



PARLIAMENTARY REVIEW

BENCANA DAN PERMASALAHANNYA

Pemahaman, Kebertahanan, dan Respons Masyarakat Lokal terhadap Bencana

Ujianto Singgih Prayitno

Perlu Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin Covid-19?

Puteri Hikmawati

Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia

Riris Katharina

Revisi Sisi Ekonomi Undang-Undang Penanganan Bencana

Hariyadi

Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Ketahanan Masyarakat Menghadapi Risiko Bencana

Humphrey Wangke

Vol. III

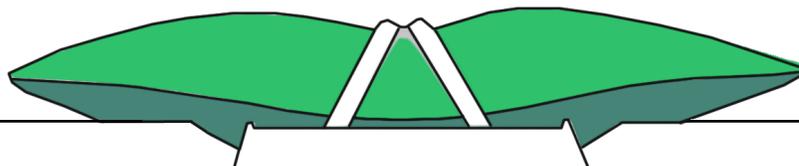
No. 1

Hlm. 1-50

Maret 2021



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. III No. 1 (Maret 2021) 1-50

Penanggung Jawab

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Redaksi Bidang

Drs. Simela Victor Muhammad, M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Drs. Prayudi, M.Si.

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Novianti, S.H., M.H.

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, S.T., M.B.A.

Rafika Sari, S.E., M.S.E.

Mitra Bestari

Dr. Sitti Faoziyah, M.Ag.

Dr. Suhariyono Ar., S.H., M.Hum.

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum

Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy M.A.

Yulius Purwadi Hermawan, Ph.D.

Penulis

Prof. Dr. Ujianto Singgih P., M.Si.

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Dr. Drs. Humphrey Wangke, M.Si.

Pengatur Tata Letak

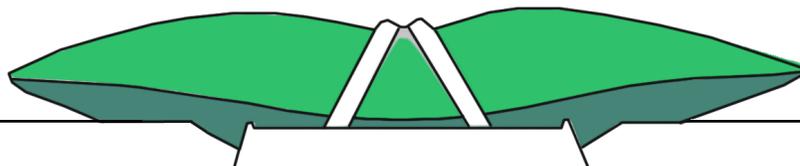
Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

T. Ade Surya, S.T., M.M.



ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. III No. 1 (Maret 2021) 1-50

BENCANA DAN PERMASALAHANNYA

Pemahaman, Kebertahanan, dan Respons Masyarakat Lokal terhadap Bencana

Ujianto Singgih Prayitno

Perlukah Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin Covid-19?

Puteri Hikmawati

Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia

Riris Katharina

Revisi Sisi Ekonomi Undang-Undang Penanganan Bencana

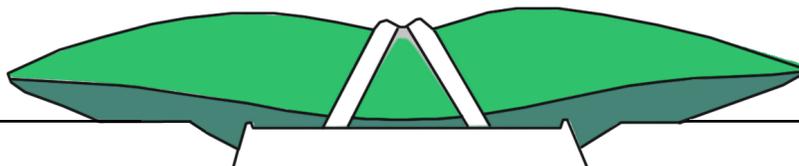
Hariyadi

Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Ketahanan Masyarakat Menghadapi Risiko Bencana

Humphrey Wangke



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. III No. 1 (Maret 2021) 1-50

Daftar Isi

Pemahaman, Kebertahanan, dan Respons Masyarakat Lokal terhadap Bencana

Ujiyanto Singgih Prayitno 1-10

Perluakah Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin Covid-19?

Puteri Hikmawati..... 11-19

Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia

Riris Katharina 21-30

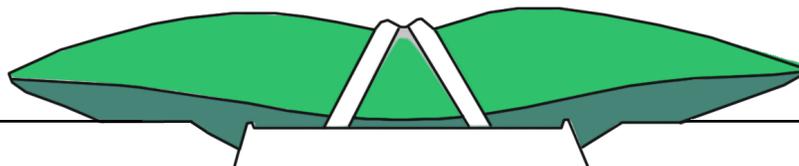
Revisi Sisi Ekonomi Undang-Undang Penanganan Bencana

Hariyadi..... 31-39

Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Ketahanan Masyarakat Menghadapi Risiko Bencana

Humphrey Wangke 41-50





PARLIAMTARY REVIEW

Vol. III No. 1 (Maret 2021) 1-50

Pengantar Redaksi

Pada edisi ke-1 tahun 2021, *Parliamentary Review* menyajikan tema terkait bencana. Pemilihan tema didasarkan pada peristiwa bencana yang terjadi secara beruntun di Indonesia pada awal tahun ini, dan tema ini dinilai sangat penting untuk memberikan masukan bagi DPR RI dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya baik dari sisi legislasi, pengawasan, maupun anggaran terkait bencana.

Artikel pertama berjudul “Pemahaman, Kebertahanan, dan Respons Masyarakat Lokal terhadap Bencana” yang ditulis oleh Ujianto Singgih P. Perlu peningkatan kesadaran masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana, agar cepat dan tanggap untuk menyesuaikan diri dengan kondisi lingkungan. Kapasitas masyarakat untuk menghadapi bencana membutuhkan dukungan pemerintah dan lembaga sosial kemasyarakatan. Perlu dikembangkan mekanisme manajemen bencana internal (skala metode pendekatan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat (PBBM)) dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat, agar masyarakat mampu menolong diri sendiri dan kelompoknya dalam menghadapi ancaman bencana.

Artikel kedua berjudul “Perlukah Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin Covid-19?” yang ditulis oleh Puteri Hikmawati. Program vaksinasi Covid-19 menargetkan 181,5 juta orang (70% populasi nasional), untuk mencapai *herd immunity* (kekebalan kelompok). Berdasarkan Perpres No. 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres No. 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19, ada ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana bagi orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin Covid-19 namun tidak mengikutinya. Jika dicermati, sebenarnya sanksi dalam Perpres tersebut tidak sesuai UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ada berbagai alasan orang menolak divaksin, di antaranya faktor keamanan, efektivitas, dan keraguan terhadap kehalalan vaksin. Pemerintah seharusnya mengusulkan RUU terkait kebijakan penanganan dan pengendalian Covid-19 termasuk program vaksinasi. Pemerintah juga perlu melakukan komunikasi dan sosialisasi lebih intensif terkait manfaat dan kehalalan vaksin, dengan melibatkan tokoh agama/tokoh masyarakat.

Artikel ketiga berjudul “Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia” yang ditulis oleh Riris Katharina. Persoalan relasi antar-lembaga pemerintahan terjadi karena masing-masing menggunakan perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam situasi pandemi Covid-19, peran Satgas sangat penting. Desain organisasi Satgas yang bersifat organik, sangat tepat untuk menyelesaikan persoalan yang bersifat kompleks. Namun, Satgas perlu diperkuat perannya dengan diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan terkait penanganan Covid-19 yang wajib dipatuhi oleh seluruh pelaksana kebijakan.

Artikel keempat berjudul “Revisi Sisi Ekonomi Undang-Undang Penanganan Bencana” yang ditulis oleh Hariyadi. Indonesia adalah negara rawan bencana. Ada sejumlah tantangan dalam

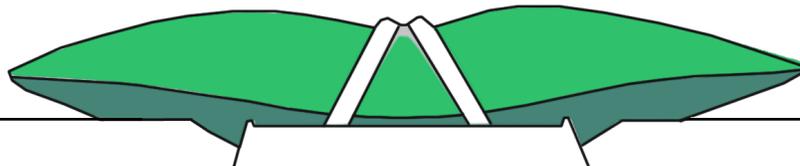
penanganan bencana yang masih membutuhkan penguatan. Konteks kelembagaan dan pengelolaan anggaran penanganan bencana perlu diarahkan pada isu penilaian kerugian dan kerusakan yang mencakup: (1) Perlunya perhitungan berdasarkan pendekatan yang semakin akuntabel, komprehensif, dan multi-pihak. Penguatan kewenangan kelembagaan BNPB berikut pendanaannya perlu dipertimbangkan; (2) Sumber pendanaan baik dari masyarakat maupun lembaga asing. Rintisan pembiayaan bersumber asuransi untuk wilayah-wilayah rawan bencana juga perlu diakomodasi; dan (3) Penguatan fungsi pengawasan DPR RI terhadap pelaksanaan anggaran.

Artikel kelima berjudul “Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Ketahanan Masyarakat Menghadapi Risiko Bencana” yang ditulis oleh Humphrey Wangke. Membangun ketahanan masyarakat merupakan hal mendasar untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Besarnya kerugian akibat bencana telah menjadi alasan kuat untuk menjadikan risiko bencana dan ketahanan sebagai bagian dari pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Kegagalan dalam menangani perubahan iklim, akan sulit mewujudkan pengurangan risiko bencana. Namun, akan lebih efektif dan menguntungkan bila konsentrasi masyarakat internasional lebih tertuju pada Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, mengingat adanya 17 tujuan dan 265 sasaran yang hendak dicapai secara tidak langsung mengarah pada upaya pembentukan masyarakat yang berketahanan terhadap risiko bencana.

Terima kasih kepada Kepala Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI yang telah memberikan kesempatan penerbitan ini. Apresiasi disampaikan kepada tim redaksi yang telah bekerja maksimal, serta jajaran Tata Usaha yang mendukung penerbitan. Terima kasih kepada Mitra Bestari yang telah secara profesional melakukan telaah dan memberikan berbagai masukan. Redaksi terus membuka diri terhadap kritik dan saran melalui email: parliamentaryreview@dpr.go.id. Semoga *Parliamentary Review* memberikan manfaat bagi DPR RI dan masyarakat.

Jakarta, Maret 2021

Redaksi



Pemahaman, Kebertahanan, dan Respons Masyarakat Lokal terhadap Bencana

Ujiyanto Singgih Prayitno

Peneliti Utama
Sosiologi Umum
ujiyanto.singgih@dpr.go.id

Abstract

Indonesia, is a country whose territory is often hit by disasters, especially earthquakes, tsunamis, floods and volcanic eruptions. This catastrophic event is not a contemporary phenomenon, but a phenomenon that over and over as long the civilization of Indonesian nation. This article is a literature study that summarizes various field studies on disasters from a local cultural perspective, which concludes that each culture has its own strategy in responding to disasters, which is reflected in the cognitive map of society, obtained through the process of socialization and experience. As well as the behavior and resilience of local communities against natural disasters, that in situations of natural disasters, communities are tested for their adaptability to massive changes due to the destruction of physical spaces. Also the community's response to disaster events create a local knowledge or an own local wisdom according to their life experiences. At the present time, this difference in experience makes disaster management difficult, so that the Government needs to have adequate local knowledge to minimize victims.

Keywords

*disaster,
local wisdom,
thread*

Daftar Isi

Pendahuluan	2
Memahami Bencana.....	3
Penanggulangan Dampak Bencana	5
Penutup	9
Ucapan Terima Kasih.....	9
Pustaka Acuan	10

Kata Kunci

bencana,
kearifan lokal,
ancaman

Abstrak

Indonesia, merupakan negara yang wilayahnya sering dilanda bencana, terutama bencana gempa bumi, tsunami, banjir, dan letusan gunung berapi. Peristiwa kebencanaan ini bukanlah fenomena kontemporer, tetapi merupakan fenomena yang berulang dari waktu ke waktu sepanjang peradaban bangsa Indonesia. Artikel ini merupakan studi kepustakaan yang merangkum berbagai studi lapangan tentang kebencanaan dalam perspektif budaya setempat, yang menyimpulkan bahwa setiap budaya memiliki strategi tersendiri dalam merespons bencana yang tercermin pada peta kognitif masyarakat, yang diperoleh melalui proses sosialisasi dan pengalaman. Demikian pula dengan perilaku dan kebertahanan masyarakat lokal terhadap bencana alam, bahwa pada situasi bencana alam, masyarakat diuji kemampuan adaptasinya dengan perubahan yang masif akibat kehancuran ruang-ruang fisik. Demikian pula dengan respons masyarakat terhadap peristiwa bencana yang melahirkan pengetahuan lokal atau kearifan lokal tersendiri yang sangat khas dan sesuai dengan pengalaman hidup mereka. Pada masa sekarang, perbedaan pengalaman ini, membuat penanganan bencana menjadi tidak mudah, sehingga pemerintah perlu memiliki pengetahuan lokal yang memadai untuk meminimalisasi korban.

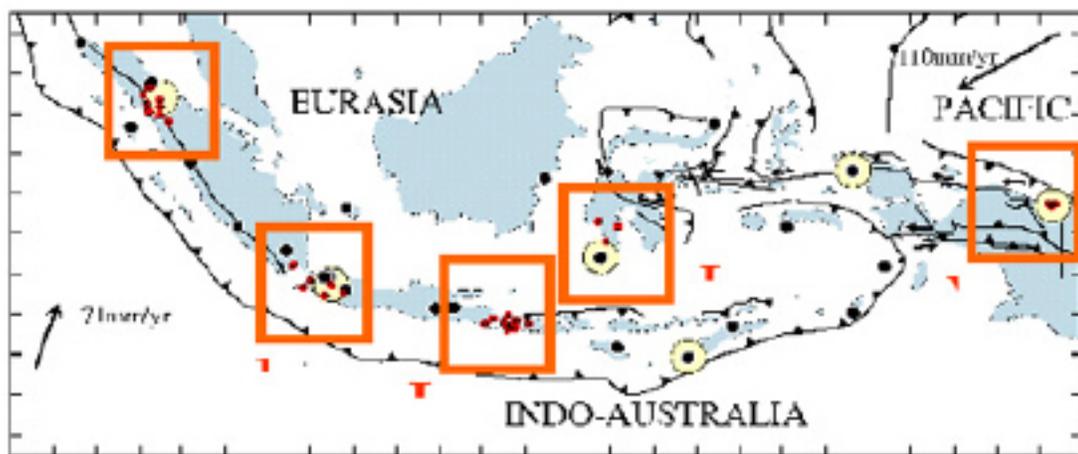
Pendahuluan

Wilayah Indonesia dikelilingi oleh lempeng Eurasia, lempeng Indo-Australia, dan lempeng Pasifik, yang sewaktu-waktu akan bergeser atau patah yang dapat menimbulkan gempa bumi. Selain itu, jika terjadi tumbukan antarlempeng tektonik, wilayah di Indonesia juga potensial menghasilkan tsunami, seperti yang terjadi di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara, tahun 2005 silam. Sampai saat ini, Indonesia masih kerap dilanda bencana. Namun, sepanjang tahun 2020 dan awal 2021 merupakan tahun keprihatinan, karena di samping bencana alam yang masih sering terjadi, Indonesia juga terparapandemi Covid-19. Per 15 Februari 2021, pasien sembuh tercatat 1.032.065 orang, sementara pasien terkonfirmasi positif tercatat sejak kasus pertama, mencapai 1.223.930 kasus (Satgas Covid-19, 2021).

Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral menunjukkan, terdapat 28 titik di wilayah Indonesia yang dinyatakan rawan gempa dan tsunami. Di antaranya Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta bagian Selatan,

Jawa Timur bagian Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen dan Fak-Fak di Papua, serta Balikpapan, Kalimantan Timur.

Selain dikelilingi oleh tiga lempeng tektonik dunia, Indonesia juga merupakan jalur the *Pacific Ring of Fire* (Cincin Api Pasifik), yang merupakan jalur rangkaian gunung api aktif di dunia. Cincin Api Pasifik membentang di antara subduksi maupun pemisahan lempeng Pasifik dengan lempeng Indo-Australia, lempeng Eurasia, lempeng Amerika Utara, dan lempeng Nazca yang bertabrakan dengan lempeng Amerika Selatan. Cincin Api Pasifik ini membentang mulai dari pantai barat Amerika Selatan, ke pantai barat Amerika Utara, melingkar ke Kanada, semenanjung Kamtschka, Jepang, Indonesia, Selandia Baru, dan kepulauan di Pasifik Selatan. Indonesia memiliki gunung berapi dengan jumlah kurang lebih 240 buah, hampir 70 buah di antaranya masih aktif. Zona kegempaan dan gunung api aktif Circum Pasifik amat terkenal, karena setiap gempa hebat atau tsunami dahsyat di kawasan itu, dipastikan menelan korban jiwa manusia amat banyak.



Sumber: BMG (2005).

Gambar 1. Peta Tektonik Indonesia

Gejala alam di Indonesia yang kerap menimbulkan bencana dengan korban jiwa yang masif dan kehancuran gedung dan bangunan adalah gempa bumi. Gempa bumi merupakan getaran atau gegaran pergerakan permukaan bumi. Gempa bumi biasanya disebabkan oleh pergerakan rekahan geologi, kecacatan zona *quasi-planar* di kerak bumi. Kata “gempa bumi” juga digunakan untuk menunjukkan kawasan puncak. Permukaan bumi

sentiasa bergerak dalam pergerakan tektonik, dan gempa bumi terjadi disebabkan oleh adanya tekanan yang melebihi kemampuan bumi menanggungnya. Keadaan ini sering ditemukan pada sempadan lempeng tektonik di mana kerak bumi atau litosfer terpisah. Kejadian yang terjadi pada sempadan lempeng disebut sebagai gempa bumi interplat, sedangkan gempa bumi dalam lempeng litosfer disebut dengan gempa bumi intraplat.

Tabel 1. Kejadian Bencana di Indonesia dan Dampaknya

Kejadian Bencana	Tanggal Kejadian	Korban Jiwa dan Kerusakan Infrastruktur	Kerusakan dan Kerugian (US\$)	Dampak Bencana terhadap Perekonomian Daerah dan Kemiskinan
Tsunami Aceh	Desember 2004	165.708 meninggal 162.427 rumah rusak	4.450 juta	Penurunan pendapatan nasional 0,08% Penurunan pendapatan provinsi 0,89% Peningkatan kemiskinan 6,4%
Gempa Yogyakarta-Jawa Tengah	Mei 2006	5.716 meninggal 156.662 rumah rusak	3.134 juta	Penurunan pendapatan nasional 0,04% Penurunan pendapatan provinsi 0,5% Peningkatan kemiskinan 2,4%
Kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan	Agustus 2006 dan 2007	645 meninggal 1.908 rumah rusak	2.138 juta	Penurunan pendapatan nasional 0,03% Penurunan pendapatan provinsi 0,4% Peningkatan kemiskinan 5,1%
Banjir Jakarta	Februari 2007	79 meninggal 145.742 rumah rusak	967 juta (juga dampak tidak langsung)	Penurunan pendapatan nasional 0,02% Penurunan pendapatan provinsi 0,05% Peningkatan kemiskinan 1,2%
Gempa Bengkulu dan Sumatera Barat	September 2007	25 meninggal 88.375 rumah rusak	200 juta	Penurunan pendapatan nasional 0,005% Penurunan pendapatan provinsi 0,3% Peningkatan kemiskinan 0,8%

Sumber : Suprayoga Hadi, 2008 dalam Sudibyakto, Retnowati, Suryanti, & Hizbaron, 2012.

Gempa bumi bisa terjadi setiap saat, tetapi umumnya sangat kecil dan tidak menyebabkan kerusakan. Gempa bumi yang kuat dapat menyebabkan kerusakan dan kehilangan nyawa yang besar melalui beberapa cara termasuk retakan pecah (*fault rupture*), getaran bumi (gegaran), dan banjir yang disebabkan oleh tsunami. Berbagai jenis kerusakan di muka bumi juga dapat terjadi seperti tanah longsor dan kebakaran atau pelepasan bahan beracun.

Gempa bumi diukur dengan menggunakan skala Richter atau *Magnitude*. Gempa bumi ini dicirikan dari skala satu hingga skala sembilan berdasarkan skala Richter. Gempa bumi juga dapat diukur dengan menggunakan ukuran skala Mercalli, di mana getaran gempa bumi diukur dari tidak terasa sampai terasa kuat. Satu satuan lagi yang sering digunakan oleh *United States Geological Survey* (USGS) adalah *Magnitude*.

Tulisan ini tidak berpretensi untuk menjelaskan lebih jauh tentang gejala alam yang potensial menimbulkan bencana, tetapi lebih mendeskripsikan lebih jauh apa dan bagaimana respons masyarakat terhadap bencana yang ditimbulkan oleh gejala alam tersebut. Diskripsi terhadap budaya masyarakat lokal dalam memahami dan beradaptasi dilakukan dengan studi kepustakaan dengan membuat hasil penelitian yang telah dilakukan sebagai sumber primer, sehingga tergambar bagaimana masyarakat Indonesia selama ini memahami bencana dalam perspektif budaya lokal mereka.

Memahami Bencana

I. Pengertian

Berbicara masalah bencana tidak bisa dilepaskan dari masalah korban yang ditimbulkannya. Tanpa korban, seberapa besarpun peristiwa alam terjadi, tidak dapat disebut bencana. Dalam arti inilah sebenarnya pendapat yang menyebutkan bahwa bencana itu sesungguhnya dapat dicegah, mendapatkan pembenarannya. Dalam perspektif korban, Indonesia pernah mengalami bencana akibat gempa dan tsunami yang sangat besar di Aceh tahun 2005, setelah meletusnya Gunung Krakatau yang menimbulkan tsunami besar, yang terjadi tahun 1883. Akibat bencana gempa dan tsunami di Provinsi Aceh telah menimbulkan ribuan korban meninggal. Data korban manusia akibat bencana di Provinsi Aceh sampai dengan tanggal 11 April 2005, terdiri dari korban meninggal dan diketemukan sebanyak 126.915 jiwa dan yang hilang sekitar 37.063 jiwa. Di Nias, jumlah korban 128 tewas dan 25 orang hilang.

Sementara itu, tingkat kerusakan dan kerugian (*damage and loss assessment*) yang diakibatkan oleh bencana alam ini diperkirakan mencapai Rp46,56 triliun dengan kerusakan mencapai Rp29,45 triliun dan kerugian mencapai Rp17,10 triliun.

Secara etimologis, bencana diterjemahkan dalam bahasa Inggris *disaster* yang berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu 'dus' -buruk- dan 'aster' yang berarti bintang'. Istilah ini mengacu kepada

fenomena astronomi yang berkonotasi pada sesuatu yang buruk. Kemudian kata itu diserap menjadi bahasa Perancis *'desastre'* yang berarti kerusakan, terutama yang disebabkan oleh peristiwa alam. Dengan demikian, secara teknis, keseluruhan peristiwa alami yang bersifat destruktif, misalnya gempa bumi, banjir, tanah longsor, tsunami, badai salju, kekeringan, seringkali diterima begitu saja sebagai *disaster* atau bencana (Indiyanto & Kuswanjono, 2012: 7) Orang cenderung tidak membedakan apa penyebab, dampak yang ditimbulkan, serta implikasi terhadap kelangsungan hidup manusia. 'Implikasi pada kelangsungan hidup manusia.' Inilah yang kemudian dijadikan dasar pendefinisian bencana: sebuah fenomena alam baru dapat dikatakan sebagai bencana jika menimbulkan ancaman bagi kelangsungan hidup dan kerugian bagi manusia (lihat Quarantelli, 1998; Abdullah, 2008; Indiyanto & Kuswanjono, 2012: 7; Sudibyakto *et al.*, 2012, & UU No. 24 Tahun 2007).

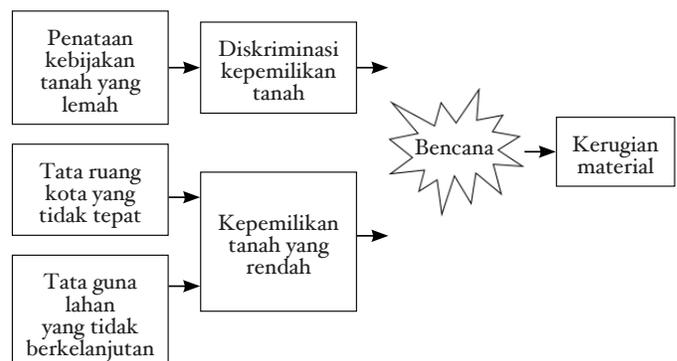
Jadi, serangkaian gejala atau peristiwa alam yang menimbulkan bencana, sesungguhnya adalah proses alam biasa yang berada di luar kendali manusia. Jumlah korban jiwa dan kerugian harta benda karena bencana yang masih sering terjadi lebih disebabkan oleh tingkat kepadatan penduduk dengan pengetahuan masyarakat dalam mengenali gejala dan memahami potensi bencana yang sangat rendah. Sudah sepatutnya masyarakat diedukasi terus-menerus apakah wilayah tempat tinggalnya merupakan daerah rawan bencana atau tidak. Mereka yang berada di wilayah rawan bencana harus menyadari bahwa mereka hidup di lingkungan yang berpotensi terjadinya bencana dan harus hidup berdampingan secara harmonis dalam memanfaatkan sumber dayanya. Lalu adakah pemahaman masyarakat lokal terhadap kejadian alam yang menimbulkan bencana? Penelitian yang dilakukan Shri Ahimsa-Putra (2012) terhadap pemahaman masyarakat tentang letusan Gunung Merapi, dengan menggunakan paradigma etno-sains¹ menyebutkan bahwa pandangan masyarakat mengenai apa yang

1 Maksudnya adalah pengetahuan yang ada atau dimiliki suatu bangsa atau lebih tepat suatu suku bangsa tertentu atau subkultur tertentu. Ini sesuai dengan tujuan antropologi sendiri, yakni mendapatkan pengetahuan yang dimiliki oleh suatu suku bangsa tertentu. Jadi sebenarnya lebih tepat dikatakan bahwa *ethnoscience* adalah "system of knowledge and cognition typical of given culture" (Sturtevant, 1964: 99-100). Penekanannya di sini adalah pada sistem pengetahuan, yang merupakan pengetahuan yang khas dari suatu masyarakat, dan berbeda dengan sistem pengetahuan masyarakat yang lain (Ahimsa-Putra, 2012: 9).

sedang terjadi bukanlah "bencana". Bahkan sebagian warga masyarakat mengatakan bahwa penggunaan kata "bencana" untuk menunjuk pada apa yang telah dan sedang terjadi sama sekali tidak tepat. Menurut mereka Merapi tidak membawa bencana, sehingga tidak pada tempatnya menggunakan istilah "bencana". Banyak warga masyarakat yang percaya dan mengatakan bahwa "Merapi itu sedang *ndurwe garwe.*" Hal ini setidaknya-tidaknya menunjukkan bahwa masyarakat memiliki pemahaman dan penjelasan sendiri mengenai peristiwa alam yang tengah dihadapi.

Pemahaman lain terkait definisi lokal dapat ditemukan di kalangan masyarakat desa Wunga di Sumba Timur (lihat Immanuel, 2010 dalam Ahimsa-Putra, 2012: 15-17), yaitu bahwa kejadian-kejadian alam yang berdampak buruk terhadap kehidupan mereka merupakan masalah "Happa Hipu, ngangu Hipu" atau "mendahului Marapu". Marapu adalah "nenek-moyang". Artinya, di situ terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap aturan-aturan alam yang ada kaitannya dengan Marappu atau yang telah ditetapkan oleh Marappu. Dampak buruk dari perbuatan pelanggaran ini hanya dapat dihilangkan dengan menyelenggarakan ritual-ritual tertentu.

Muatan lokal ini seringkali menjadi hambatan dalam perencanaan pembangunan yang mempertimbangkan keselamatan masyarakat, yang sesungguhnya dapat menghemat anggaran daerah. Kesadaran masyarakat terhadap ancaman bahaya dan upaya penanggulangan bencana dapat dibangun melalui peningkatan pengetahuan lokal dan kebutuhannya sesuai dengan standar yang diperlukan guna mengurangi risiko (Sudibyakto *et al.*, 2012). Gambar 2 setidaknya memperlihatkan bahwa bencana sebagai ancaman dapat muncul akibat kebijakan publik yang tidak tepat.



Sumber: Sudibyakto *et al.* (2012).

Gambar 2. Bencana dan Kebijakan Publik

2. Risiko Bencana

Risiko bencana menurut UU No. 24 tahun 2007 adalah “potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit jiwa, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat”. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat perbedaan persepsi dalam menilai risiko bencana. Perbedaan pemahaman yang tepat ini, setidaknya terdapat dalam tiga wilayah, yaitu (1) pemahaman terhadap karakteristik bahaya (*bazard*) yang mencakup sikap atau perilaku yang mengakibatkan penurunan kualitas; (2) sumber daya alam (*vulnerability*); (3) kurangnya informasi/peringatan dini (*early warning*) yang menyebabkan ketidaksiapan, dan (3) ketidakberdayaan/ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bahaya yang menyebabkan korban dan kerugian masih cukup besar (lihat Sudibyakto *et al.*, 2012).

Pada bagian lain, Sudibyakto menyatakan bahwa semakin besar ketahanan masyarakat maka risikonya semakin kecil, sehingga untuk memperkecil risiko, penurunan kerentanan, dan peningkatan kapasitas perlu dikerjakan bersama-sama. Pendugaan risiko bencana yang berbasis keruangan menurut Greiving (2006 dalam Sudibyakto *et al.*, 2012) memiliki tiga karakter utama, yaitu orientasi pada multi-bahaya, bahaya yang memiliki keterkaitan dengan ruang dalam analisisnya, dan bukan bahaya tunggal yang mengancam seluruh komunitas. Berikut ini adalah peta bahaya memperlihatkan intensitas dan bagaimana bahaya muncul.

Pemerintah Indonesia telah secara serius berupaya menyusun rencana penanggulangan risiko bencana (Sudibyakto *et al.*, 2012). Pemerintah Indonesia telah memberikan alokasi perhatian pada kebencanaan sejak 1966 dengan pembentukan tim penanggulangan kondisi darurat yang kemudian dikukuhkan dalam Perpres No. 28/1979 mengenai pembentukan Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana. Selain itu, penanggulangan bencana juga telah dituangkan dalam rencana pembangunan jangka panjang REPELITA VI tahun 1993-1999, yang mengupayakan peningkatan kapasitas masyarakat dalam penanggulangan bencana. Keseriusan pemerintah juga terlihat dengan diundangkannya UU No. 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana, yang kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan

Bencana, Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dalam Penanggulangan Bencana.

Namun demikian, pada dasarnya masyarakat mempunyai kearifan lokal yang terbentuk berdasar pengalaman. Kearifan masyarakat ini perlu dikembangkan dengan memberi pengetahuan dan pelatihan secara praktis. Integrasi kearifan dan pengetahuan praktis dalam menghadapi bencana merupakan usaha peningkatan kemampuan masyarakat untuk mengurangi risiko bencana. Masyarakat dapat berbuat atau melakukan sesuatu dalam menghadapi bencana dengan mengurangi risiko bencana.

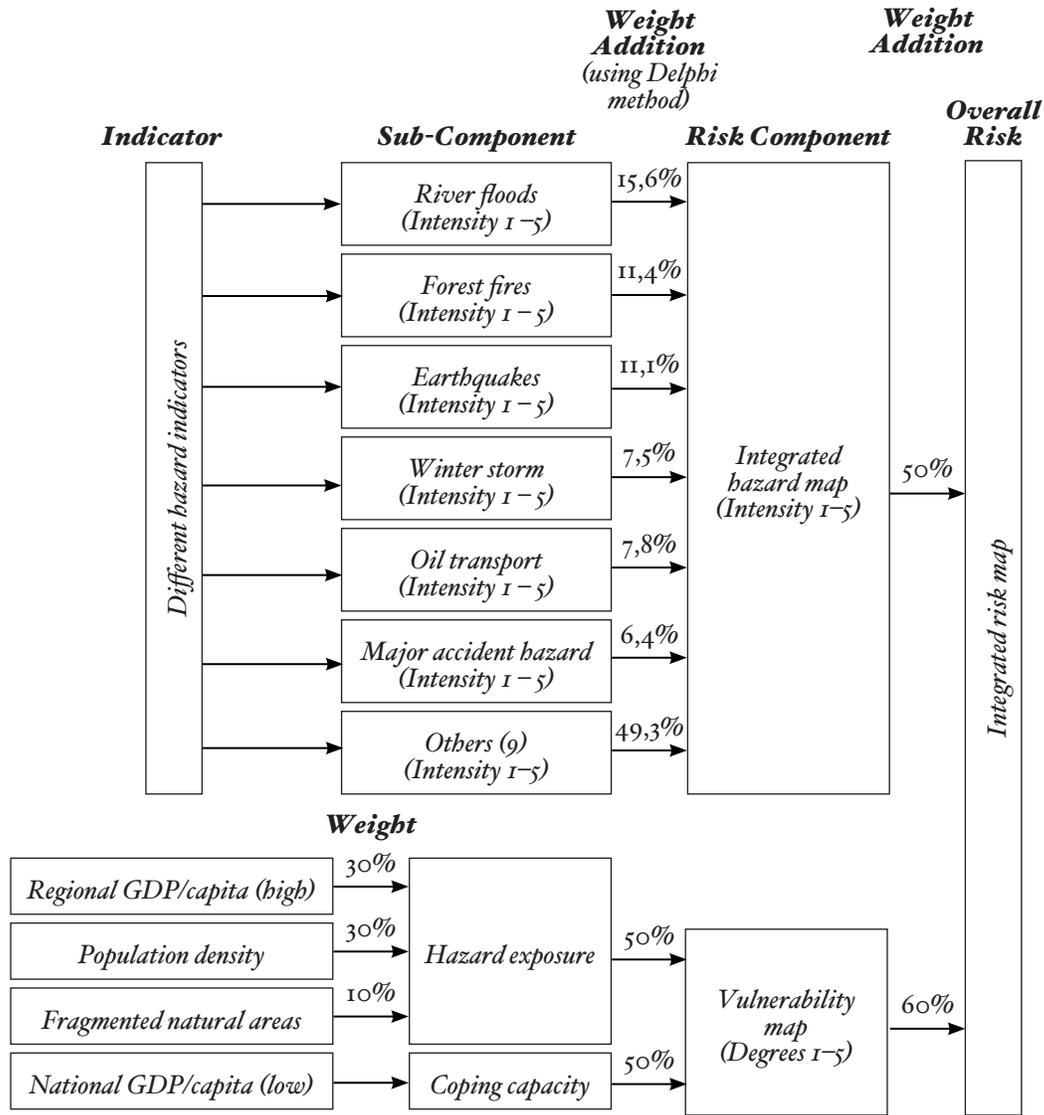
Penanggulangan Dampak Bencana

I. Pemahaman Masyarakat Lokal

Banyak penelitian respons masyarakat lokal terhadap bencana telah dilakukan dengan berbagai pemahaman dan penafsiran tentang bencana. Persoalan bencana menjadi sangat kompleks, karena dipengaruhi oleh pengetahuan dan pengalaman kelompok yang beragam. Di samping itu, juga terdapat kajian yang melihat persoalan bencana sebagai ketimpangan struktur sosial masyarakat, sehingga bencana merupakan bagian integral dalam kehidupan masyarakat, dan seharusnya terintegrasi dalam pengetahuan kolektif masyarakat, sehingga masyarakat mampu dan memiliki kesiapan menghadapinya (Kumarasari, Mandalika, & Pudjirahaju, 2012).

Berikut ini adalah beberapa kajian menarik untuk mendorong pemahaman holistik tentang bencana, yang diharapkan dapat memberikan informasi penting tentang gambaran realitas komunitas lokal dalam memahami, memaknai, dan merespons bencana gempa bumi. Di samping itu, kajian ini juga diyakini dapat memberikan wacana lokal dan masukan bagi upaya menumbuhkembangkan manajemen dan mitigasi bencana berbasis lokalitas.

Penelitian yang dilakukan oleh Wiwik Ratna Kumarasari, Lady Paula Reveny Mandalika, dan Sri Ningsih Pudjirahaju tentang Membangun Kebijakan Hidup Bersama Risiko Bencana: Interpretasi dan Respons Komunitas Desa Sanggrahan terhadap Bencana Gempa Bumi 27 Mei 2006 (2012) menyimpulkan bahwa terdapat interpretasi dan respons penyintas di Desa Sanggrahan terhadap



Sumber: Sudibiyakto et al. (2012).

Gambar 3. Peta Bahaya

bencana, gempa bumi dan dampaknya yang memandang bahwa bencana sebagai kehendak Tuhan (takdir). Secara negatif pandangan ini menyebabkan komunitas penyintas bersikap pasif dan apatis dalam menghadapi kehidupan pasca-bencana. Namun, terdapat juga sisi pada sisi positif yang mendorong komunitas penyintas untuk dapat menerima keadaan (berserah), semakin mendekatkan diri kepada Tuhan, dan menyadari kefanaan dunia.

Sikap yang terbangun ini sangat membantu proses pemulihan pasca-bencana gempa bumi. Di samping itu, penyintas di Desa Sanggrahan merupakan gambaran komunitas rentan terhadap risiko bencana, karena penyintas Desa Sanggrahan tidak memiliki pengenalan dan pemahaman yang baik

terhadap lingkungannya, khususnya terhadap potensi bencana alam yang disebabkan oleh faktor alam. Sikap yang terbangun ini sangat membantu proses pemulihan pasca-bencana gempa bumi. Di samping itu, penyintas di Desa Sanggrahan merupakan gambaran komunitas rentan terhadap risiko bencana, karena penyintas Desa Sanggrahan tidak memiliki pengenalan dan pemahaman yang baik terhadap lingkungannya, khususnya terhadap potensi bencana alam yang disebabkan oleh faktor alam.

Kedua, adalah penelitian yang dilakukan oleh Nur Widiyanto, yang bertajuk Bertahan di Antara Letusan Gunung Awu: Mitos Tenggelamnya Maselihe² dan Adaptasi Kultural Penduduk Kampung

² Di Kendahe terdapat keyakinan bahwa tenggelamnya teluk

Tabel 2. Interpretasi dan Respons Keagamaan serta Implikasinya

Interpretasi Keagamaan terhadap Bencana	Respons	Implikasi
1. Bencana sebagai kehendak Tuhan (takdir)	Positif <ul style="list-style-type: none"> • Menumbuhkembangkan nilai-nilai kebaikan dalam bermasyarakat karena membawa masing-masing individu untuk berintrospeksi dan memperbaiki diri dengan berpikir lebih positif, dan semakin giat beribadah (bertakwa) kepada Tuhan. • Menguatnya nilai-nilai sosial (modal sosial) dalam komunitas dengan semangat solidaritas relatif tinggi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membantu dalam proses pemulihan pasca-bencana gempa bumi. • Mendorong penyintas untuk dapat menerima keadaan (berserah), semakin mendekatkan diri kepada Tuhan, dan menyadarkan akan kefanaan dunia.
2. Bencana sebagai peringatan dan ujian dari Tuhan karena perilaku manusia	Positif <ul style="list-style-type: none"> • Mendorong pemikiran untuk menjadi lebih baik dan berhati-hati untuk hari esok dengan melakukan perencanaan ekonomi, untuk persiapan hari esok dan menghadapi situasi krisis yang mungkin akan terjadi, seperti bencana gempa bumi. Negatif <ul style="list-style-type: none"> • Menimbulkan frustrasi (demotivasi) dan sikap apatis (pasif) dari para penyintas dalam menghadapi kehidupan pasca-bencana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menciptakan prakondisi kontraproduktif dalam proses pemulihan masyarakat pasca-bencana.
3. Bencana sebagai karya Tuhan untuk menyatakan kasihNya bagi kebaikan kehidupan manusia	Positif <ul style="list-style-type: none"> • Mendorong para penyintas berbuat kebaikan, saling mendukung, dan menimbulkan motivasi untuk bangkit kembali dan menolong sesamanya membangun kehidupannya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membantu dalam proses pemulihan pasca-bencana gempa bumi. • Menguatnya nilai-nilai sosial (modal sosial) dalam komunitas dengan semangat solidaritas relatif tinggi.

Sumber: Kumarasari, Mandalika, dan Pudjirahaju (2012).

Kendahe³ (2012). Penelitian ini dilakukan terhadap

Maselihe dapat disebut menjadi salah satu pilar sistem sosial yang berlaku di masyarakat. Diceritakan bahwa Samensialang, Raja Kendahe yang ingin menyetubuhi salah satu dayang yang merupakan perawat anaknya, Doroweli. Namun, karena si dayang memindahkan sapu tangan yang dijadikan tanda ke tubuh Doroweli yang tertidur, maka raja keliru menyetubuhi anaknya sendiri, sehingga diturunkanlah hukuman oleh para Datu dengan bencana alam berupa letusan Gunung Awu. Langit berubah gelap dan mendung, tanah mulai bergoyang dan gunung tiba-tiba bergemuruh. Guncangan bumi, ombak besar dan angin ribut menghujani Kendahe secara tiba-tiba. Lama-kelamaan guncangan dan angin semakin keras, dan perlahan tapi pasti wilayah sekitar istana Raja runtuh dan hilang ditelan lautan. Raja Samensialang, keluarga, beserta ribuan rakyatnya meninggal ditelan lautan, sedangkan istananya menjadi teluk Maselihe. Kejadian tersebut dianggap sebagai hukuman dosa Samensialang yang berniat mengawini anaknya sendiri, sesuatu yang sangat dilarang oleh adat. Penduduk Kendar merasa terikat dengan Maselihe karena kejadian tersebut menimpa Datu orang Kendar. Bencana tersebut, salah satunya letusan Gunung Awu, dapat datang kembali jika mereka mengulang kesalahan samensialang (Widiyanto, 2012).

3. Bencana akibat letusan Gunung Awu, dapat datang kembali jika mereka mengulang kesalahan Samensialang. Masyarakat Kendar kemudian memproduksi sistem sosial yang mencegah kemungkinan tersebut dapat terulang kembali. Hal ini menjadi sebuah dasar dari sistem kekerabatan yang hingga

masyarakat kampung Kendahe, di lereng Gunung Awu, yang terletak di Barat Daya Pulau Sangir Besar, Kabupaten Kepulauan Sangihe, Sulawesi Utara. Tahuna adalah ibukota Kepulauan Sangihe, yang dapat ditempuh sekitar 12 jam dengan kapal laut dari Manado. Kendahe terbagi menjadi dua kampung, yaitu Kendahe I dan Kendahe II dan terletak di antara Gunung Awu dan Laut Sulawesi (Widiyanto, 2012).

Penelitian ini menyimpulkan, bahwa reproduksi atas legenda tenggelamnya Maselihe, diikuti dengan upaya untuk menempatkannya sebagai sistem nilai yang menjadi dasar serta kontrol bagi sistem sosial yang berlaku di masyarakat dan secara tidak langsung menjadi bentuk adaptasi lingkungan tersendiri terkait keberadaan wilayah kampung di dekat gunung api sekaligus lautan (Widiyanto, 2012: 122).

Sistem sosial dalam bentuk sistem kekerabatan, organisasi sosial, pengaturan tata ruang, sistem saat ini berlaku di Sangir Besar, dan khususnya di wilayah Kendar. Sistem nilai berupa mitos Maselihe yang hadir terus-menerus dalam kehidupan masyarakat memberikan kontrol sosial bagi kehidupan keseharian masyarakat (Widiyanto, 2012).

ekonomi kebun dan nelayan serta sistem agama yang berlangsung hingga saat ini, yang tercermin dalam kehidupan sehari-hari memberi kesan kuat sumber daya di wilayah gunung api dilihat sebagai sumber penghidupan di satu sisi (Widiyanto, 2012: 122).

Konsep keseimbangan alam adalah pesan utama dari sistem nilai yang merujuk kepada hukuman yang diceritakan dalam legenda Maselihe. Jika manusia berbuat kerusakan, maka akan dihukum. Untuk itu, perlu dibangun sebuah sistem sosial yang membatasi kerusakan dan kesalahan tersebut dapat terulang. Kemampuan untuk melakukan adaptasi tidak langsung terhadap Gunung Awu melalui pengembangan sistem nilai berbasis legenda Teluk Maselihe menjadi akar sistem sosial di masyarakat Kendar (Widiyanto, 2012: 122).

Selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Andi Fajar Asti yang berjudul Bencana Alam dan Budaya Lokal: Respons Masyarakat Lokal terhadap Banjir Tahunan Danau Tempe. Penelitian ini dilakukan di daerah rawan banjir pada waktu musim penghujan, yaitu Kecamatan Tempe, Kabupaten Wajo, Provinsi Sulawesi Selatan. Banjir yang terjadi di Kecamatan Tempe setiap musim penghujan menyebabkan kerugian yang besar, karena yang tergenang adalah lahan pertanian. Atas dasar fenomena ini, penelitian Fajar Asti menyimpulkan, bahwa bentuk budaya lokal yang dilakukan masyarakat dalam pengelolaan Danau Tempe berupa hak Ongko dan Maccerak Tappareng.

Hak Ongko adalah sebuah hukum adat yang lahir untuk pengelolaan Danau Tempe yang lebih adil, ramah lingkungan, dan berkelanjutan. Hak Ongko meliputi hak *ongko cappeang*, *palawang*, *bungkok toddo*, *salo 'salo*' dan *pakkaja lalla*' (Asti, 2012: 204). Hal ini sekaligus juga berkaitan dengan respons masyarakat lokal sebagai bentuk adaptasi lingkungan banjir Danau Tempe, yaitu ritual Maccerak Tappareng. Terdapat keyakinan yang kuat bahwa Danau Tempe dijaga oleh makhluk utusan Tuhan akan memberikan kehidupan untuk kesejahteraan masyarakat Danau Tempe. Begitupun sebaliknya, akan memberikan musibah yang luar biasa jika kurang melakukan komunikasi dengan "penjaga Danau" (Asti, 2012: 204).

Beberapa penelitian yang telah dilakukan tersebut memperlihatkan bahwa setiap budaya memiliki strategi tersendiri dalam merespons bencana yang tercermin pada peta kognitif masyarakat, yang diperoleh melalui proses sosialisasi dan pengalaman. Demikian pula dengan perilaku

masyarakat terhadap bencana alam. Pada situasi bencana alam, masyarakat diuji kemampuan adaptasinya dengan perubahan yang masif akibat kehancuran ruang-ruang fisik. Demikian pula dengan respons masyarakat terhadap peristiwa bencana yang melahirkan pengetahuan lokal atau kearifan lokal tersendiri yang sangat khas dan sesuai dengan pengalaman hidup mereka.

2. Persoalan yang Sering Muncul

Pada umumnya, pada saat terjadinya bencana yang diakibatkan oleh gejala alam yang masif selalu menyebabkan meluasnya area bencana dengan tingkat kerusakan dan jumlah korban yang sangat besar. Permasalahan klasik yang sering dihadapi adalah penanganan korban yang menjadi sulit dilakukan, putusanya jaringan telekomunikasi, informasi, dan transportasi darat, dan menyebabkan beberapa daerah menjadi terisolasi untuk beberapa waktu lamanya, juga pemerintahan di daerah, yang pada minggu pertama pasca-bencana tidak dapat menjalankan fungsinya.

Situasi tersebut diperparah dengan kurangnya koordinasi antar-instansi di tingkat pemerintah pusat, sehingga kemampuannya untuk memobilisasi bantuan menjadi sangat lamban dan semrawut. Bahkan, sampai batas akhir tanggap darurat dinyatakan selesai, seringkali masih menyisakan persoalan, seperti (1) belum dapat dipastikannya berapa jumlah pengungsi yang sebenarnya; (2) pembangunan barak atau tenda untuk para pengungsi; (3) masih banyak ditemukan anak-anak yang belum mendapat pendidikan yang memadai karena ketiadaan sarana dan prasarana belajar; (4) pelayanan kesehatan yang tidak memadai, bukan hanya karena kekurangan obat-obatan, tetapi juga tidak meratanya pendistribusian tenaga medis, akibat tidak tersedianya dana operasional bagi tenaga medik.

Lebih khusus, di bidang kesejahteraan rakyat yang menangani isu-isu pengungsi, pendidikan, dan kesehatan dijumpai, bahwa *pertama*, permasalahan pengungsi pada masa tanggap darurat tidak tertangani dengan baik mulai dari lokasi pengungsian yang tidak sehat, distribusi logistik yang tidak merata, relokasi pengungsi dengan barak-barak yang tidak sesuai dengan aspirasi para pengungsi dan tidak sesuai dengan standar kesehatan, sampai pendataan jumlah pengungsi yang masih belum akurat. *Kedua*, masalah penyelenggaraan pendidikan. Keterbatasan yang dirasakan dalam proses belajar mengajar adalah kurangnya tenaga pengajar, kurangnya sarana dan

prasarana belajar, serta buku paket. Setelah musibah berlangsung, persoalan yang kerap muncul adalah koordinasi dalam evakuasi dan pembersihan kota. Pekerjaan ini tidak dapat diselesaikan dengan segera, karena terbatasnya alat berat dan tenaga pelaksana.

3. Masyarakat Tangguh Bencana

Pentingnya pemahaman tentang bencana untuk masa sekarang hingga masa yang akan datang secara eksplisit menunjukkan bahwa perjuangan manusia untuk menyelamatkan diri dari ancaman bencana harus dilakukan secara berkesinambungan (Sudibiyakto *et al.*, 2012). Dengan demikian, penanaman fondasi pendidikan kebencanaan sejak dini menjadi bekal menuju kehidupan masyarakat sadar bencana dari masa ke masa. Pendidikan kebencanaan pun dapat disebut sebagai *life long education*.

Menurut Sudibiyakto (2012), 'ketahanan' pada umumnya dipandang sebagai suatu konsep yang lebih luas daripada 'kapasitas' karena konsep ini memiliki makna yang lebih tinggi daripada sekadar perilaku, strategi-strategi dan langkah-langkah pengurangan serta manajemen risiko tertentu yang biasa dipahami sebagai kapasitas. Twigg (2007) dalam Sudibiyakto (2012) mendefinisikan ketahanan masyarakat dapat dipahami sebagai:

- 1) kapasitas untuk menyerap tekanan atau kekuatan-kekuatan yang menghancurkan, melalui perlawanan atau adaptasi;
- 2) kapasitas untuk mengelola, atau mempertahankan fungsi-fungsi dan struktur-struktur dasar tertentu, selama kejadian-kejadian yang mendatangkan malapetaka;
- 3) kapasitas untuk memulihkan diri atau 'melenting balik' setelah terjadinya bencana.

Istilah 'ketahanan' dan 'kerentanan' pada dasarnya merupakan istilah yang relatif. Maka, perlu dilakukan pengkajian terhadap individu-individu, masyarakat-masyarakat dan sistem-sistem mana yang rentan atau tahan terhadap bencana. 'Masyarakat yang tahan bencana' merupakan sesuatu yang lebih bersifat idaman (Sudibiyakto, 2012).

Penutup

Bencana diawali dengan adanya potensi "ancaman" terhadap hidup dan kehidupan, kesejahteraan, dan aset-aset manusia. Ancaman

mempunyai peluang lebih tinggi dari yang lainnya untuk benar-benar menjadi suatu peristiwa bencana. Di pihak lain, masyarakat mempunyai "kerentanan", yaitu keadaan dan ciri-ciri tertentu yang mempertinggi kemungkinan untuk tercederai oleh ancaman-ancaman pada saat terjadinya peristiwa yang merusak. Pertemuan dari ancaman dan kerentanan inilah yang disebut dengan peristiwa bencana, yaitu bencana alam (*natural disaster*) yang disebabkan kejadian alam seperti gempa bumi dan gunung meletus, dan bencana buatan manusia (*man-made disaster*). Penyebab bencana, antara lain adalah 'ancaman tradisional' seperti gejala-gejala alami termasuk gempa bumi, angin topan, letusan gunung api, tsunami, kebakaran hutan, banjir, tanah longsor, dan kekeringan.

Penanganan bencana muncul dari keyakinan, bahwa hidup manusia pada hakikatnya adalah berharga. Hidup dan kehidupan merupakan hak dasar manusia yang mempunyai implikasi bahwa semua langkah harus diambil demi mencegah atau meringankan penderitaan manusia baik itu diakibatkan oleh konflik maupun bencana. Sejalan dengan prinsip ini, maka setiap orang memiliki tanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah untuk mencegah dan meringankan penderitaan akibat bencana.

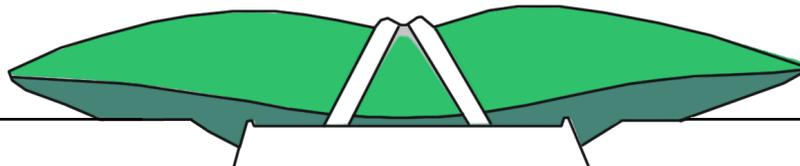
Dengan demikian diperlukan peningkatan kesadaran masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana agar dapat cepat dan tanggap untuk menyesuaikan diri dengan kondisi lingkungan. Kapasitas masyarakat tidak akan dapat berkembang dan berjalan tanpa adanya dukungan dari pemerintah dan lembaga sosial kemasyarakatan yang lain. Oleh karena itu, perlu dikembangkan mekanisme manajemen bencana internal atau sering dikenal dengan skala metode pendekatan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat (PBBM), yang dapat dipahami sebagai upaya meningkatkan kapasitas masyarakat atau mengurangi kerentanan masyarakat, agar mampu menolong diri sendiri dan kelompoknya dalam menghadapi ancaman bahaya yang berpotensi menjadi bencana di sekitar kehidupannya.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih atas koreksi dan masukan redaktur internal dan pembaca ahli, Dr. Sitti Faoziyah, M.Ag., atas ulasannya untuk memastikan kajian ini lebih komprehensif.

Pustaka Acuan

- Ahimsa-Putra, H. S. (2012). Etno Bencana: Etnosains untuk Kajian Bencana, dalam Agus Indiyanto dan Arqom Kuswanjono (Eds.), *Respons Bencana: Kajian Integratif Ilmu, Agama, dan Budaya*. Jakarta: Mizan.
- Asti, A. F. (2012). Bencana Alam Dan Budaya Lokal: Respons Masyarakat Lokal Terhadap Banjir Tahunan Danau Tempe, dalam Agus Indiyanto dan Arqom Kuswanjono (Eds.), *Respons Bencana: Kajian Integratif Ilmu, Agama, dan Budaya*. Jakarta: Mizan.
- Cahanahar, P. (Ed.). (2005). *Bencana Gempa dan Tsunami Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kumarasari, W. R., Mandalika, L. P. R., & Pudjirahaju, S. N. (2012). Membangun Kebijakan Hidup Bersama Risiko Bencana: Interpretasi dan Respons Komunitas Desa Sanggrahan terhadap Bencana Gempa Bumi 27 Mei 2006. (2012), dalam Agus Indiyanto dan Arqom Kuswanjono (Eds.), *Respons Bencana: Kajian Integratif Ilmu, Agama, dan Budaya*. Jakarta: Mizan.
- Munggorao, D. W. (Ed.). (2005). *Menari di Republik Bencana: Gelombang Pikiran Pasca Tsunami 2004*. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup.
- Prayitno, U. S. (2006). Gempa dan Tsunami: Kasus Aceh dan Nias dalam Ujian Singgih Prayitno (Ed.), *Curahan Pemikiran dan Pengalaman Empirik Pengawasan Penanggulangan Bencana Gempa Bumi – Tsunami di Aceh dan Nias: Perspektif RUU Penanggulangan Bencana*. Jakarta: Tim Pengawas Penanggulangan Bencana Alam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias, Provinsi Sumatera Utara.
- Prayitno, U. S. (2008). Tinjauan Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perencanaan Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat: Pelajaran dari Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias, dalam Asep Ahmad Saefuloh *et al.*, (Eds.), *Pengawasan Penanggulangan Bencana Gempa Bumi-Tsunami Aceh dan Nias: Tinjauan Atas Kinerja Rehabilitasi dan Rekonstruksi*. Jakarta: Tim Pengawas Penanggulangan Bencana Alam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias, Provinsi Sumatera Utara.
- Prayitno, U. S. (Ed.). (2009). *Membangun dengan Lebih Baik: Memulihkan Kehidupan Masyarakat Aceh Pasca Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam Analisis Tim Asistensi Tim Pengawasan Penanggulangan Bencana Alam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias Provinsi Sumatera Utara DPR RI*. Jakarta: Tim Pengawas Penanggulangan Bencana Alam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias, Provinsi Sumatera Utara.
- Sudibyakto, A. R., Suryanti, E. D., Hizbaron, D. (2012). Menuju Masyarakat Tangguh Bencana: Tinjauan dari Fenomena Multi-Bencana di Indonesia, dalam Agus Indiyanto dan Arqom Kuswanjono (Eds.), *Respons Bencana: Kajian Integratif Ilmu, Agama, dan Budaya*. Jakarta: Mizan.
- Widiyanto, N. (2012). Bertahan di Antara Letusan Gunung Awu: Mitos Tenggelamnya Maselihe dan Adaptasi Kultural Penduduk Kampung Kendahe, dalam Agus Indiyanto dan Arqom Kuswanjono (Eds.), *Respons Bencana: Kajian Integratif Ilmu, Agama, dan Budaya*. Jakarta: Mizan.



Perluakah Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin Covid-19?

Puteri Hikmawati

Peneliti Utama
Hukum Pidana
puteri.hikmawati@dpr.go.id

Keywords

disaster,
vaccination,
Covid-19,
sanctions,
criminal

Daftar Isi

Pendahuluan.....	12
Menerima Vaksin, Hak atau Kewajiban?.....	13
Pengaturan Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin	15
Penutup	18
Ucapan Terima Kasih.....	18
Pustaka Acuan	18

Kata Kunci

bencana,
vaksinasi,
Covid-19,
sanksi,
pidana

Abstract

The transmission of the Covid-19 virus continues to increase and has an extraordinary impact on the socio-economic life of the community. Various efforts have been made by the Government to prevent the spread of the Covid-19 virus, including by implementing Health Protocols and mass vaccination. Vaccine delivery to the public is also part of the Government's program to control the Covid-19 pandemic. The target of vaccination is carried out for 181.5 million people or 70% of the national population to create herd immunity. To improve compliance with mass vaccinations, the President issued Presidential Regulation No. 14 of 2021, which contains administrative and criminal sanctions. This article examines need sanctions for people who refuse to be vaccinated. Sanctions are an important part of regulations. However, sanctions against people who refuse to be vaccinated have raised criticism from the DPR RI Commission IX. The inclusion of criminal sanctions in the Presidential Decree is not in accordance with the provisions in Law no. 12 of 2011, that the content of criminal provisions only exists in laws and local laws. The imposition of sanctions in the Presidential Decree shows the failure of the Government to take a persuasive approach to convince the public of the importance of participating in the vaccination program and the safety of its use. There are various reasons for person refusing to be vaccines, including doubting the balatness of the Covid-19 vaccine, so it is not appropriate to give sanctions. The Government should increase communication and outreach to the public to ensure the benefits of Covid-19 vaccination, which are not only for one's own safety, but also for other people from the transmission of the Covid-19 virus.

Abstrak

Penularan virus Covid-19 terus meningkat dan menimbulkan dampak luar biasa terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mencegah penyebaran virus Covid-19, antara lain dengan menerapkan protokol kesehatan dan pemberian vaksin secara massal. Target pemberian vaksin dilakukan terhadap 181,5 juta orang atau 70% populasi nasional untuk menciptakan kekebalan kelompok. Untuk meningkatkan kepatuhan terhadap vaksinasi massal, Presiden menetapkan Perpres No. 14 Tahun 2021, yang memuat sanksi administratif dan pidana. Artikel ini mengkaji perluakah sanksi bagi orang yang menolak divaksin Covid-19. Sanksi merupakan bagian yang penting dalam perundang-undangan. Namun, sanksi terhadap orang yang menolak divaksin menimbulkan kritik dari Komisi IX DPR RI. Pencantuman sanksi pidana dalam Perpres tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011, bahwa materi muatan ketentuan pidana hanya ada di dalam undang-undang dan peraturan daerah. Penetapan sanksi di dalam Perpres menunjukkan ketidakberhasilan pemerintah melakukan pendekatan persuasif untuk meyakinkan setiap orang mengenai pentingnya mengikuti program vaksinasi dan keamanan penggunaannya. Ada berbagai alasan orang menolak divaksin, di antaranya meragukan kehalalan vaksin Covid-19, sehingga tidak tepat apabila diberikan sanksi. Pemerintah seharusnya meningkatkan komunikasi dan sosialisasi kepada setiap orang untuk meyakinkan manfaat vaksinasi Covid-19 yang tidak hanya untuk keamanan diri sendiri, tetapi juga orang lain dari penularan virus Covid-19.

Pendahuluan

Presiden Joko Widodo secara resmi menetapkan penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional, melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Penetapan ini menyusul penetapan *World Health Organization* (WHO) bahwa wabah Covid-19 menjadi pandemi global pada 11 Maret 2020. Penetapan status pandemi ini disebabkan oleh penyebaran yang begitu cepat dan luas hingga ke wilayah yang jauh dari pusat wabah. Dengan status pandemi ini, WHO meminta seluruh negara meningkatkan respons darurat terhadap Covid-19.

Keppres No. 12 Tahun 2020 menyebutkan empat poin, yaitu *pertama*, menyatakan bencana nonalam yang diakibatkan oleh penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagai bencana nasional. *Kedua*, penanggulangan bencana nasional yang diakibatkan oleh penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sesuai dengan Keppres No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagaimana telah diubah dengan Keppres No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) melalui sinergi antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. *Ketiga*, gubernur, bupati, walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat. *Keempat*, Keppres ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, yakni 13 April 2020.

Melalui Keppres No. 7 Tahun 2020, pemerintah berupaya menuntaskan kasus Covid-19. Namun, penularan virus Covid-19 terus berjalan sedemikian masif dan menimbulkan dampak luar biasa bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Masyarakat tidak hanya terancam dari penularan virus Covid-19, tetapi juga terdampak secara ekonomi, seperti kehilangan pekerjaan atau penurunan penghasilan.

Data Kementerian Kesehatan, kasus positif Covid-19 di Indonesia per 21 Februari 2021 berjumlah 1.278.653 orang, dengan status meninggal dunia 34.489 orang dan sembuh 1.087.076 orang (detik.

com, 21 Februari 2021). Sejak awal Januari 2021 penambahan kasus beberapa kali mencapai rekor baru. Pada 26 Januari 2021 ada penambahan 13.094 kasus, sehingga total ada 1.012.350 kasus Covid-19 di tanah air. Korban jiwa bertambah 336 orang, sehingga total menjadi 28.468 orang (*Kompas*, 27 Januari 2021). Penambahan korban jiwa dalam sehari ini merupakan rekor tertinggi kedua sejak Maret 2020. Rekor tertinggi pertama terjadi pada 16 Januari 2021, yaitu sebanyak 14.224 (msn.com, 17 Januari 2021). Adapun penambahan kasus kematian akibat Covid-19 dengan rekor tertinggi sejak Maret 2020 pada 28 Januari 2021, yaitu mencapai 476 jiwa (bisnis.com, 28 Januari 2021).

Dengan jumlah kasus tersebut Indonesia menjadi negara pertama di Asia Tenggara yang mencapai sejuta kasus Covid-19. Menurut data WHO, penambahan korban jiwa di Indonesia pada kurun waktu tersebut merupakan yang tertinggi di Asia dan nomor 12 di dunia (*Kompas*, 27 Januari 2021).

Banyak hal yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam upaya mencegah penyebaran virus Covid-19 di Indonesia, antara lain dengan menetapkan protokol kesehatan sebagai hal yang wajib dipatuhi demi keamanan bersama. Protokol kesehatan tersebut antara lain selalu memakai masker, tidak menyentuh benda-benda di tempat umum, selalu menjaga jarak, dan mencuci tangan dengan benar atau memakai *hand sanitizer*, serta menghindari kerumunan. Upaya pemerintah lainnya dalam mengendalikan virus Covid-19 adalah dengan membuat peraturan mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), melalui Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Pemberian vaksin kepada masyarakat juga merupakan bagian dari program pemerintah untuk mengendalikan pandemi Covid-19. Dasar hukum dalam pengadaan vaksin, termasuk program vaksinasi adalah Perpres No. 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.

Sejak 13 Januari 2021 program vaksinasi Covid-19 di Indonesia telah dimulai dengan pemberian vaksin Covid-19 pertama kepada Presiden Joko Widodo di Istana Kepresidenan RI. Vaksinasi massal rencananya akan diselenggarakan oleh pemerintah dalam tempo 15 bulan, mulai Januari 2021 sampai Maret 2022. Target warga yang akan divaksin dalam

kurun waktu tersebut adalah sejumlah 181,5 juta orang atau 70% populasi nasional untuk menciptakan kekebalan kelompok (*herd immunity*). Gambar berikut menunjukkan kebutuhan vaksin pada tiap periode dan penerimanya:

Jumlah Kebutuhan Vaksin (181,5 juta jiwa)

Tenaga kesehatan dan pelayanan publik akan mendapatkan prioritas vaksinasi pertama.

Periode Vaksin Jan–Apr 2021

Petugas Kesehatan Vaksinasi dilakukan untuk tenaga kesehatan tersebar di 34 provinsi 1,3 juta	Petugas Publik 17,4 juta
	Lansia 21,5 juta

Periode Vaksin Apr 2021–Mar 2022

Masyarakat Rentan Masyarakat di daerah dengan risiko penularan tinggi 63,9 juta	Masyarakat Lainnya Dengan pendekatan klaster sesuai ketersediaan vaksin 77,4 juta
---	---

Sumber: Kementerian Kesehatan RI.

Gambar 1. Kebutuhan Vaksin dan Penerimaannya

Di tengah peningkatan kasus positif Covid-19 yang signifikan, vaksinasi merupakan harapan untuk menekan laju penambahan kasus. Namun demikian, ada banyak syarat agar vaksinasi tuntas mengatasi penularan. Proses vaksinasi perdana dan seterusnya dijalankan sesuai dengan syarat-syarat medis dan standar WHO.

Sejak vaksinasi Covid-19 mulai bergulir di tanah air, ada persoalan yang perlu diatasi oleh pemerintah, salah satunya masih adanya sebagian masyarakat yang meragukan khasiat vaksin, khususnya vaksin buatan Sinovac asal China. Banyak yang meragukan kualitas vaksin Sinovac dan juga besaran efikasi ataupun kemampuan melawan virus Covid-19. Selain itu, penyebab penolakan vaksin lainnya, adanya hoaks seputar vaksin, meragukan efektivitas vaksin, dan ada pula yang disebabkan oleh faktor agama, yakni terkait kehalalan bahan baku vaksin.

Sebelumnya, Wakil Menteri Hukum dan HAM, yang juga Guru Besar Hukum Pidana Universitas Gadjah Mada, Edward Omar Sharief Hiarij (Eddy

Hiarij) menyebut, masyarakat yang menolak divaksin Covid-19 dapat dikenakan sanksi pidana. Ketentuan pidana bagi penolak vaksinasi diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Hal itu disampaikannya dalam Webinar Nasional mengenai “Kajian Hukum, Kewajiban Warga Negara Mengikuti Vaksinasi” yang diunggah akun Youtube PB Ikatan Dokter Indonesia pada 9 Januari 2021. Belakangan Eddy Hiarij meluruskan pernyataannya, dengan mengatakan pemerintah akan menempuh cara-cara persuasif dalam melaksanakan program vaksinasi Covid-19 (nasional. tempo.co, 14 Januari 2021). Namun, kemudian Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perpres No. 14 Tahun 2021, yang merupakan perubahan atas Perpres No. 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19. Di dalam Perpres tersebut disebutkan sanksi administratif dan sanksi pidana bagi orang yang menolak (tidak mengikuti) vaksinasi Covid-19. Penetapan Perpres tersebut dikritik oleh DPR RI, khususnya Komisi IX, yang membidangi kesehatan.

Berdasarkan hal tersebut, artikel ini mengkaji perlukah sanksi bagi orang yang menolak divaksin Covid-19. Kajian ini penting mengingat adanya penolakan dari masyarakat, termasuk salah seorang Anggota DPR RI, yang mengatakan bahwa ia dan keluarganya lebih memilih dikenai sanksi daripada harus divaksin (liputan6.com, 12 Januari 2021).

Menerima Vaksin, Hak atau Kewajiban?

Pemerintah berupaya menekan laju penyebaran virus Covid-19 dengan mendatangkan vaksin sebanyak 1,2 juta dosis buatan Sinovac Biotech Ltd., China. Rencananya jumlah vaksin akan ditambah secara bertahap dengan beberapa jenis vaksin yaitu Sinovac, Novovac, Covax/Gavi, dan Merah Putih (Tempo, 28 Des 2020–3 Jan 2021: 32). Negara akan menanggung biaya pemberian vaksin Covid-19 untuk seluruh masyarakat. Pemerintah menyiapkan anggaran sebesar Rp35,1 triliun untuk vaksinasi, termasuk pengadaan 1,2 juta vaksin Sinovac pada tahap pertama. Tahun ini pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp60,5 triliun untuk program vaksinasi (Tempo, 28 Des 2020–3 Jan 2021: 33).

Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin mengatakan, proses vaksinasi bertujuan untuk membentuk *herd immunity*, minimal harus 70%,

karena kasus penularan Covid-19 sangat intensif. *Herd immunity* adalah perlindungan terhadap penyakit menular jika populasi sudah memiliki kekebalan, baik lewat vaksinasi maupun infeksi. Jadi vaksinasi tidak hanya melindungi diri sendiri, tetapi juga untuk melindungi keluarga, tetangga, teman, dan seluruh rakyat Indonesia, serta seluruh umat manusia di dunia (*Kompas*, 13 Januari 2021).

Menurut data Cleveland Clinic, agar vaksin benar-benar efektif menghentikan pandemi, harus ada sekitar 50% hingga 80% populasi yang mendapatkan vaksin agar tercapai kekebalan kelompok atau *herd immunity*. Namun, ada beberapa kelompok orang yang tidak boleh mendapatkan vaksin, yaitu orang dengan alergi parah terhadap vaksin; anak-anak; orang yang memiliki gangguan imunitas; dan wanita hamil (*tribunnews.com*, 8 Januari 2021). Dalam rekomendasi WHO, vaksinasi harus memprioritaskan kelompok rentan terpapar, seperti tenaga Kesehatan, warga lanjut usia, dan warga yang tinggal di lokasi dengan tingkat penularan tinggi (*Kompas*, 23 Januari 2021).

Negara memberikan vaksin kepada semua penduduk secara gratis, dan dilakukan secara bertahap. Dalam hal ini pemerintah menjalankan kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak atas kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Hak atas kesehatan merupakan hak dasar (*fundamental right*) yang dimiliki oleh setiap manusia, menjadi suatu hak hukum (*legal rights*) yang tentunya dijamin oleh negara.

Perlindungan rakyat dari wabah pandemi Covid-19 adalah wujud nyata dari pemenuhan hak atas kesehatan, yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 mengatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup secara lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Demikian pula, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang telah diratifikasi Indonesia dan disahkan melalui UU No. 11 Tahun 2005 menetapkan “Setiap orang berhak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai” (Pasal 12). Terkait hal itu, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menyebutkan hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 9 ayat (3)).

Hak atas kesehatan juga dijamin di dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Pasal 4 UU tersebut menyatakan “Setiap orang berhak atas kesehatan”. Pemenuhan hak tersebut menjadi kewajiban bagi setiap orang dan tanggung jawab pemerintah. Pasal 9 UU No. 36 Tahun 2009 mengatakan setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Pelaksanaan kewajiban tersebut meliputi upaya kesehatan perseorangan, upaya kesehatan masyarakat, dan pembangunan berwawasan kesehatan. Jadi berdasarkan UU No. 36 Tahun 2009, kesehatan merupakan hak sekaligus kewajiban bagi setiap orang. Namun, tidak ada sanksi pidana bagi setiap orang yang melanggar kewajiban atas kesehatan.

Berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah, UU No. 36 Tahun 2009 menyebutkan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat bertanggung jawab melakukan upaya pencegahan, pengendalian, dan pemberantasannya serta akibat yang ditimbulkannya (Pasal 152 ayat (1)). Lebih lanjut, UU menyebutkan pemerintah menjamin ketersediaan bahan imunisasi yang aman, bermutu, efektif, terjangkau, dan merata bagi masyarakat untuk upaya pengendalian penyakit menular (Pasal 153). Dengan demikian, menerima vaksin atau imunisasi adalah hak setiap orang.

Merujuk pada Surat Keputusan Kementerian Kesehatan No. HK.02.02/4/1/2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Vaksinasi dalam Pandemi Covid-19, vaksinasi Covid-19 bertujuan untuk mengurangi transmisi atau penularan, menurunkan angka kesakitan dan kematian akibat Covid-19, mencapai kekebalan kelompok di masyarakat (*herd immunity*), serta melindungi masyarakat dari Covid-19 agar tetap produktif secara sosial dan ekonomi. Terkait dengan hal tersebut, Presiden Joko Widodo mengatakan vaksin penting untuk memberikan perlindungan kesehatan dan keselamatan keamanan bagi kita, masyarakat Indonesia, dan membantu percepatan proses pemulihan ekonomi. Meskipun demikian, presiden tetap mengingatkan agar semua warga tetap disiplin menerapkan protokol kesehatan karena proses vaksinasi memerlukan waktu yang panjang (*Kompas*, 14 Januari 2021). Sayangnya, Presiden tidak mengajukan usulan RUU untuk menjadi dasar hukum dari segala kebijakan yang diambil dalam penanganan Covid-19. UU No. 36

Tahun 2009 tidak mengatur pengendalian penyakit menular secara spesifik untuk Covid-19.

Pengaturan Sanksi bagi Orang yang Menolak Divaksin

Seperti di Indonesia, saat ini hampir setiap negara menjajaki program vaksinasi demi memerangi penyebaran virus Covid-19. Sayangnya, upaya ini masih terkendala oleh keraguan dan penolakan dari sebagian masyarakat. Studi membuktikan, bahwa faktor psikologis dan emosional memengaruhi penolakan. Pada kenyataannya, isu resistensi terhadap vaksinasi Covid-19 tak hanya menjadi persoalan negara dunia ketiga. Salah satu negara dengan penolakan vaksin yang tinggi adalah Perancis. Ironisnya negara kelahiran Louis Pasteur, salah seorang pionir vaksin dan pencipta vaksin rabies ini, justru menjadi salah satu negara dengan tingkat penolakan vaksin yang relatif tinggi dibandingkan dengan negara lain di kawasannya. Meski sempat membaik dari bulan Oktober–November 2020, hanya 40% dari warga Perancis yang bersedia divaksin Covid-19 (*Kompas*, 26 Januari 2021).

Angka tersebut jauh lebih rendah dibandingkan dengan negara Eropa lainnya. Jajak pendapat serupa di Inggris menunjukkan penerimaan vaksin Covid-19 di kisaran 77%. Publik Jerman juga cukup menerima kehadiran vaksin Covid-19 dengan tingkat penerimaan 65%. Sedikit lebih kecil, tepatnya di angka 62%, mayoritas masyarakat di Italia dan Spanyol juga cukup percaya dengan kemampuan dan keamanan vaksin Covid-19 (*Kompas*, 26 Januari 2021).

Demikian pula di Indonesia, menurut hasil survei Litbang Kompas yang dilakukan pada Januari 2021, selain perbedaan dalam hal umur di mana resistensi justru lebih banyak ditunjukkan oleh warga yang termasuk golongan tua. Penolakan banyak diserukan oleh golongan perempuan dan mereka yang termasuk kelas ekonomi bawah. Tidak hanya itu, terutama di Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat, penolakan juga diwarnai oleh dimensi sosial, ekonomi, dan politik. Dalam hal politik, ada indikasi resistensi vaksinasi lebih banyak diekspresikan oleh mereka yang memang sejak awal memilih berseberangan sikap dan pilihan politik pada pemerintahan sekarang (*Kompas*, 26 Januari 2021). Hal ini tidak terjadi apabila sejak awal terjadinya pandemi Covid-19 pemerintah dan DPR membentuk UU yang disetujui bersama, terkait penanganan penyakit menular, seperti Covid-19, termasuk pemberian vaksin bagi masyarakat.

Menjadi kontroversi ketika Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Eddy Hiariej menyebutkan ancaman sanksi pidana penjara atau denda bagi setiap orang yang menolak divaksin. Eddy Hiariej merujuk pada Pasal 93 UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Pasal tersebut mengatakan “setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan, sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Pasal 93 merujuk pada Pasal 9 ayat (1) UU yang sama, bahwa setiap orang wajib mematuhi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan.

Selain itu, Eddy Hiariej mengatakan vaksinasi merupakan kewajiban jika merujuk pada UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Pasal 14 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1984 yang dirujuk menyebutkan “Barang siapa dengan sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah penyakit menular diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).”

Merespons pendapat Eddy Hiariej, Menteri Kesehatan (Menkes), Budi Gunadi Sadikin tidak sependapat, dengan mengatakan pemerintah harus lebih merangkul dan meyakinkan rakyat, bukan justru terkesan mengancam. Hal tersebut disampaikan oleh Menkes pada saat Rapat Kerja dengan Komisi IX DPR RI, 14 Januari 2021.

Namun, kemudian Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perpres No. 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres No. 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19. Perpres yang mulai berlaku pada 10 Februari 2021 tersebut memuat ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana bagi orang yang menolak melaksanakan vaksinasi Covid-19.

Perpres No. 14 Tahun 2021 memuat sanksi administratif bagi setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin Covid-19 yang tidak mengikuti vaksinasi Covid-19, tercantum dalam Pasal 13A ayat (4). Sanksi administratif berupa penundaan atau penghentian pemberian jaminan sosial atau bantuan sosial; penundaan atau penghentian layanan administrasi pemerintahan; dan/atau denda. Pengenaan sanksi administratif tersebut dilakukan

oleh kementerian, lembaga, pemerintah daerah, atau badan sesuai dengan kewenangannya.

Selain memuat sanksi administratif, Perpres juga memuat sanksi pidana bagi setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin Covid-19 yang tidak mengikuti vaksinasi Covid-19 dan menyebabkan terhalangnya pelaksanaan penanggulangan penyebaran Covid-19. Ketentuan tersebut tercantum di dalam Pasal 13B, dengan mengacu pada UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Ancaman pidananya paling lama satu tahun penjara atau denda paling banyak Rp1.000.000 (satu juta rupiah) bagi orang yang menolak divaksin Covid-19.

Berdasarkan Perpres tersebut vaksinasi Covid-19 adalah wajib. Setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin oleh Kementerian Kesehatan wajib mengikuti vaksinasi Covid-19 disertai dengan sanksi administratif dan sanksi pidana bagi penolakannya. Selain Perpres, Peraturan Daerah DKI No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Covid-19, Pasal 30 menyatakan setiap orang yang dengan sengaja menolak untuk dilakukan pengobatan dan/atau vaksinasi Covid-19 dipidana dengan pidana denda paling banyak sebesar Rp5.000.000 (lima juta rupiah).

Sanksi merupakan bagian yang penting dalam peraturan perundang-undangan. Pencantuman sanksi dimaksudkan agar segala norma yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dilaksanakan dan tidak dilanggar. Menurut Utrecht, yang dimaksud dengan sanksi adalah akibat dari sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain, baik itu manusia atau lembaga sosial atas sesuatu perbuatan manusia (Susanto, 2019: 130).

Dalam bidang hukum administrasi, badan pemerintahan diberi wewenang untuk menegakkan sanksi, apabila terjadi pelanggaran terhadap norma-norma hukum administrasi. Hukum administrasi di satu sisi menyediakan sarana-sarana yuridis bagi badan pemerintahan untuk merealisasikan tujuan-tujuan pemerintahan yang dikehendaki, dan di sisi lain menyediakan kepada masyarakat jaminan terhadap tindakan pemerintahan yang tidak tepat dan tidak sah.

Tujuan dicantumkannya sanksi dalam peraturan perundang-undangan hukum administrasi adalah untuk menangkal perasaan impunitas (pembebaran) dengan melakukan pelanggaran tertentu dan beberapa perilaku serius (yang bagaimanapun

dianggap sebagai gangguan) dan tidak lagi diselesaikan melalui sanksi pidana, tetapi dengan sanksi administrasi. Penerapan sanksi administrasi dalam suatu hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat merupakan salah satu bentuk dari tindak pemerintahan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum administrasi (Susanto, 2019: 128).

Sementara itu, pidana adalah nestapa yang dikenakan negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang (Bakhri, 2010: 55). Sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling keras, karena itu sering disebut sebagai *ultimum remedium*.

Secara umum hukum pidana memiliki fungsi yang sama dengan bidang hukum lainnya yaitu menjaga ketertiban masyarakat sehingga kesejahteraan dan kedamaian hidup dapat diciptakan di samping keadilan sebagai cita hukum yang tertinggi. Akan tetapi khasanah ilmu pengetahuan hukum, menempatkan hukum pidana dalam fungsinya yang istimewa yaitu sebagai sarana terakhir atau *ultimum remedium* (Zulfa, 2011: 14). Penderitaan merupakan bentuk sanksi pidana yang diancamkan kepada pelanggarnya. Fungsi *ultimum remedium* ini yang membedakan hukum pidana dengan bidang hukum lainnya, seperti bidang perdata atau administrasi.

Penggunaan hukum pidana dalam praktik penegakan hukum seharusnya dilakukan setelah berbagai bidang hukum yang lain itu untuk mengkondisikan masyarakat agar kembali kepada sikap tunduk dan patuh terhadap hukum, dinilai tidak efektif lagi. Fungsi hukum pidana yang demikian dalam teori seringkali pula disebut sebagai fungsi subsidiaritas, artinya penggunaan hukum pidana itu haruslah dilakukan secara hati-hati dan penuh dengan berbagai pertimbangan secara komprehensif karena sanksi hukum pidana yang bersifat keras (Ali, 2012: 11).

Penetapan sanksi pidana di dalam Perpres No. 14 Tahun 2021, tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah. Sebagai contoh Perda DKI No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan *Corona Virus*

Desease 2019, memuat sanksi pidana bagi orang yang menolak divaksin. Dari perspektif ilmu perundang-undangan, ketentuan pidana dalam Perda tersebut diperbolehkan.

Penetapan sanksi juga memperlihatkan adanya ketidakberhasilan pemerintah dalam melakukan pendekatan persuasif untuk meyakinkan masyarakat mengenai pentingnya mengikuti program vaksinasi Covid-19 dan keamanan penggunaannya. Masyarakat belum merasa yakin tentang keamanan vaksin, walaupun Presiden Joko Widodo merupakan orang yang pertama divaksin.

Ada berbagai alasan orang menolak divaksin. Agama menjadi salah satu alasan penolakan vaksin di Indonesia, yang berpenduduk mayoritas Muslim. Salah satu alasan penolakan terhadap vaksin di Indonesia adalah kekhawatiran terhadap kehalalan dari kandungan vaksin tersebut. Masalah struktural juga mendorong kemunculan gerakan antivaksin ini. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap tata kelola global dalam pengembangan dan distribusi vaksin turut mendorong penolakan terhadap vaksin termasuk vaksin Covid-19 (liputan6.com, 19 Februari 2021).

Namun, sebenarnya hanya sebagian kecil masyarakat yang menolak, sebagian besar lainnya bersedia menerima vaksin Covid-19. Situasi tersebut paling tidak terungkap dari survei nasional tentang penerimaan vaksin Covid-19, yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan bersama *Indonesian Technical Advisory Group on Immunization* (ITAGI) dengan dukungan UNICEF dan WHO. Survei yang berlangsung pada 19-30 September 2020 mengumpulkan tanggapan lebih dari 115.000 orang dari 34 provinsi yang mencakup 508 kabupaten/kota atau 99% dari seluruh kabupaten/kota (Kementerian Kesehatan, 17 November 2020).

Hasil survei menunjukkan bahwa tiga perempat responden menyatakan telah mendengar tentang vaksin Covid-19, dan dua pertiga responden menyatakan bersedia menerima vaksin Covid-19. Namun, tingkat penerimaan berbeda-beda di setiap provinsi, dilatarbelakangi oleh status ekonomi, keyakinan agama, status pendidikan, dan wilayah. Sementara itu, hasil survei juga menunjukkan adanya kelompok yang ragu dan sebagian kecil yang menolak. Dari 7% responden yang menolak, menyebutkan faktor keamanan, efektivitas, dan kehalalan vaksin sebagai faktor pertimbangan mereka (Kementerian Kesehatan, 17 November

2020). Faktor-faktor tersebut sifatnya pribadi, apalagi terkait agama, yang menyangkut keyakinan. Orang yang tidak bersedia divaksin pada dasarnya tidak ada niat “jahat” atau sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah penyakit menular, sebagaimana orang yang melakukan tindak pidana, sehingga perlu mendapat sanksi pidana, atau pelanggaran secara administrasi sehingga perlu mendapat sanksi administratif. Terlebih UU No. 36 Tahun 2009 menjamin hak setiap orang secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya (Pasal 5 ayat (3)).

Dengan mayoritas masyarakat bersedia menerima vaksin Covid-19 dan hanya sebagian kecil yang menolak, pemerintah tidak urgen mengeluarkan Perpres No. 14 Tahun 2021 yang berisi sanksi administratif dan sanksi pidana. Selain itu, apabila Perpres merujuk pada UU No. 4 Tahun 1984, kurang tepat jika orang yang menolak divaksin dianggap sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah penyakit menular. Rujukan Perpres kepada UU untuk pengenaan sanksi pidana juga tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketua Komisi IX DPR, Felly Estelita Runtuwene, dalam keterangan tertulisnya menganggap pemerintah telah melanggar kesepakatan yang telah dibuat dengan DPR tentang sanksi bagi masyarakat yang menolak divaksin Covid-19. Berdasarkan kesepakatan dalam Rapat Kerja antara Komisi IX dengan Kementerian Kesehatan, BPOM, dan BPJS Kesehatan pada 14 Januari 2021, bahwa regulasi yang akan dikeluarkan pemerintah secara eksplisit disebutkan bahwa tidak mengedepankan ketentuan dan/atau peraturan denda dan/atau pidana untuk menerima vaksin Covid-19. Sanksi penghapusan bantuan sosial dan layanan administrasi tidak ada di dalam kesepakatan tersebut. Selain itu, penetapan Perpres No. 14 Tahun 2021 juga melanggar Pasal 61 Peraturan Tata Tertib DPR No. 1 Tahun 2020, berbunyi “Keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan pemerintah serta wajib dilaksanakan oleh pemerintah” (cnnindonesia.com, 15 Februari 2021).

Persoalan komunikasi vaksin menjadi kunci keberhasilan vaksinasi di tiap negara. Oleh karena itu, pemerintah sebaiknya mengambil strategi dengan komunikasi dan sosialisasi kepada masyarakat,

untuk meyakinkan manfaat dari vaksinasi Covid-19, yang tidak hanya untuk keamanan diri sendiri, tetapi juga orang lain dari penularan virus Covid-19. Narasi diberikan kepada masyarakat berdasarkan bukti nyata, dengan penjelasan sedetail mungkin dan mudah dimengerti mengenai manfaat vaksin bagi masyarakat. Selain melibatkan para pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, komunikasi dan sosialisasi tersebut juga perlu melibatkan tokoh agama dan tokoh masyarakat untuk meyakinkan manfaat dan kehalalan vaksin Covid-19 kepada masyarakat.

Penutup

Program pemberian vaksin kepada masyarakat telah dimulai sejak 13 Januari 2021 dengan Presiden Joko Widodo sebagai penerima vaksin pertama. Selanjutnya, pemberian vaksin akan dilaksanakan sampai Maret 2022, dengan target sejumlah 181,5 juta orang yang divaksin atau 70% dari populasi nasional, untuk mencapai *herd immunity* atau kekebalan kelompok.

Sejak program pemberian vaksin dimulai ada penolakan dari sebagian kecil masyarakat untuk menerima vaksin, dengan berbagai alasan seperti meragukan efektivitas dan kehalalan vaksin tersebut. Pada akhirnya Presiden mengeluarkan Perpres No. 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres No. 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19. Perpres tersebut memuat ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana bagi setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin Covid-19 yang tidak mengikuti vaksinasi Covid-19.

Pencantuman sanksi dalam Perpres tidak sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa ketentuan pidana hanya dapat dicantumkan dalam undang-undang dan peraturan daerah. Ada berbagai alasan orang menolak divaksin, di antaranya menyangkut faktor keamanan, efektivitas, dan keraguan terhadap kehalalan dari kandungan vaksin tersebut. Orang-orang tersebut pada hakikatnya tidak ada niat atau sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah penyakit menular tetapi karena alasan yang bersifat pribadi, sehingga kurang tepat apabila diberi sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.

Pemerintah seharusnya mengusulkan RUU terkait kebijakan penanganan dan pengendalian Covid-19 termasuk program vaksinasi, agar menjadi dasar hukum yang kuat. Selain itu, pemerintah perlu melakukan komunikasi dan sosialisasi yang lebih intensif kepada masyarakat yang menolak divaksin, agar masyarakat yakin terhadap manfaat vaksin Covid-19, yaitu untuk keamanan diri sendiri dan orang lain dari penularan virus Covid-19. Pemerintah perlu melibatkan tokoh agama dan tokoh masyarakat untuk meyakinkan manfaat dan kehalalan vaksin Covid-19 kepada masyarakat.

Ucapan Terima Kasih

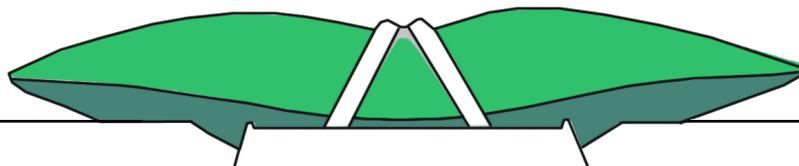
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih atas koreksi dan masukan redaktur internal dan pembaca ahli, Dr. Suhariyono Ar., S.H., M.Hum., atas ulasannya untuk memastikan kajian ini lebih komprehensif.

Pustaka Acuan

- Ali, M. (2012). *Dasar-dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bakhri, S. (2010). *Kebijakan Kriminal dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum (P3IH) FH Universitas Muhammadiyah Jakarta.
- DPR: Sanksi di Perpres Vaksin, Pemerintah Langgar Kesepakatan, 15 Februari 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210215115408-32-606314/dpr-sanksi-di-perpres-vaksin-pemerintah-langgar-kesepakatan>, diakses pada 20 Februari 2021.
- Dunia Perangi Penolakan Vaksin Covid-19, *Kompas*, 26 Januari 2021, hal. E.
- Kementerian Kesehatan RI. *Joint Press Release – Survei Penerimaan Vaksin Covid-19*, 17 November 2020, <https://www.who.int/indonesia/news/detail/17-11-2020-joint-press-release---survei-penerimaan-vaksin-covid-19>, diakses pada 20 Februari 2020.
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional.

- Menguak Masalah Struktural Alasan Penolakan Vaksinasi Covid-19 di Indonesia dan Seluruh Dunia, 19 Februari 2021, <https://www.liputan6.com/cek-fakta/read/4487347/menguak-masalah-struktural-alasan-penolakan-vaksinasi-covid-19-di-indonesia-dan-seluruh-dunia>, diakses pada 20 Februari 2021.
- Menunggu Vaksin Aman dan Ampuh, *Tempo*, 28 Desember 2020-3 Januari 2021, hal. 32.
- Pastikan Efektivitas Vaksinasi Covid-19, *Kompas*, 14 Januari 2021, hal. 1.
- Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.
- Rekor Kasus Harian Covid-19 Tertinggi di Indonesia Sejak Maret 2020, 17 Januari 2021, <https://www.msn.com/id-id/video/berita/rekor-kasus-harian-covid-19-tertinggi-di-indonesia-sejak-maret-2020/vi-BB1cPAZ3>, diakses pada 29 Januari 2021.
- Rekor! Kasus Meninggal Akibat Covid-19 Bertambah 476 Orang, 28 Januari 2021, <https://kabar24.bisnis.com/read/20210128/15/1349248/rekor-kasus-meninggal-akibat-covid-19-bertambah-476-orang>, diakses pada 29 Januari 2021.
- Satu Juta Kasus Covid-19, Pertegas Pelaksanaan PPKM, *Kompas*, 27 Januari 2021, hal. 1.
- Susanto, S. N. H. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1), March 2019.
- Tidak Semua Orang Boleh Menerima Vaksin Covid-19, Siapa Saja Mereka?, 8 Januari 2021, <https://www.tribunnews.com/seleb/2021/01/08/tidak-semua-orang-boleh-menerima-vaksin-covid-19-siapa-saja-mereka>, diakses pada 3 Februari 2021.
- Tolak Divaksin Covid-19, Anggota DPR Ribka Tjiptaning Pilih Bayar Denda, 12 Januari 2021, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4455675/tolak-divaksin-covid-19-anggota-dpr-ribka-tjiptaning-pilih-bayar-denda>, diakses pada 5 Februari 2021.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Vaksinasi Mandiri Bisa Memicu Ketidakadilan Akses, *Kompas*, 23 Januari 2021, hal. 1.
- Vaksinasi untuk Negeri, *Kompas*, 13 Januari 2021, hal. 6.
- Wamenkumham Bilang Tolak Vaksin Covid-19 Dapat Dipidana, Menkes: Sudah Ditegur, 14 Januari 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1423171/wamenkumham-bilang-tolak-vaksin-covid-19-dapat-dipidana-menkes-sudah-ditegur> diakses pada 3 Februari 2021.
- Zulfa, E. A. (2011). *Pergeseran Paradigma Pidanaaan*. Bandung: CV Lubuk Agung.

halaman ini sengaja dikosongkan



Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia

Riris Katharina

Peneliti Utama
Administrasi Publik
riris.katharina@dpr.go.id

Abstract

This article reviews the relationship between government agencies in handling Covid-19 in Indonesia. The emergence of various problems between the central government and local governments, and between the provincial government and regency/municipality governments shows that there is a lack in relationship. This situation must be corrected immediately so that the handling of Covid-19 can be more effective. This paper uses the concept of complex adaptive systems in conducting analysis. This paper aims to provide input for the DPR in monitoring policies issued by the government, so that the handling of Covid-19 in the future runs better. This paper finds that the problem of relations between government agencies arises because local governments still use the perspective of the Regional Government Law in dealing with Covid-19. In fact, in today's complex situation, the hierarchical approach must be abandoned. This paper recommends that the task force that has been formed be carried out effectively by giving it authority.

Keywords

*Covid-19,
local government,
task force*

Daftar Isi

Pendahuluan.....	22
Relasi <i>Intergovernmental</i> dalam Penanganan Bencana di Indonesia	22
Persoalan Relasi Antar- Lembaga Pemerintah.....	25
Menciptakan Sinergi Antar- Lembaga dalam Penanganan Covid-19	28
Penutup	29
Ucapan Terima Kasih.....	29
Pustaka Acuan	29

Kata Kunci

Covid-19,
pemerintah daerah,
satuan tugas

Abstrak

Artikel ini me-review relasi yang terjadi antar-lembaga pemerintahan dalam penanganan Covid-19 di Indonesia. Munculnya berbagai persoalan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota memperlihatkan adanya relasi yang kurang baik. Situasi ini harus segera diperbaiki agar penanganan Covid-19 dapat lebih efektif. Artikel ini menggunakan konsep sistem adaptif kompleks dalam melakukan analisis. Tujuan dari artikel ini untuk memberikan masukan bagi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, agar penanganan Covid-19 ke depan berjalan dengan lebih baik. Artikel ini menemukan bahwa persoalan relasi antar-lembaga pemerintahan muncul karena pemerintah daerah masih menggunakan perspektif UU Pemda dalam menangani Covid-19. Padahal, dalam situasi yang kompleks saat ini, pendekatan hierarki sudah harus ditinggalkan. Artikel ini merekomendasikan agar satuan tugas yang sudah dibentuk diefektifkan pelaksanaan kerjanya dengan memberikannya kewenangan.

Pendahuluan

Sejak Indonesia dinyatakan telah terjangkiti Covid-19 oleh Presiden Joko Widodo pada Maret 2020, berbagai kebijakan telah dikeluarkan untuk menanganinya. Berbagai kebijakan tersebut dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sesuai dengan kewenangan masing-masing. Namun, dalam beberapa kasus, kebijakan yang dikeluarkan dinilai tidak seiring sejalan, bahkan mendapatkan penentangan.

Merrespons perkembangan penyebaran Covid-19 di Indonesia, pemerintah pusat mengeluarkan berbagai kebijakan untuk menekan laju penyebaran Covid-19. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan adalah melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pelaksanaan PSBB ini dalam praktiknya seringkali pula menimbulkan perbedaan pandangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Sebagai contoh, pada saat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengumumkan pemberlakuan PSBB di DKI Jakarta pada 9 September 2020, pemerintah pusat melalui para menteri ekonomi (Menko Perekonomian dan Menteri Perdagangan) memberikan reaksi negatif. Menurut para menteri, keputusan Gubernur DKI Jakarta menarik rem darurat PSBB telah menimbulkan anjloknya Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) dan berpotensi mengganggu kelancaran distribusi barang. Namun, menurut Satgas Covid-19 sikap Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sudah tepat (nasional.kompas.com, 11 September 2020).

Inisiatif pemerintah daerah lainnya yang dinilai tidak sejalan oleh pemerintah pusat yakni pada saat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Tim Tanggap Covid-19 membuat situs corona.jakarta.go.id, sebagai kanal informasi tambahan perihal Covid-19 di Jakarta. Namun, akibat informasi kasus positif yang dibagikan kerap berbeda dengan yang diumumkan Kementerian Kesehatan. Menteri Komunikasi dan Informasi menegaskan situs infeksiemerging.kemkes.go.id yang harus dijadikan rujukan daerah dalam memberikan informasi terkait Covid-19. Lalu pada 18 Maret 2020 dibentuk situs khusus informasi Covid-19 dengan alamat Covid19.go.id (tirto.id, 1 April 2020).

Persoalan lain muncul terkait hubungan pemerintah provinsi dan kota, sebagaimana di Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya. Ada beberapa kasus yang memperlihatkan persoalan relasi tersebut. *Pertama*, terkait rencana Walikota Surabaya hendak memberlakukan PSBB tanpa melalui

Pemerintah Provinsi Jawa Timur. *Kedua*, keluhan Walikota Surabaya terkait pasien yang masuk ke rumah sakit di Kota Surabaya lebih banyak berasal dari luar Kota Surabaya. *Ketiga*, mobil laboratorium dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang diperuntukkan untuk Kota Surabaya ternyata dialihkan ke daerah lain oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Provinsi Jawa Timur (tirto.id, 9 Juni 2020).

Melihat kondisi di atas, tampak bahwa relasi antar-pemerintah, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun antar-pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19 kurang berjalan dengan baik. Padahal, dalam penanganan sebuah bencana, kerja sama antar-lembaga pemerintahan sangat penting. Artikel ini akan *me-review* berbagai persoalan yang muncul dalam relasi antar-lembaga pemerintahan khususnya dalam penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. Menggunakan konsep sistem adaptif kompleks (*complex adaptive systems*) akan dianalisis penyebab persoalan dan alternatif penyelesaian masalah. Artikel ini dimaksudkan untuk memberikan masukan bagi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, agar penanganan Covid-19 selanjutnya dapat berjalan dengan lebih baik.

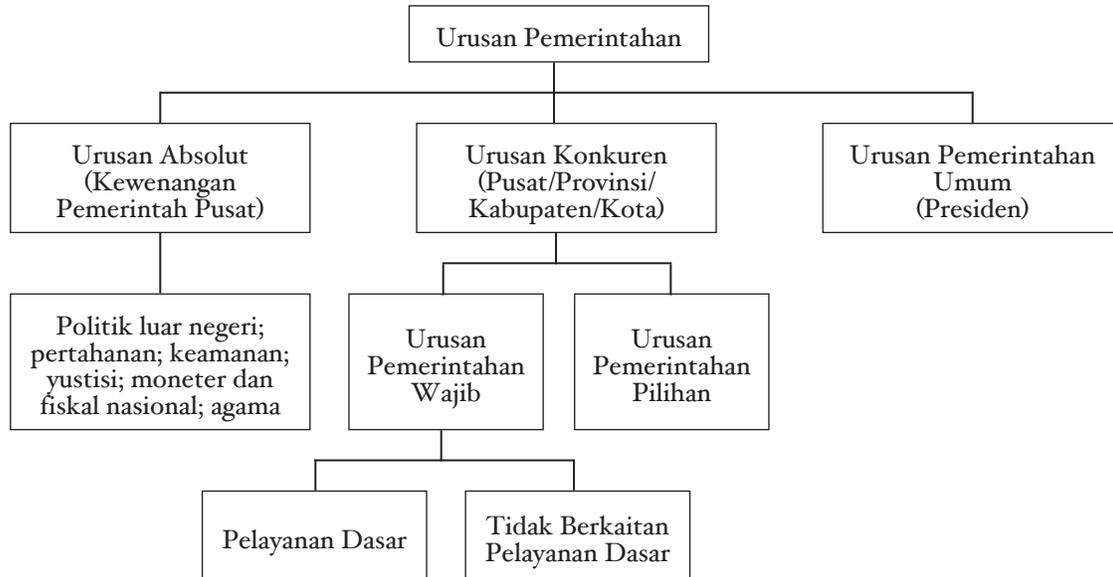
Relasi Intergovernmental dalam Penanganan Bencana di Indonesia

Persoalan relasi antar-lembaga pemerintahan dalam menghadapi Covid-19 tampaknya tidak terlepas dari bagaimana sebuah lembaga pemerintahan memandang situasi tersebut dari urusan yang menjadi kewenangannya. Oleh karena itu, perlu digambarkan terlebih dahulu bagaimana urusan pemerintahan dibagi menurut Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda).

Menurut UU Pemda, urusan pemerintahan dapat dibagi ke dalam tiga pembagian yakni: (1) urusan pemerintahan absolut; (2) urusan pemerintahan konkuren; dan (3) urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan tersebut meliputi urusan politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta agama. Urusan ini dapat diselenggarakan di provinsi melalui asas dekonsentrasi dengan menempatkan instansi vertikal di daerah provinsi.

Adapun urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dalam Pasal 12 UU Pemda, dibagi atas dua urusan yakni (1) Urusan

Pemerintahan Wajib dan (2) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi lagi atas (1) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (2) Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.



Sumber: Bab IV UU Nomor 23 Tahun 2014 (diolah).

Gambar 1. Pembagian Urusan Pemerintahan

Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; serta sosial. Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; serta kearsipan.

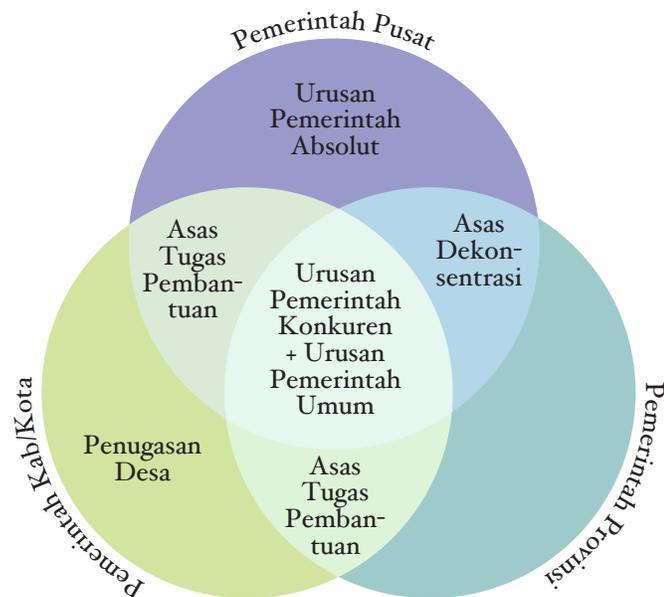
Sedangkan urusan pemerintahan pilihan terdiri atas urusan kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Selanjutnya, Urusan Pemerintahan Umum dalam Pasal 25 UU Pemda meliputi: pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan; koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan

pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Relasi antar-lembaga pemerintahan dalam menjalankan setiap urusan pemerintahan dapat digambarkan sebagaimana tampak pada Gambar 2. Dalam menyelenggarakan setiap urusan pasti ada irisan dalam penyelenggaraannya. Irisan yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota terjadi pada urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut didasarkan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Dikaitkan dengan penanganan Covid-19, setelah dinyatakan sebagai pandemi pada tanggal 2 Maret 2020 oleh Presiden Joko Widodo, pada tanggal 13 April 2020 pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai bencana nasional berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.



Sumber: Bab IV UU Nomor 23 Tahun 2014 (diolah).

Gambar 2.

Relasi Antar-Lembaga Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Urusan

Urusan bencana nasional jika dilihat dalam pembagian urusan pemerintahan, tidak secara tegas disebutkan sebagai urusan siapa. Namun demikian, dalam setiap kejadian bencana, berbagai urusan

akan saling terkait. Dalam beberapa literatur, situasi bencana nasional dapat dipandang sebagai situasi yang kompleks, karena banyak aktor yang terlibat dan sulit diprediksi. Bencana, misalnya dapat memicu perubahan kebijakan karena meningkatnya isu yang membutuhkan agenda kebijakan dan perhatian dari para pembuat kebijakan (Kapucu, 2009: 3). Situasi bencana nasional karena penyebaran Covid-19 tentu membutuhkan koordinasi di antara tindakan berbagai institusi. Kerangka berpikir yang dinilai tepat untuk menganalisis persoalan relasi antar-pemerintahan dalam situasi kompleks adalah sistem adaptif kompleks (*complex adaptive systems*).

Axelrod dan Cohen (dalam Kapucu, 2009: 2) mendefinisikan sistem adaptif kompleks (*complex adaptive systems*) sebagai sebuah sistem di mana banyak pemain yang beradaptasi satu sama lain dan di mana masa depan sangat sulit untuk diprediksi. Sistem adaptif kompleks adalah sebuah sistem manajemen krisis yang terdiri dari banyak lembaga dan kewenangan yang akan dapat beradaptasi lebih tepat terhadap ancaman di wilayah tertentu secara bersama-sama daripada melakukan upaya secara terpisah dan tidak terkoordinasi oleh lembaga yang bertindak secara independen dalam menghadapi persoalan yang sama (Comfort, 1999, 2006 dalam Kapucu, 2009: 1). Sistem adaptif bergantung pada infrastruktur informasi yang memiliki struktur yang memadai untuk menampung dan bertukar informasi, namun cukup fleksibel untuk beradaptasi dalam kondisi yang berubah (Kauffman, 1993, dalam Kapucu, 2009: 1).

Konsep sistem adaptif yang kompleks menangkap proses perubahan dalam lingkungan yang kompleks di mana sekumpulan unit yang saling bergantung yang mampu mengalokasikan kembali sumber daya dan tindakannya untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kondisi yang berubah. Sebagai unit dalam sistem, dia mengubah hubungannya satu sama lain (dari hubungan yang hierarki). Sistem secara keseluruhan mengubah hubungannya dengan lingkungan tempatnya beroperasi. Sebuah sistem yang menghubungkan antara lembaga dan kewenangan akan dapat beradaptasi lebih tepat terhadap ancaman internal dan eksternal di wilayah tertentu dibandingkan dengan upaya terpisah dan tidak terkoordinasi oleh lembaga yang bertindak secara independen untuk memenuhi tantangan yang sama (Clarke dan Chenoweth 2006, Comfort 1999 dalam Kapucu, 2009: 2-3). Dalam lingkungan yang kompleks dan bergejolak, organisasi sering

mengembangkan hubungan formal atau informal untuk bekerja secara kolaboratif untuk mengejar tujuan bersama dan mengatasi masalah bersama (Moynihan, 2005; LaPorte, 1996). Kerumitan dan kesalingtergantungan ini seringkali membutuhkan kolaborasi yang ekstensif di antara berbagai tipe dan level organisasi yang berbeda.

Persoalan Relasi Antar-Lembaga Pemerintah

Sejak Indonesia dinyatakan sebagai negara pandemi Covid-19, telah dikeluarkan berbagai kebijakan oleh pemerintah pusat yang diarahkan salah satunya untuk mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar-kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah. Kebijakan yang dinilai telah menimbulkan persoalan sinergi antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, antara lain:

1) Penetapan Status Pandemi Covid-19

Di awal pandemi Covid-19, pemerintah pusat tidak segera menetapkan situasi Covid-19 ini dalam koridor regulasi yang tepat. Akibatnya, beberapa kepala daerah mengambil kebijakan sesuai dengan kewenangannya untuk merespons pandemi Covid-19. Sebagai contoh, segera setelah Presiden Joko Widodo mengumumkan Indonesia mengalami pandemi Covid-19, Gubernur Jawa Barat, Ridwan Kamil mendeklarasikan Jawa Barat dalam status Siaga I Covid-19 (*Suara Pembaruan*, 3 Maret 2020). Sikap itu diambil didasarkan atas informasi adanya pasien dalam pemantauan dan pengawasan. Mengingat bahwa urusan kesehatan merupakan urusan pemerintahan wajib yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, sikap ini dinilai perlu diambil. Namun, reaksi ini dianggap berlebihan oleh Menteri Dalam Negeri. Mendagri mengirimkan telegram ke seluruh kepala daerah di Indonesia agar tidak memberikan reaksi berlebihan terkait Covid-19, agar menimbulkan ketenangan di tengah masyarakat (*cnnindonesia.com*, 5 Maret 2020).

Hal senada juga dilakukan oleh kepala daerah lainnya, misalnya Bupati Tegal sejak 23 Maret 2020 menutup akses masuk Kota Tegal dengan beton. Demikian pula Gubernur Papua yang menutup akses keluar masuk pelabuhan, bandara, termasuk pos lintas batas negara sejak 26 Maret 2020. Juga Gubernur Bali pada tanggal 27 Maret 2020 menghimbau masyarakat untuk

tidak berkumpul, dengan bekerja dan beribadah dari rumah (*ombudsman.go.id*, 18 Mei 2020). Sikap itu diambil dengan pemikiran bahwa urusan kesehatan menjadi kewenangan daerah.

Baru pada tanggal 13 April 2020 Presiden menetapkan Covid-19 sebagai bencana, yang tertuang di dalam Keppres No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Adapun yang dimaksud dengan bencana non-alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.

2) Lembaga Percepatan Penanganan Covid-19

Presiden telah mengeluarkan Keppres No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang isinya mengatur mengenai pembentukan gugus tugas untuk mempercepat penanganan Covid-19 di Indonesia. Kritik terhadap pembentukan gugus tugas ini adalah kurang melibatkan berbagai kementerian lainnya yang terkait, bahkan tidak melibatkan pemerintah daerah. Keppres ini selanjutnya diubah dengan Keppres No. 9 Tahun 2020 yang memasukkan beberapa K/L baru dalam keanggotaan gugus tugas, termasuk para gubernur seluruh Indonesia.

Selanjutnya Presiden mengeluarkan Perpres No. 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Perpres ini menghapus keberadaan gugus tugas penanganan Covid-19 dan menggantinya menjadi satuan tugas (Satgas) penanganan Covid-19 dan menambahkan Satgas pemulihan ekonomi nasional.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19 diharapkan mampu bersinergi, baik dengan pemerintah pusat maupun antar-pemerintah daerah, dan pada akhirnya menjadi pendorong dalam menangani Covid-19. Dalam praktiknya pemerintah daerah terlibat saling konflik, sebagaimana konflik Gubernur Jawa Timur dengan Walikota Surabaya, dalam pengadaan mobil laboratorium dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang diperuntukkan untuk Kota Surabaya ternyata dialihkan ke daerah lain oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Provinsi Jawa Timur (*tirto.id*, 9 Juni 2020).

Kritik yang dilontarkan terhadap keberadaan gugus tugas yang berubah menjadi Satgas ini adalah bahwa pembentukan Satgas ini tanpa disertai kewenangan untuk membuat keputusan dan tindakan administrasi pemerintahan. Hal ini disebabkan karena banyaknya urusan yang dilibatkan dalam penanganan Covid-19. Hal ini telah membuat Satgas menjadi kurang efektif (politik.lipi.go.id, 28 April 2020).

3) Kebijakan PSBB dan PSBB Transisi

Pengaturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan Covid-19 yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020 tanggal 3 April 2020, dalam implementasinya beberapa kali menimbulkan konflik antar-lembaga pemerintahan, terutama pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Menurut PP ini, pemerintah daerah dapat melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu dengan persetujuan Menteri Kesehatan. PSBB harus memenuhi kriteria jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain. Kriteria ini yang pada akhirnya telah menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dengan daerah. Kriteria ini dianggap memperpanjang rantai birokrasi, sementara daerah yang memahami situasi di daerah terkait pandemi yang dihadapi. Sebagai contoh kasus Kota Gorontalo, Kabupaten Rote Ndao, Kota Sorong, Kota Palangkaraya, dan Kabupaten Fak-Fak yang ditolak usulannya untuk memberlakukan PSBB di wilayahnya, dengan alasan dokumen yang kurang lengkap (nasional.tempo.co.id, 20 April 2020).

Dalam perkembangannya, DKI Jakarta memperkenalkan istilah PSBB Transisi. Istilah PSBB Transisi diartikan sebagai suatu kondisi melakukan pembatasan sosial masif menuju kondisi aman, sehat, dan produktif. Dalam PSBB Transisi kegiatan sosial ekonomi sudah dapat dimulai lagi secara bertahap dengan batasan-batasan yang harus ditaati (megapolitan.kompas.com, 5 Juni 2020).

4) Kebijakan PPKM dan PPKM Mikro

Pada tanggal 11 Januari 2021, pemerintah pusat kembali mengeluarkan sebuah kebijakan baru yang disebut dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang PPKM untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19. Adapun daerah yang menerapkan PPKM adalah Provinsi DKI Jakarta; Provinsi Jawa Barat (prioritas Kabupaten Bogor, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Cimahi, Kota Bogor, Kota Depok, Kota Bekasi, dan Bandung Raya; Provinsi Banten (prioritas Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan); Provinsi Jawa Tengah (prioritas Semarang Raya, Banyumas Raya, Kota Surakarta dan sekitarnya); Provinsi DI Yogyakarta (prioritas Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Kulon Progo); Provinsi Jawa Timur (prioritas Surabaya Raya dan Malang Raya); dan Provinsi Bali (Kabupaten Badung dan Kota Denpasar).

Selain pengaturan mengenai daerah yang diberlakukan PPKM, diatur pula mengenai pembatasan kegiatan dalam PPKM, di antaranya membatasi tempat kerja perkantoran, kegiatan belajar mengajar secara daring/online; sektor esensial yang dapat beroperasi 100% dengan berbagai pengaturan jam operasional; pembatasan untuk kegiatan restoran dan mall; kegiatan konstruksi; dan pengaturan kegiatan di tempat ibadah (kompas.com, 11 Januari 2021).

Setelah PPKM, muncul kemudian kebijakan PPKM Mikro yang dituangkan dalam Instruksi Mendagri No. 3 Tahun 2021, yakni pembatasan kegiatan yang masyarakat yang dilakukan di tingkat lokal. Jika PSBB dan PPKM Jawa-Bali levelnya di kabupaten/kota, maka PPKM mikro sampai kecamatan, kelurahan, desa, hingga RT/RW (tirto.id, 5 Februari 2021).

5) Pola Komunikasi dan Aplikasi

Diumumkannya warga Provinsi Banten yang terinfeksi Covid-19 oleh Gubernur Banten pada tanggal 13 Maret 2020 kepada publik dinilai menyalahi protokol. Gubernur dilarang mempublikasikan jumlah penderita Covid-19. Kewenangan itu ada pada Kementerian

Kesehatan. Pemerintah pusat meresponsnya dengan mengeluarkan Protokol Komunikasi Publik Penanganan Covid-19.

Dalam perkembangannya, muncul persoalan lain. Pemerintah daerah yang membuat situs terkait perkembangan Covid-19 untuk merespons kebutuhan masyarakat ternyata dinilai berbeda narasinya dengan pemerintah pusat (seperti dikemukakan di bagian awal artikel ini). Merespons ini, Kementerian Komunikasi dan Informasi meluncurkan situs infeksiemerging.kemkes.go.id yang berisi informasi terkini kasus Covid-19. Pemerintah daerah diwajibkan merujuk konten situs milik pemerintah pusat dalam memuat narasi di situs milik pemerintah daerah (tirto.id, 1 April 2020). Selanjutnya pada tanggal 18 Maret 2020, gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 meluncurkan situs www.covid19.go.id sebagai sumber informasi resmi penanggulangan virus Covid-19. Pemerintah berharap informasi mengenai penanganan Covid-19 dapat merujuk pada satu sumber mengenai virus Covid-19 dan bagaimana mengendalikannya. Situs ini dikembangkan oleh tim komunikasi risiko dan melibatkan masyarakat untuk penanggulangan Covid-19. Tim terdiri atas berbagai unsur, mulai pemerintah, UNICEF, WHO, organisasi masyarakat sipil, hingga dunia usaha (kominfo.go.id, 18 Maret 2020).

6) Inisiatif Pemerintah Daerah

Dalam beberapa kasus, tampak persoalan rivalitas antar-lembaga pemerintahan muncul disebabkan inisiatif yang muncul dari pemerintah daerah. Misalnya, kebijakan Gubernur DKI Jakarta dalam menetapkan PSBB pada September 2020 yang mendapatkan penentangan dari para menteri bidang ekonomi. Begitu pula kebijakan Gubernur DKI Jakarta memangkas jam operasional transportasi publik seperti Transjakarta, MRT, dan LRT pada tanggal 15 Maret 2020, yang mengakibatkan penumpukan penumpang. Akibatnya, Presiden melakukan koreksi terhadap kebijakan tersebut dengan memerintahkan agar transportasi publik disediakan oleh pemerintah pusat dan daerah (tirto.id, 1 April 2020).

Kasus lainnya terkait Bupati Tapanuli Tengah yang bersikeras hendak membuka sekolah tatap muka untuk SD dan SMP,

sekalipun tidak mendapatkan izin dari Gubernur Sumatera Utara. Menurut Bupati Tapanuli Tengah, larangan gubernur hanya berlaku pada yang menjadi urusan provinsi yaitu sekolah tingkat SMA (voi.id, 5 Februari 2021).

Atau lihat kasus penutupan bandara dan pelabuhan oleh Pemerintah Provinsi Papua sejak 26 Maret 2020 dan telah diperpanjang tiga kali hingga 6 Juni 2020. Padahal, Menteri Perhubungan telah memberi izin berbagai moda transportasi beroperasi Kembali (regional.kompas.com, 8 Mei 2020).

Berdasarkan peristiwa di atas, dapat dilihat bahwa pola relasi antar-lembaga pemerintahan pada awal pandemi Covid-19 sangat dipengaruhi oleh persepsi kewenangan menurut pembagian urusan yang diatur dalam UU Pemda (Maksum & Firdausy, 2020: 139). Setiap kepala daerah merasa bertanggung jawab atas keselamatan warganya dari wabah penyakit Covid-19 tersebut. Itu sebabnya pada awal pandemi, beberapa kepala daerah memperlihatkan tanggung jawabnya dengan menentukan wilayahnya berstatus siaga I, atau mengumumkan warganya yang terjangkiti virus Covid-19, dengan maksud agar warga lainnya bersikap waspada.

Kondisi ini juga sangat dipengaruhi oleh lambannya pemerintah pusat mengkategorikan pandemi Covid-19 ini dalam konteks regulasi yang tepat. Para pengambil keputusan di level daerah menunggu-nunggu pernyataan resmi dari pemerintah pusat, apakah peristiwa pandemi Covid-19 hanya urusan kesehatan dalam situasi normal, bencana non-alam, atau darurat kesehatan, yang regulasinya sudah tentu berbeda-beda. Sekalipun kemudian sudah dinyatakan pemerintah pusat sebagai bencana non-alam, dalam tataran regulasi, pemerintah daerah masih diberikan ruang gerak untuk menentukan situasi di daerahnya dengan persetujuan pemerintah pusat. Situasi ini tampaknya yang menimbulkan kegamangan di antara pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.

Persoalan relasi pemerintah pusat dan daerah juga muncul karena tidak tersedianya data *time series* terkait jumlah kasus Covid-19 dan angka kematian pada awal-awal pandemi. Hal ini dibuktikan dengan hadirnya portal kawalcovid19.id yang merupakan situs tempat sumber informasi inisiatif sukarela warganet Indonesia yang menilai perlunya keberpihakan kepada data yang akurat dan bermutu. Ketidaktersediaan data kasus Covid-19 di Indonesia

secara *time series* mengakibatkan proses pengajuan status PSBB atau PSBB Transisi dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat selalu mengalami konflik. Lihat kasus penetapan PSBB oleh Gubernur DKI Jakarta pada September 2020 dan lima daerah yang ditolak permohonannya oleh Kementerian Kesehatan (nasional.tempo.co.id, 20 April 2020).

Dalam perkembangan selanjutnya, relasi antar-lembaga pemerintahan sudah agak mencair. Hal ini ditandai dengan sudah terjalin komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, khususnya dalam penetapan status PSBB. Namun demikian, pendekatan hierarki menurut UU Pemda, antara provinsi dan kabupaten/kota masih terjadi. Sebagai contoh kasus konflik antara Gubernur Jawa Timur dan Walikota Surabaya serta konflik Bupati Tapanuli Tengah dengan Gubernur Sumatera Utara.

Menciptakan Sinergi Antar-Lembaga dalam Penanganan Covid-19

Situasi pandemi Covid-19 yang dialami dunia saat ini tidak dapat dikatakan situasi yang normal, namun merupakan situasi yang kompleks karena status bencana dan kedaruratannya. Dalam situasi yang kompleks ini, merespons situasi Covid-19 dengan cara menerapkan cara kerja berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Pemda tidak akan dapat berjalan efektif. Dalam situasi lingkungan yang kompleks, desain organisasi yang tepat adalah harus saling bergantung dan menyeluruh (Kapucu, 2009: 16).

Untuk mensinergikan semua lembaga pemerintah yang terlibat dalam penanganan Covid-19, peran gugus tugas yang berganti menjadi Satgas menjadi penting. Bentuk organisasi Satgas dapat dikatakan ideal karena merupakan organisasi organik, yang tidak formalistik, sehingga diharapkan dapat bergerak dinamis (Morgan, 2006: 46). Dalam situasi yang kompleks, organisasi semacam ini memang dibutuhkan untuk dapat bergerak cepat. Namun, penting diingat bahwa sekalipun organik sifatnya, Satgas harus diberikan mandat dan kewenangan yang besar agar dapat menjalankan perannya dengan baik.

Relasi yang buruk, pada awal pandemi dapat dipahami karena setiap pihak merespons situasi menurut persepsi dan kekhawatirannya masing-masing. Namun, setelah Satgas terbentuk, relasi yang digambarkan buruk dari berbagai kasus di atas,

seharusnya tidak akan berlanjut hingga setahun pandemi. Dalam konteks ini, Satgas dinilai gagal dalam merumuskan siapa melakukan apa, dan yang paling penting, bagaimana kegiatan dilakukan, sebagai sebuah basis penting dalam merespons situasi di tengah lingkungan yang kompleks.

Meningkatnya harapan dari masyarakat akan hasil yang dapat dibuktikan dan peningkatan respons dari Satgas terhadap persoalan yang dihadapi di daerah membutuhkan transformasi mendasar dari sistem manajemen dalam situasi darurat. Sebagaimana dikemukakan Kapucu (2009: 16), organisasi pemerintah harus bekerja bersama dengan cara mengurangi hierarki dan berorientasi pada proses. Oleh karena itu, lembaga pemerintah harus lebih didasarkan pada kerja sama (*partnership-based*), berorientasi hasil (*result-oriented*), terintegrasi, dan fokus secara eksternal. Model relasi yang masih menekankan hierarki akan sulit merespons situasi yang kompleks. Hal ini sebagaimana tampak dalam relasi antara Gubernur DKI Jakarta dengan pemerintah pusat, atau Bupati Tapanuli Tengah dengan Gubernur Sumatera Utara.

Namun demikian, sistem adaptif yang kompleks atau kerangka kerja non-hierarki dapat juga gagal merespons kebijakan, jika faktor kunci lainnya tidak dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan. Faktor lain tersebut yaitu tingkat kerentanan sosial di dalam komunitas dan kurangnya sumber daya. Misalnya ini terjadi dalam kasus pembelajaran jarak jauh di masa pandemi. Untuk daerah yang sulit mengakses internet dan penduduknya sulit mendapatkan gawai, tentu akan sulit merespons kebijakan yang sudah ditetapkan. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan situasi ini dengan mencari jalan keluarnya, misalnya memperbolehkan sekolah tatap muka dengan protokol kesehatan yang ketat. Bantuan untuk menerapkan protokol kesehatan tersebut bahkan bisa saja dilakukan. Dalam situasi ini, peran masyarakat juga penting untuk dilibatkan.

Dalam beberapa kasus konflik antar-lembaga pemerintah terjadi dengan alasan merespons tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk melibatkan seluruh komponen dalam masyarakat. Dalam pelibatan ini, yang penting adalah Satgas dapat membangun komunikasi dan koordinasi yang efektif. Satgas juga harus mampu melakukan pertukaran sumber daya yang ada dalam jaringan (Pratikno, 2008: 5). Komunikasi yang baik tentunya dapat meningkatkan kepercayaan dari masyarakat terhadap kerja pemerintah dalam menangani Covid-19.

Sebaliknya, pemerintah juga dapat mengetahui apa yang terjadi dan menjadi kebutuhan masyarakat (tentunya melalui berbagai kanal yang tersedia, baik dari pemerintah daerah maupun masyarakat itu sendiri) untuk segera dapat direspons.

Penutup

Artikel ini menyimpulkan bahwa persoalan relasi antar-lembaga pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah terjadi karena masing-masing pemerintahan menggunakan perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam menjalankan berbagai urusan di wilayahnya masing-masing. Perspektif ini memperlihatkan bahwa pemerintah masih menggunakan pendekatan organisasi yang bersifat hierarki.

Dalam situasi pandemi Covid-19 yang berada dalam lingkungan yang kompleks, peran Satgas sesungguhnya sangat penting. Desain organisasi Satgas yang bersifat organik, sangat tepat untuk menyelesaikan persoalan yang bersifat kompleks semacam pandemi ini. Namun, tanpa kewenangan yang memadai, Satgas akan kurang dirasakan perannya. Itu sebabnya, kepala daerah memilih menyelesaikan persoalan pandemi Covid-19 di daerahnya menurut cara berpikirnya masing-masing.

Satgas harus mampu menciptakan saling ketergantungan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, baik di pusat maupun di daerah untuk saling bekerja sama dalam menanggulangi Covid-19. Satgas juga harus mampu merumuskan siapa melakukan apa, dan yang paling penting, bagaimana sebuah kegiatan dilakukan, termasuk membangun komunikasi dan koordinasi yang efektif. Penting diingat bahwa dalam situasi darurat atau bencana seperti saat ini, manajemen yang efektif selalu datang dari proses *bottom-up*, sebab informasi yang akurat tetap berasal dari masyarakat (level pemerintah daerah). Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mitigasi, mencegah, dan merespons, bahkan dalam tahap pemulihan setelah bencana. Namun demikian, perlu ditekankan pula bahwa pemerintah pusat dan daerah harus mengambil tanggung jawab.

Artikel ini merekomendasikan agar Satgas diperkuat perannya dengan diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan terkait penanganan Covid-19 yang wajib dipatuhi oleh seluruh pelaksana kebijakan. Tanpa itu, Satgas hanyalah sebagai sebuah organisasi tambahan, langkah yang diambil oleh para kepala daerah akan tetap mengikuti UU Pemda, dan konflik dipastikan akan terus terjadi.

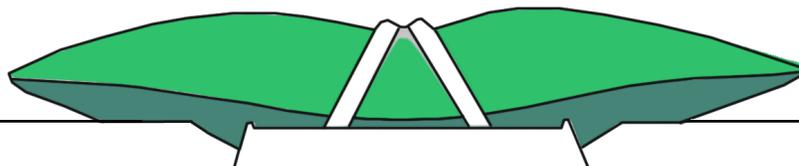
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih atas koreksi dan masukan redaktur internal dan pembaca ahli, Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksam, atas ulasannya untuk memastikan kajian ini lebih komprehensif.

Pustaka Acuan

- Alasan RK Tetapkan Status Siaga 1 Penanganan Corona di Jabar, 5 Maret 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200305172857-20-480862/alasan-rk-tetapkan-status-siaga-1-penanganan-corona-di-jabar>, diakses pada 10 Februari 2021.
- Arti PPKM Mikro, Bedanya dengan PPKM Jawa – Bali dan PSBB, 5 Februari 2021, <https://tirto.id/arti-ppkm-mikro-bedanya-dengan-ppkm-jawa-bali-dan-psbb-f92D>, diakses pada 15 Februari 2021.
- Bupati Tapteng Ngotot Sekolah Tatap Muka, Gubsu Edy: Jangan Korbankan Anak-Anak, 5 Februari 2021, <https://voi.id/berita/31235/bupati-tapteng-ngotot-i-sekolah-tatap-muka-gubsu-edy-jangan-korbankan-anak-anak>, diakses pada 17 Februari 2021.
- Gubernur Banten Mengaku Salah Umumkan 4 Warga Banten Positif Virus Corona, 13 Maret 2020, <https://banten.suara.com/read/2020/03/13/153640/gubernur-banten-mengaku-salah-umumkan-4-warga-banten-positif-virus-corona?page=all>, diakses pada 9 Februari 2021.
- Jangan Takut Korona, *Suara Pembaruan*, 3 Maret 2020, hal. 1.
- Kapucu, N. (2009). Interorganizational Coordination in Complex Environments of Disasters: The Evolution of Intergovernmental Disaster Response Systems. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6(1), Article 47. doi: 10.2202/1547-7355.1498
- Maksam, I. R. & Firdausy, B. M. (2020). Indonesian Decentralization In The Covid Pandemic: On the Right Track or Not? *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 24(2), November. <https://jurnal.ugm.ac.id/jkap/article/view/56998/30565>, diakses pada 8 Maret 2021.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. UK: Sage Publications, Inc.

- Pemerintah Luncurkan Situs Resmi Covid-19". 18 Maret 2020. <https://kominfo.go.id/content/detail/25170/pemerintah-luncurkan-situs-resmi-covid-19/0/berita>, diakses 10 Februari 2021.
- Pemprov Papua Tetap Tutup Bandara dan Pelabuhan Meski Menhub Izinkan, 8 Mei 2020, <https://regional.kompas.com/read/2020/05/08/18411251/pemprov-papua-tetap-tutup-bandara-dan-pelabuhan-meski-menhubizinkan>, diakses pada 1 Februari 2021.
- Permohonan PSBB di Gorontalo dan 5 Daerah ini Ditolak Kemenkes, 20 April 2020, <https://nasional.tempo.co/amp/1333473/permohonanpsbb-di-gorontalo-dan-5-daerahini-ditolak-kemenkes>, diakses pada 8 Februari 2021.
- Perseteraan Risma dan Khofifah di Zona Merah Corona, 9 Juni 2020, <https://tirto.id/perseteraan-risma-dan-khofifah-di-zona-merah-corona-fF6Z>, diakses pada 9 Februari 2021.
- PPKM Mulai Diberlakukan Hari Ini. Simak Berikut Bedanya dengan PSBB, 11 Januari 2021, <https://www.kompas.com/tren/read/2021/01/11/141500665/ppkm-mulai-diberlakukan-hari-ini-simak-berikut-bedanya-dengan-psbb?page=all>, diakses pada 2 Februari 2021.
- Pratikno. (2008). Manajemen Jaringan dalam Perspektif Strukturasi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 12(1) (Mei). Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- PSBB DKI Jakarta, Pemerintah Pusat Belum Satu Suara, 11 September 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/11/10293491/psbb-dki-jakarta-pemerintah-pusat-belum-satu-suara?page=all>, diakses 1 pada Februari 2021.
- PSBB Transisi di Jakarta, Apa Arti dan Bagaimana Protokolnya?, 5 Juni 2020, <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/06/05/10170871/psbb-transisi-di-jakarta-apa-arti-dan-bagaimana-protokolnya?page=all>, diakses pada 15 Februari 2021.
- Ramai-Ramai Istana Jegal Kebijakan Anies Hadapi Covid-19, 1 April 2020, <https://tirto.id/ramai-ramai-istana-jegal-kebijakan-anies-hadapi-covid-19-eJZB>, diakses pada 2 Februari 2021.
- Tarik Menarik Penanganan Covid-19, 18 Mei 2020. <https://ombudsman.go.id/artikel/1/artikel--tarik-menarik-penanganan-covid-19>, diakses pada 11 Februari 2021.
- Webinar Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Mengatasi Covid-19, 28 April 2020, <http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1378-webinar-desentralisasi-dan-otonomi-daerah-relasi-pusat-dan-daerah-dalam-mengatasi-covid-19>, diakses pada tanggal 15 Februari 2021.



Revisi Sisi Ekonomi Undang-Undang Penanganan Bencana

Hariyadi

Peneliti Madya
Kebijakan Publik
hariyadi@dpr.go.id

Abstract

The government's political breakthrough in disaster management began with Law No. 24 of 2007 concerning Disaster Management. The plan to revise the law strengthens the assessment that disaster management is still fraught with several problems. This paper aims to provide input on the planned revision of the law from an economic perspective, particularly to budget management in disaster management. Based on a literature review on the principles of Damages and Losses Assessment and the effectiveness and efficiency of disaster budgeting, this study's results indicate that in practice, the assessment of losses and damage due to disasters, and the principles of effectiveness and efficiency of disaster management are still issues. This study offers recommendations, namely the need for completing the revision of Law No. 24 of 2007 to strengthen the disaster management, which targets: (1) strengthening of institutions and sources of funding; supervising the implementation of disaster management, especially at the emergency response stage, (2) opening room for the participation of third parties or foreigners in evaluating the value of economic losses and damage for each disaster event, (3) mainstreaming of disaster impact insurance schemes, and (4) strengthening enforcement of governance systems and integrated disaster management budgets.

Keywords

*disaster,
governance,
budgeting effectiveness and efficiency*

Daftar Isi

Pendahuluan	32
Penilaian Kerusakan dan Kerugian Bencana Alam	35
Efektivitas dan Efisiensi Penggangan Penanganan Bencana	36
Penutup	38
Ucapan Terima Kasih	38
Pustaka Acuan	38

Kata Kunci

bencana,
tata kelola,
efektivitas dan efisiensi
penganggaran

Abstrak

Terobosan politik pemerintah dalam penanganan bencana dimulai sejak lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanganan Bencana. Adanya rencana revisi UU tersebut menguatkan penilaian bahwa penanganan bencana masih diwarnai beberapa persoalan. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan masukan terhadap rencana revisi undang-undang tersebut dari sisi ekonomi, khususnya terkait pengelolaan anggaran dalam penanganan bencana. Dengan tinjauan literatur prinsip *Damages and Losses Assessment* dan efektivitas dan efisiensi penganggaran bencana, hasil studi ini menunjukkan bahwa dalam praktik penilaian kerugian dan kerusakan akibat bencana, dan prinsip efektivitas dan efisiensi penanganan bencana masih menjadi persoalan. Kajian ini menawarkan rekomendasi, yakni kebutuhan penuntasan revisi UU No. 24 Tahun 2007 untuk memperkuat paradigma penanganan bencana yang menasar pada: (1) penguatan kelembagaan dan penyumberan pendanaan; (2) pengawasan pelaksanaan penanganan bencana khususnya pada tahapan tanggap darurat; (3) pembukaan ruang partisipasi pihak ketiga dan/atau asing untuk memvaluasi nilai kerugian dan kerusakan ekonomis setiap kejadian bencana; (4) pengarusutamaan skema asuransi dampak bencana; dan (5) penguatan penegakkan tata kelola dan keterpaduan anggaran penanganan bencana.

Pendahuluan

Update pantauan bencana Geoportal Kebencanaan Indonesia BNPB menunjukkan data kejadian bencana telah mencapai 309 kejadian terhitung sampai dengan 4 Februari 2021. Dari jumlah tersebut, 308 termasuk bencana alam dan 1 bencana non-alam, yakni Covid-19. Ke-308 bencana alam tersebut mencakup gempa bumi, kebakaran hutan dan lahan, banjir,

tanah longsor, puting beliung, dan gelombang pasang/abrasi. Dari keseluruhan kejadian tersebut, bencana hidrometeorologis mendominasi, yakni banjir dan tanah longsor (BNPB, 2021). Dihitung dari jumlah korban dan tingkat kerusakannya, serta dengan parameter kategori bencana BNPB, yakni <50 = hijau, 50-150 = kuning, dan 150 < = merah), kejadian bencana dalam kurun waktu 2 dua bulan pada awal tahun 2021 tersebut berada dalam kategori merah (Tabel 1).

Tabel 1. Kejadian Bencana dan Dampak Penyerta, Jan-Feb 2021

No.	Jenis Bencana	Jumlah Kejadian
1	Gempa bumi	7
2	Letusan gunung api	0
3	Karhutla	1
4	Kekeringan	0
5	Banjir	192
6	Tanah longsor	49
7	Puting beliung	52
8	Gelombang pasang/abrasi	6
9	Covid-19 (non-alam)	1
Jumlah		308

Sumber: BNPB (2021).

No.	Dampak Penyerta	Jumlah
1	Korban Manusia	1.686.976
	Meninggal	196
	Hilang	10
	Luka-luka	12.047
	Menderita dan mengungsi	1.674.723
2	Kerusakan	360.692
	a. Rumah	
	- Ringan	36.737
	- Sedang	5.224
	- Berat	4.322
	- Terendam	313.001
	b. Fasilitas	
	- Ringan	92
	- Sedang	512
	- Berat	604
	- Terendam	200

Sumber: BNPB (2021).

Secara restrospektif, data BNPB menunjukkan bahwa jumlah kejadian bencana selama hampir 1 dekade terakhir (2010-2019) terus mengalami kenaikan setiap tahun dengan nilai reratanya mencapai 9% (Tabel 2). Dengan data ini, jumlah kejadian bencana pada tahun 2020 diasumsikan mengalami kenaikan khususnya jika dilihat dari tren kejadian tiga tahun terakhir. Adanya kejadian bencana non-alam, yakni Covid-19 sejak awal 2020 yang sampai kini belum menunjukkan tanda-tanda penurunan secara signifikan, pemerintah harus memberikan kemauan politiknya dalam penanganan bencana ke depan.

Secara kelembagaan, politik anggaran, dan pendekatan yang lebih komprehensif dalam penanganan bencana, kemauan dan/atau terobosan politik pemerintah cukup memadai. Memadainya kemauan dan/atau terobosan itu dapat dilihat dari lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanganan Bencana. Dalam kerangka UU ini, penanganan bencana dapat dilaksanakan secara lebih terukur,

dengan kepastian dukungan anggaran, infrastruktur dan kelembagaan, serta ruang partisipasi masyarakat dan lembaga asing. Masuknya agenda revisi UU tersebut ke dalam daftar prioritas Prolegnas Tahun 2021, merefleksikan penguatan kemauan politik pemerintah (DPR RI, 2021).

Keberadaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dinilai semakin memperkuat pelaksanaan penanganan bencana dari fase penanganan pra-bencana, tanggap darurat, dan pasca-bencana. Namun, secara empiris pelaksanaan pengalokasian anggaran di sejumlah kementerian/lembaga (K/L) untuk kegiatan mitigasi dan/atau penanganan bencana masih belum sinergis sehingga belum menguatkan tugas dan fungsi BNPB (Madjid, 2018). Pola penganggaran nasional yang bersifat inkremental dan sistem penanganan bencana yang menggunakan pendekatan penganggaran yang belum terpadu menjadikan sistem tata kelola penganggaran secara lintas-K/L belum optimal.

Padahal dari sisi dukungan anggaran, mobilisasi dana APBN, APBD, dan dana masyarakat dan/atau sumber asing, penanganan setiap tahapan bencana seharusnya dapat diimplementasikan secara sinergis bagi semua pemangku kepentingan pelaksana di lapangan. Ditambah lagi, ketersediaan *discretionary budget* melalui kelembagaan dana siap pakai (*on-call*)

dalam penanganan tahapan tanggap darurat bencana juga telah diatur (PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana). Selain itu, ruang peran masyarakat/lembaga usaha dan lembaga internasional dalam penanganan bencana alam, non-alam, dan bencana sosial juga telah dibuka dalam UU No. 24 Tahun 2007.

Tabel 2. Kejadian Bencana, 2010–2019

No.	Tahun	Jumlah Kejadian Bencana	Laju Kejadian Tahunan (%)	Dampak Bencana (Jumlah Korban/ Kerusakan)	
				Korban Manusia ¹	Kerusakan Rumah/ Fasilitas ²
1	2010	1.945	-	1.664.907	62.053
2	2011	1.619	-16,8	475.928	74.772
3	2012	1.780	9,1	954.520	54.841
4	2013	1.666	-6,4	3.892.512	91.629
5	2014	1.961	17,7	2.814.604	56.680
6	2015	1.694	-13,6	1.227.276	26.033
7	2016	2.306	36,1	3.163.069	50.115
8	2017	2.866	24,3	3.674.747	51.889
9	2018	3.397	18,5	10.423.419	374.927
10	2019	3.814	12,3	6.104.010	76.472
Jumlah		23.048	(\bar{x}) 9,0	34.394.992	919.411

Sumber: BNPB (2021).

¹Meninggal, hilang, luka-luka, dan menderita/mengungsi

²Ringan, sedang, berat, dan terendam

Secara umum, kerentanan kejadian bencana alam, non-alam, dan bencana antropogenik, tentu dapat memengaruhi kinerja ekonomi Indonesia sebagai negara dalam kelompok pendapatan menengah atas (World Bank, 2020). Apalagi posisi geografis Indonesia berada pada gugusan kepulauan Cincin Api Pasifik dan memiliki risiko seismik pertemuan tiga lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Australia yang sering menghasilkan gempa bumi (UNDRR, 2020). Selain itu, dengan posisinya yang berada di wilayah tropis serta kondisi hidrologis, Indonesia juga rentan terhadap bencana alam hidrometeorologis (BNPB, 2019). Dengan demikian, kemauan politik penanganannya berikut kerangka hukum, pendekatan, penganggaran dan kelembagaan menjadi suatu keniscayaan.

Namun demikian, terdapat sejumlah tantangan yang harus dikelola. *Pertama*, isu kerangka hukum dan kebijakan yang lebih komprehensif dan inklusif. Keputusan DPR RI dan pemerintah untuk merevisi

UU No. 24 Tahun 2007 dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021 merefleksikan pengakuan negara bahwa tantangan ini memang menjadi isu strategis yang harus segera dituntaskan. Sejumlah isu menjadi alasan revisi tersebut merentang dari isu penanganan bencana di daerah termasuk di dalamnya isu sinergi pusat dan daerah, penguatan mitigasi risiko dan pencegahannya, isu penetapan bencana, paradigma penanganan bencana, pendanaan sampai dengan isu tumpang-tindihnya peraturan perundang-undangan. Substantifnya sejumlah isu tersebut menjadikan posisi politik misalnya, Partai Keadilan Sosial, cenderung pada pilihan mengganti UU tersebut (hukumonline.com). *Kedua*, isu penetapan kedaruratan, pendanaan, dan pelibatan TNI. Aliansi Masyarakat untuk Penguatan Undang-Undang Penanggulangan Bencana (AMPU-PB) misalnya, menyoroti kebutuhan strategi penetapan kedaruratan dalam setiap penanganan bencana. Sejumlah isu lain yang perlu diperhatikan terkait dengan isu paradigma, kelembagaan,

pendanaan, kemandirian daerah, proses bisnis multi-pihak, komitmen organisasi masyarakat, kesetaraan dan inklusi, serta pelibatan TNI (hukumonline.com). Terkait isu pendanaan, termasuk di dalamnya tata kelolanya, juga menjadi isu penting yang harus segera dikelola (UNDRR, 2019). Hal yang sama misalnya, isu pembagian kewenangan antar-lembaga dan kewenangan BNPB itu sendiri. Kajian SMERU menunjukkan bahwa belajar dari kasus pengelolaan bencana non-alam Covid-19, isu pembagian kewenangan antar-lembaga, batas-batas kewenangan lembaga tertentu dalam mobilisasi dan pengelolaan sumber daya, dan kewenangan BNPB misalnya, mendasari kebutuhan revisi tersebut (SMERU, 2020). *Ketiga*, isu inklusivitas dalam penanganan bencana. Hasil riset Yayasan Skala Indonesia di Sulawesi Tengah pasca-bencana, misalnya menemukan peran penting kearifan lokal tentang kebencanaan dan karena itu, kepemimpinan lokal perlu diakomodasi dalam mitigasi dan penanganan bencana (hukumonline.com).

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini membahas strategi penanganan bencana dari sisi ekonomi khususnya aspek perhitungan kerugian bencana dan penganggaran yang efektif dan efisien. Tujuannya untuk mengevaluasi pengelolaan anggaran dalam penanganan bencana nasional. Sumber data yang digunakan dari kajian ini berasal dari tinjauan literatur. Metode analisis deskriptifnya didasarkan pada prinsip-prinsip penilaian *Damages and Losses Assessment (D&L Assessment)* dan efektivitas dan efisiensi penganggaran penanganan bencana dan pengelolaannya.

Salah satu prinsip *D&L Assessment* menegaskan bahwa salah satu faktor penting yang berpengaruh dalam perhitungan tersebut adalah tingkat dan durasinya, struktur ekonomi lokal, wilayah geografis terdampak, dan situasi sosial sebelum dan saat terjadi bencana. Hal ini mengimplikasikan bahwa semakin padat penduduk dan maju infrastrukturnya, nilai kerugian dan kerusakannya akan lebih besar. Gempa bumi di Yogyakarta pada tahun 2006 menimbulkan kerugian dan kerusakan yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan kasus yang sama yang skala bencananya lebih besar, yakni di Nabire, Papua pada tahun 2004. Satu karakteristik umum, perhitungan nilai kerugian dan kerusakan akibat bencana cenderung dibesar-besarkan meskipun ada lima sektor utama yang secara umum harus dihitung (Sudibyakto *dalam* Madjid, 2018: 34). Kelima sektor itu adalah: (1) perumahan; (2) infrastruktur; (3) fasilitas sosial; (4) sektor produktif masyarakat

(irigasi, pertanian, wisata); dan (5) faktor lingkungan dan perekonomian penunjang. Prinsip lain *D&L Assessment* adalah pengakuan tentang sulitnya penilaian nilai kerugian dan kerusakan. Karena itu, diperlukan asumsi berbasis kasus per kasus, lokasi, dan waktu kejadian (FAO, 2020). FAO misalnya, menyajikan sejumlah asumsi, antara lain: (1) penilaian pada bencana secara tunggal; (2) penggunaan aset tidak secara bersamaan (infrastruktur, mesin, dan peralatan) untuk menghindari penghitungan ganda; (3) perbaikan dan rehabilitasi biaya aset secara linier berkorelasi dengan tingkat kerusakannya; dan (4) semua proyeksi didasarkan pada informasi sebelum kejadian bencana. Hal ini mengimplikasikan bahwa perbedaan nilai ekonomi kerugian dan kerusakan hasil perhitungan lembaga yang berbeda menjadi suatu keniscayaan.

Dari perspektif *D&L Assessment* ini, pendekatan perhitungan kerugian bencana perlu didukung dengan penguatan kelembagaan dengan tingkat kewenangan yang cukup luas dan otonom. Hal ini mengimplikasikan perlunya penguatan kewenangan kelembagaan BNPB. Selain itu, dengan konteks geografis Indonesia yang tersebar dan rentannya posisi Indonesia dari potensi bencana, pendanaan penanganan bencana bersumber APBN perlu diperkuat tidak hanya yang sifatnya *on-call budget* tetapi juga dana yang bersifat operasional. Sementara itu, mandat efektivitas dan efisiensi penganggaran negara diperkuat dengan lahirnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Secara umum, berdasarkan kelembagaan kedua UU tersebut, upaya mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi pengelolaan anggaran, penyusunannya dilakukan dengan tiga pendekatan utama, yakni: (1) anggaran terpadu; (2) anggaran berbasis kinerja; dan (3) adanya perspektif penganggaran lebih dari setahun (KPJM).

Pendekatan anggaran terpadu diarahkan untuk memastikan tidak adanya duplikasi sumber penganggaran baik dari sisi sumber dana, pelaksana dan penanggung jawab kegiatan. Sementara itu, anggaran berbasis kinerja mengedepankan pada relasi antara pendanaan dengan hasil (*output*) yang hendak dicapai. Untuk memastikan pendekatan ini dapat berjalan dan memenuhi prinsip akuntabilitas penggunaannya, terdapat tiga instrumen, yakni: indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Dengan demikian, setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya. *Last but not least*, kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Melalui

pendekatan ini, besaran anggaran ditentukan dengan memperhatikan perspektif lebih dari satu tahun. Konsekuensinya penyediaan anggaran lebih dari satu tahun anggaran sampai tercapainya sasaran kebijakan.

Prinsip-prinsip penganggaran penanganan bencana tentu juga harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan UU organik, yakni UU No. 24 Tahun 2007. Berdasarkan PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana secara jelas menegaskan sumber-sumber pendanaan, yakni APBN, dana kontinjensi, dana siap pakai, dan dana bansos berpola hibah. Dari sisi kelembagaan, eksistensi BNPB berdasarkan Perpres No. 8 Tahun 2008 tentang BNPB secara normatif berfungsi sebagai koordinator pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terarah, terpadu, dan menyeluruh. Secara normatif, pelaksanaan fungsi tersebut telah dilaksanakan setidaknya-tidaknya dari realisasi serapan anggaran (BNPB, 2020). Namun demikian, dengan keterbatasan kewenangan BNPB, luasnya dampak bencana, keterbatasan anggaran, dan konteks kerangka hukum yang ada, pelaksanaan fungsi tersebut belum sepenuhnya optimal. Dengan menggunakan dua prinsip teoretis kedua di atas, kajian ini mengulas permasalahan tersebut dengan memfokuskan pada isu pengelolaan anggaran dan keterlibatan K/L berikut penganggaran yang dibutuhkan.

Penilaian Kerusakan dan Kerugian Bencana Alam

Kompleksitas kerusakan dan kerugian objek yang divalusi secara ekonomis dan beragamnya asumsi yang dipakai menjadikan perhitungannya secara tepat tentu tidak mudah dilakukan. Kejadian bencana di Aceh misalnya, perkiraan awal nilai kerusakan dan kerugiannya mencapai Rp63,4 triliun atau US\$4,5 miliar (nilai jual kurs BI per 17 Februari 2021 1US\$=Rp14.089) dengan komposisi 66% hasil penilaian kerusakan dan 34% dari kerugian akibat penurunan pendapatan dan merosotnya produksi (Bappenas, 2005). Dari hasil penilaian itu, 78% diderita sektor swasta (termasuk rumah tangga).

Kasus bencana gempa bumi di DIY dan Jawa Tengah menyebabkan kerugian senilai US\$3,1 miliar (CFE-DM, 2018; Bappenas *et al.*, 2016). Kasus yang sama di Sumatera Barat pada tahun 2009. Kerugian ekonominya diperkirakan mencapai US\$2,2 miliar (CFE-DM, 2018; Bappenas *et al.*, 2016). Kasus terbaru di Lombok, NTB pada tahun 2018, nilai kerugian

ekonominya ditaksir mencapai Rp7,5 triliun atau US\$530 juta (BNPB, 2018). Sumber media yang mengutip sumber resmi menyebutkan bahwa nilai kerugian tersebut mencapai Rp12,15 triliun, terbagi ke dalam nilai kerugian kerusakan bangunan senilai Rp10,15 triliun dan kerugian ekonomi sebesar Rp2 triliun (cnnindonesia.com).

Sebagaimana diketahui bahwa hasil penilaian kerugian bencana yang tidak mudah dilakukan karena adanya perbedaan asumsi yang dipakai. Isu perbedaan ini terkait dengan isu tata kelola (Kurniawati, 2015). Kajian Bappenas, misalnya menegaskan bahwa sepanjang satu dekade terakhir kerusakan dan kerugian akibat bencana alam mencapai Rp162 triliun. Perhitungan ini berbeda dengan hasil kajian UNDP yang mencapai Rp400 triliun (Bappenas *dalam* Madjid, 2018). Dalam konteks ini, hasil perkiraan seperti ini tidak hanya menghadapkan pemerintah pada posisi yang sulit dalam merespons baik secara anggaran dan kelembagaan maupun isu tata kelola, *c.q.* isu kebocoran dan kerugian negara (Sudibyakto *dalam* Madjid, 2018).

Perbedaan tersebut, dalam batas tertentu, menjadi suatu kecincaan karena sejumlah asumsi yang dipakai. Badan dunia untuk urusan pangan (FAO) misalnya, mengajukan 16 asumsi (FAO, 2020). Secara epistemologis, dengan banyaknya asumsi tersebut, tentu memunculkan persoalan kredibilitas hasilnya. Kasus empiris misalnya, menunjukkan bahwa pada tahap tanggap darurat, isu kemahalan dapat diakomodasi untuk mempercepat tujuan penyelamatan korban jiwa. Persoalannya adalah ketepatan penempatannya. Sebagai contoh, jika isu kemahalan dalam pengadaan barang/jasa diakomodasi bukan pada tahap tanggap darurat tentu menjadi persoalan tata kelola. Selain itu, isu akuntabilitas, *c.q.* pencatatan bantuan yang tidak tercatat dengan baik khususnya catatan yang dimiliki pemerintah. Beberapa faktor seperti banyaknya pos pengumpul, tidak adanya rekening khusus, dan kurangnya koordinasi antar-pemangku kepentingan merefleksikan penilaian tersebut. Konteks struktural, yakni terbatasnya akses aktor masyarakat dalam tata kelola keuangan bencana, dalam batas tertentu, dapat dipahami. Selain itu, pemerintah belum melembagakan sistem akuntansi khusus dalam kasus penanganan bencana. PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana Pemerintah misalnya, belum mengatur secara komprehensif tentang mekanisme penyaluran bantuan. Hal yang sama, implementasi yang belum optimal pola kerja sama pemerintah dan pihak asing dalam pengelolaan

bantuan bencana (Kurniawati, 2015). Satu variabel lain juga berkontribusi terhadap kasus ini, yakni *media coverage* atas kejadian bencana yang sering menjadi variabel yang cenderung meninggikan penilaian kerugian ekonomi. Hasil studi beberapa ahli ekonomi menunjukkan bahwa upaya ini, dalam batas-batas tertentu, sengaja dilakukan untuk ‘memobilisasi’ bantuan. Kasus ini, untuk sebagian, ditengarai terjadi di tingkat lokal (Madjid, 2018).

Pertanyaannya lalu, hal-hal apa saja yang perlu dilakukan meskipun perbedaan hasil perhitungan tingkat kerugian dan kerusakan menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindarkan? Dorongan politik DPR terhadap pemerintah untuk melakukan perhitungan tersebut berdasarkan pendekatan yang paling *up-to-date* dan komprehensif, melibatkan pihak akademisi dan *think-tank* yang bereputasi adalah hal pertama yang harus ‘dipaksakan’ secara politik. Hal berikutnya, pemberian pekerjaan pada pihak ketiga secara terbuka yang diakui secara nasional dan internasional. Untuk bisa berjalan optimal, penguatan fungsi pengawasan DPR pada pelaksanaan penganggaran

penanganan bencana tentu menjadi prasyarat utama. Dengan demikian, jika ketiga hal tersebut dapat diimplementasikan secara baik, kasus kebocoran dana Bansos di Kemensos baru-baru ini dapat diminimalisasikan.

Efektivitas dan Efisiensi Penganggaran Penanganan Bencana

Sebelum masuk pada isu efektivitas dan efisiensi penganggaran bencana, parameter besaran anggaran tahunan penting untuk disinggung. Dalam konteks tersebut, besaran anggaran tahunan BNPB akan disajikan. Tabel 3 menunjukkan bahwa besaran alokasi anggaran BNPB mengalami penurunan. Secara sekilas data ini mengimplikasikan kurang memadainya penanganan bencana di tengah-tengah terus meningkatnya jumlah bencana setiap tahun (Tabel 2). Namun demikian, kesimpulan tersebut masih harus dilacak pada sumber dan besaran anggaran secara total berikut yang dialokasikan pada sejumlah K/L.

Tabel 3. Alokasi Anggaran BNPB 2017–2021

TA APBN	Alokasi (Rp Ribuan)	Laju (%)	KPJM (Rp Jutaan)							
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2016	2.432.366.156	-	2.106,3	2.194,7	2.320,3	-	-	-	-	-
2017	1.185.820.834	-49		1.227,1	1.269,8	1.307,9	-	-	-	-
2018	749.380.299	-37			775,4	798,7	822,7	-	-	-
2019	619.400.000	-16				-	-	-	-	-
2020	700.646.814	13					713,3	726,4	739,8	-
2021	813.103.748	16						824,6	836,4	848,6

Sumber: Perpres tentang Rincian Anggaran APBN 2016–2021.

Penurunan atau kecilnya anggaran bagi BNPB sebenarnya tidak merefleksikan keseluruhan sumber anggaran (Merdeka.com). Penilaian ini dapat dilihat dari data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Pada kurun waktu lima tahun terakhir (2015–2019) alokasi dana untuk penanganan bencana, dalam bentuk dana kontijensi, dana *on-call*, dan bantuan sosial (bansos) terus mengalami kenaikan realisasi netonya. Pada tahun APBN 2015 dana tersebut mencapai Rp3,4 triliun (belum termasuk untuk bencana Lumpur Lapindo), mengalami penurunan pada tahun 2016 menjadi Rp1,9 triliun dan Rp1,8 triliun pada 2017. Jumlah ini kemudian mengalami pelonjakan drastis pada APBN 2018 menjadi Rp6,8 triliun, dan Rp 7,6 triliun pada APBN 2019 (LKPP, 2016–2020).

Hal ini menegaskan bahwa pemerintah setidaknya telah menunjukkan kemauan politiknya dalam masalah ini. Realisasi dana bansos pada APBN 2019 memang porsinya baru mencapai 6,8% (Rp7,6 triliun dari total realisasi Rp112,5 triliun). Namun demikian, jika digabungkan dengan alokasi anggaran penanganan bencana pada BNPB dan sejumlah kementerian, seperti Kemen-PUPR, Kemendagri, Kemensos, Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, serta Kemenko PMK secara kumulatif jumlahnya tentu besar. Sebagai contoh, pada APBN 2015, alokasi anggaran untuk penanganan bencana nasional dari kelima K/L mencapai hampir Rp0,5 triliun (Madjid, 2018). Pada APBN Tahun 2020 misalnya, alokasi anggaran untuk penanganan bencana

pada Kemensos, Kemdagri dan Kemenko PMK misalnya, mencapai Rp31,4 triliun. Tentu, alokasi ini lebih banyak untuk penanganan bencana non-alam Covid-19.

Fakta-fakta tersebut di atas tentu bukan berarti tanpa catatan penting. Besaran anggaran secara umum mengawali catatan penting tersebut. Perspektif penganggaran penanganan bencana sebagai investasi pembangunan, menjadikan alokasi penganggaran seharusnya mencapai 1% dari jumlah total APBN (Mansyur, 2019: 37). Dengan demikian, jika dihitung dengan patokan tersebut, apalagi dalam konteks penanganan bencana non-alam, alokasi anggaran bencana mencapai Rp27,5 triliun dari total nilai APBN 2021.

Tentu politik anggaran penanganan bencana masih harus dilihat dalam konteks keterbatasan anggaran negara, masih berkuatnya sejumlah prioritas pembangunan, dan tentu saja isu-isu tata kelola itu sendiri. Dalam isu tata kelola misalnya, konteks belum dipakainya sistem penganggaran terpadu dan sistem anggaran berbasis kinerja masih menjadi isu yang harus dituntaskan. Setidak-tidaknya ada beberapa alasan mengapa pendekatan ini penting (Madjid, 2018). *Pertama*, dengan penganggaran terpadu, pengelolaannya dapat lebih fokus dan karena itu lebih mudah diukur efektivitas dan efisiensinya. Secara normatif, target efektivitas dan efisiensinya dapat lebih mudah dipetakan setidak-tidaknya dari sisi biaya-biaya umum di semua lembaga yang terlibat. *Kedua*, biaya koordinasi dan implementasinya akan lebih mudah dikelola atau ditekan. Hal ini tentu terkait dengan isu tugas, fungsi dan kewenangan lembaga pelaksana. Hal positif lainnya adalah jika terjadi pelanggaran tata kelola, secara kelembagaan akan lebih mudah dipetakan lembaga mana yang harus bertanggung jawab. *Ketiga*, memperkuat kewenangan kelembagaan statutoris BNPB. Dengan penguatan ini, fungsi-fungsi

penganggaran penanganan bencana di sejumlah K/L seharusnya dapat dipindahkan ke BNPB.

Selama ini, satu argumen belum dipakainya sistem penganggaran terpadu terkait isu bencana yang tidak mudah diprediksi dan rentang waktu kejadian bencana. Kasus lumpur Lapindo sebenarnya merefleksikan sifat kejadian bencana yang berlangsung lama dan membutuhkan anggaran besar. Dalam konteks ini, pengelolaan penanganan bencana yang menggunakan pendekatan *unified budgeting* sebenarnya dapat menjadi rintisan. Itu pun belum dilaksanakan.

Aspek lain terkait dengan isu penerapan pendekatan penganggaran berbasis kinerja. Satu argumen empiris masih kuatnya tantangan tersebut dapat dilihat dari APBN 2021 (Tabel 4). Data ini menunjukkan bahwa alokasi anggaran BNPB yang terkait secara langsung untuk penanganan bencana sebesar 69,2% dan sisanya diarahkan untuk kegiatan yang tidak terkait secara langsung. Hal ini mengimplikasikan alokasi tersebut belum menopang efektivitas pembiayaan penanganan bencana karena besarnya alokasi anggaran untuk non-bencana. Penilaian ini mungkin akan semakin kuat jika setiap program diperinci dengan parameter hasil (*output*), keluaran (*outcome*), dan indikator kinerja utamanya.

Pertanyaannya, lantas apa yang perlu dilakukan untuk memastikan penanganan bencana semakin lebih baik dalam konteks kelembagaan dan sistem tata kelola penganggaran? Sebagai upaya rintisan yang bersifat terobosan, sejumlah hal berikut ini perlu mendapatkan kemauan politik pemerintah. *Pertama*, semakin banyaknya kejadian bencana alam dan non-alam memaksa pemerintah dengan dukungan politik DPR harus terus meningkatkan skala dan sumber penganggaran. Hal ini tentu harus dibarengi dengan upaya terobosan untuk memastikan tercapainya efisiensi dan efektivitasnya. Dalam kerangka ini, penyumberan pendanaan dari aktor non-negara dan

Tabel 4. Alokasi Anggaran BNPB 2021

Kode	Program	Alokasi Anggaran				Jumlah	Persentase (%)
		Belanja Peg	Belanja Barang	Belanja Modal	Bansos		
103	BNPB	74.131.939	459.927.877	29.013.933	250.000.000	813.103.749	100,0
103.01 FA	Prog. Ketahanan Bencana	-	286.005.842	26.706.830	250.000.000	562.712.672	69,2
103.01.WA	Prog. Duk. Managemen	74.131.939	173.922.035	2.337.103	-	250.391.077	30,8

Sumber: Perpres No. 113 Tahun 2020 Rincian APBN 2021.

asing perlu diperluas. Untuk kasus ini, kelembagaan pengawasannya pun perlu diperkuat. Termasuk dalam kerangka ini adalah inisiasi pembiayaan bersumber asuransi untuk wilayah-wilayah yang rawan bencana (Madjid, 2018; UNDRR, 2020). Dorongan politik DPR dalam proses revisi UU tersebut di atas menjadi semakin relevan. *Kedua*, kebutuhan penguatan jumlah dana *on-call* yang jika tidak terpakai secara kumulatif akan memperkuat sumber pendanaan bencana secara umum. Dalam konteks ini, dalam hal jumlahnya besar, pemanfaatannya perlu dibuka ruang untuk pendanaan penanganan bencana di luar masa tanggap darurat. *Ketiga*, penguatan kelembagaan BNPB dari sisi kewenangan, anggaran, SDM, dan infrastruktur. Dengan demikian, penguatan ini pada gilirannya dapat mendorong agenda efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran yang berbasis kinerja dan pengelolaan anggaran terpadu. Arah ini dalam jangka pendek bisa dilakukan jika kemauan politik pemerintah dan DPR untuk menyelesaikan pembahasan revisi UU tersebut sesuai agenda Prolegnas 2021 ini.

Penutup

Sampai awal Februari 2021, 308 kejadian bencana alam dan non-alam, didominasi bencana hidrometeorologis, semakin memperkuat kecenderungan kejadian bencana yang terus menaik per tahun. Disahkannya UU No. 24 Tahun 2007 merefleksikan kuatnya kemauan/terobosan politik penanganan bencana nasional. Agenda revisi UU No. 24 Tahun 2007 semakin menguatkan kemauan politik tersebut. Sejumlah tantangan yang masih membutuhkan penguatan kemauan politik mencakup perlunya penguatan strategi penilaian kerugian bencana dan tata kelola anggaran yang disediakan. Mendasarkan pada prinsip-prinsip penilaian *D&L Assessment* dan efektivitas dan efisiensi penganggaran penanganan bencana menjadi isu penting yang harus diakomodasi dalam revisi UU tersebut.

Ke depan konteks kelembagaan dan pengelolaan anggaran penanganan bencana perlu diarahkan untuk hal-hal sebagai berikut. Terkait dengan isu penilaian kerugian dan kerusakan: (1) perlu perhitungan berdasarkan pendekatan yang semakin akuntabel, komprehensif, dan multi-pihak. Untuk itu, penguatan kewenangan kelembagaan BNPB berikut pendanaannya untuk melakukan peran ini perlu dipertimbangkan; (2) penyumberan pendanaan pihak ketiga baik masyarakat dan lembaga asing. Rintisan

pembiayaan bersumber asuransi untuk wilayah-wilayah rawan bencana juga perlu diakomodasi; dan (3) penguatan fungsi pengawasan DPR terhadap pelaksanaan anggaran. Sementara itu, isu terkait dengan efisiensi dan efektivitas penganggaran mencakup kebutuhan: (1) penguatan penegakkan tata kelola sistem penganggaran dan (2) perlunya rintisan sistem penganggaran penanganan bencana secara terpadu.

Dari usulan upaya terobosan tersebut, satu poin rekomendatifnya adalah kebutuhan penuntasan revisi UU No. 24 Tahun 2007 untuk memperkuat paradigma penanganan bencana yang menasar pada: (1) penguatan kelembagaan dan penyumberan pendanaan; (2) pengawasan pelaksanaan penanganan bencana khususnya pada tahapan tanggap darurat; (3) pembukaan ruang partisipasi masyarakat dan/atau asing dalam memvaluasi nilai kerugian dan kerusakan ekonomis setiap kejadian bencana; (4) pengarusutamaan skema asuransi dampak bencana; dan (5) penguatan penegakkan sistem tata kelola dan keterpaduan anggaran penanganan bencana.

Ucapan Terima Kasih

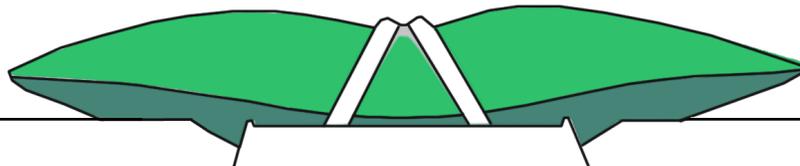
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih atas koreksi dan masukan redaktur internal dan pembaca ahli, Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy M.A., atas ulasannya untuk memastikan kajian ini lebih komprehensif.

Pustaka Acuan

- ADB. (2009). *Damage, Loss and Needs Assessment: An Introduction for Staff of the Asian Development Bank*. Japan: ADB.
- Bappenas, Pemda DIY, Pemda Jawa Tengah, Mitra Internasional. (2006). *Penilaian Awal Kerusakan dan Kerugian*. Cet. Ke-2. Yogyakarta dan Semarang: Bappenas, Pemda DIY, Pemda Jawa Tengah, Mitra Internasional.
- BNPB. (2020). Satgas PEN: Realisasi Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional Optimistis Tercapai, <https://bnpb.go.id/berita/satgas-penrealisasi-anggaran-pemulihan-ekonomi-nasional-optimistis-tercapai>, diakses pada 15 Maret 2021.
- BNPB. (2021). Geoportal Kebencanaan Indonesia. Infografis Bencana Tahun 2010, <https://gis.bnpb.go.id/infografis/bencana/tahun2010.jpg>, diakses pada 3 Februari 2021.

- BNPB Sebut Total Kerugian Gempa Lombok Capai Rp12 Triliun, 10 September 2018, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180910124912-532-329123/bnpb-sebut-total-kerugian-gempa-lombok-capai-rp12-triliun>, diakses pada 5 Februari 2021.
- BNPB. (2019). Keluhkan Turunnya Anggaran di 2019, Ini Jawaban Sri Mulyani, <https://www.merdeka.com/uang/bnpb-keluhkan-turunnya-anggaran-di-2019--ini-jawaban-sri-mulyani.html>, diakses pada 20 Februari 2021.
- Conforti, P., Markova, G., & Tochkov, D. (2020). FAO's methodology for damage and loss assessment in agriculture. *FAO Statistics Working Paper 19-17*. Rome. doi: 10.4060/ca6990en
- Kurniawati, C. P. (2015). Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, dan Pengelolaan Bantuan Pasca-Terbitnya UU No. 24 Tahun 2007.
- Madjid, N. C. (2018). Analisis Metode Penghitungan dan Alokasi Anggaran Bencana Alam, *Makalah* disampaikan pada Simposium Nasional Keuangan Negara.
- Mansyur, M. S. (2019). Dana Penanggulangan Bencana dan Kedaruratannya, <https://pajak.go.id/artikel/dana-penanggulangan-bencana-dan-kedaruratannya>, diakses pada 5 Februari 2021.
- Pemerintah RI. (2016). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015, Republik Indonesia Republik Indonesia (Audited), <https://www.kemenkeu.go.id/media/5997/lkpp-2015.pdf>, diakses pada 21 Februari 2021.
- Pemerintah RI. (2017). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015, Republik Indonesia Republik Indonesia (Audited), <https://www.kemenkeu.go.id/media/10236/lkpp-2016.pdf>, diakses pada 21 Februari 2021.
- Pemerintah RI. (2019). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2018, Republik Indonesia Republik Indonesia (Audited), <https://www.kemenkeu.go.id/media/12590/lkpp-2018.pdf>, diakses pada 21 Februari 2021.
- Pemerintah RI. (2020). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019, (Audited), <https://www.kemenkeu.go.id/media/15858/lkpp-2019.pdf> 2020 Juni (Audited), diakses pada 21 Februari 2021.
- Pramesti, T. J. A. (2020). Bagaimana Pengelolaan Dana Penanggulangan Bencana?, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt53299a289bfb9/bagaimana-pengelolaan-dana-penanggulangan-bencana/>, diakses pada 13 Februari 2021.
- Regulasi Penanggulangan Bencana Kurang Komprehensif, DPR Usulkan Undang-Undang Baru, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f360b61bab05/regulasi-penanggulangan-bencana-kurang-komprehensif--dpr-usulkan-undang-undang-baru?page=2>, diakses pada 20 Februari 2021.
- Simon, H. A. (1972). Theories of Bounded Rationality in C.B. McGuire & Roy Radner (Eds.). *Decision and Organisation*. North-Holland Publ. Co.
- Smeru. (2020). Mendorong Revisi UU Penanggulangan Bencana untuk Membangun Tata Kelola Penanggulangan Bencana yang Adaptif: Pembelajaran dari Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia, *Catatan Kebijakan*, No. 5 (Agustus): 1-4.
- UNDRR. (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva, Switzerland: UNDRR.
- UNDRR. (2020). *Disaster Risk Reduction in Indonesia Disaster Risk Reduction: Status Report 2020*. Bangkok, Thailand, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Regional Office for Asia and the Pacific.

halaman ini sengaja dikosongkan



Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Ketahanan Masyarakat Menghadapi Risiko Bencana

Humphrey Wangke

Peneliti Utama
Masalah-masalah Internasional
dan Domestik
humphrey.wangke@dpr.go.id

Abstract

Globally, the impact of disasters has increased rapidly over the last few decades, affecting almost all sectors of people's lives, both in rich countries and poor countries. To reduce the negative impact of disaster risk, the steps that need to be taken are building a resilient community. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction and the Paris Agreement are two international agreements that seek to build community resilience in facing disaster risks. This article argues that it will be more effective to build community resilience if the two agreements are linked to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs). The magnitude of material losses over the last few decades and the possibility of disaster risk impacting development efforts and the projected increase in losses over the next few decades, are the reasons for making disaster risk and community resilience part of the achievement of the SDGs. Community resilience means a community that is able to resist and restore the effects of hazards in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of damaged assets and infrastructure. The SDGs has set 17 objectives to reduce the risks associated with all hazards and unsafe natural conditions. The substance of SDGs is sustainable and equitable economic, social and environmental development. This helps ensure that all hazards and risks are addressed, and that efforts to reduce risk in one area or sector are not matched by increasing problems in another.

Keywords

*disaster risk,
community resilience,
SFDRR,
Paris Agreement,
Sustainable Development Goals*

Daftar Isi

Pendahuluan.....	42
Risiko Bencana dan Ketahanan Masyarakat	43
<i>Hyogo Framework dan Sendai Framework</i>	44
SDGs dan Pengurangan Risiko Bencana	45
Penutup	48
Ucapan Terima Kasih.....	49
Pustaka Acuan	49

Kata Kunci

risiko bencana,
ketahanan masyarakat,
SFDRR,
Paris Agreement,
Tujuan Pembangunan
Berkelanjutan

Abstrak

Secara global, dampak bencana telah meningkat pesat dalam beberapa dekade terakhir, sehingga memengaruhi semua sektor kehidupan masyarakat baik di negara kaya maupun miskin. Untuk mengurangi dampak buruk dari risiko bencana, langkah yang perlu dilakukan adalah membangun masyarakat yang mempunyai ketahanan. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction dan Paris Agreement merupakan dua kesepakatan internasional yang berusaha membangun ketahanan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana. Artikel ini berpendapat akan lebih efektif membangun ketahanan masyarakat bila mengaitkan kedua kesepakatan itu dengan pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB). Besarnya kerugian material dan risiko bencana yang berdampak pada upaya pembangunan dan proyeksi peningkatan kerugian selama beberapa dekade mendatang, menjadi alasan untuk menjadikan risiko bencana dan ketahanan masyarakat sebagai bagian dalam pencapaian TPB. Masyarakat yang berketahanan berarti masyarakat yang mampu melawan, dan memulihkan efek bahaya secara tepat waktu dan efisien, termasuk melalui pelestarian dan pemulihan aset dan infrastruktur yang rusak. TPB menetapkan 17 tujuan untuk mengurangi risiko yang terkait dengan semua bahaya dan kondisi alam yang tidak aman. Inti dari TPB adalah pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Hal ini membantu memastikan bahwa semua bahaya dan risiko ditangani, dan upaya pengurangan risiko di satu bidang atau sektor tidak diimbangi dengan peningkatan masalah di bidang lain.

Pendahuluan

Sejak 1 Januari hingga 28 Desember 2020, telah terjadi 2.950 bencana alam di Indonesia. Jenis bencana yang paling sering terjadi adalah banjir dengan 1.065 kejadian disusul puting beliung (873 kasus) dan tanah longsor (572 kasus) (*Kompas*, 30 Desember 2020: 15). Kepala BNPB Doni Monardo mengatakan Indonesia merupakan salah satu dari 35 negara di dunia yang memiliki risiko ancaman bencana tertinggi di dunia. Status tersebut tidak terlepas dari kondisi alam Indonesia yang memiliki 500 gunung berapi dengan 127 di antaranya masih aktif. Selain itu, Indonesia dihadapkan pada dua musim yaitu kemarau dan hujan. Pada saat musim kemarau, Indonesia menghadapi risiko kebakaran hutan dan lahan serta kekurangan air bersih. Pada musim hujan, Indonesia menghadapi risiko terjadinya banjir bandang dan longsor. Sementara pada saat pergantian musim, biasanya terjadi angin puting beliung dan abrasi pantai.

Bencana alam yang terjadi secara alamiah tidak dapat dicegah sehingga tidak dapat dihindari. Indonesia termasuk salah satu negara yang rawan bencana alam namun selalu menganggap bencana sebagai faktor eksternal. Padahal, sebagian besar bencana alam dapat diantisipasi karena cenderung berpola. Oleh karena itu, sebenarnya yang perlu dilakukan Indonesia adalah mitigasi bencana, mulai dari pengadaan infrastruktur, seperti jalur evakuasi yang efektif, dan lokasi pengungsian yang layak. Kondisi semacam ini perlu dilakukan untuk membangun ketangguhan masyarakat secara personal, keluarga, dan komunitas. Sama seperti Indonesia, Jepang termasuk salah satu negara di kawasan Asia Pasifik yang rawan bencana, namun warganya sudah mengerti apa yang harus dilakukan ketika terjadi bencana.

Adaptasi maupun mitigasi bencana perlu dilakukan mengingat kerugian yang ditimbulkan oleh bencana alam sangat besar, mulai dari kerugian material hingga korban tewas. Misalnya kerugian akibat banjir dan longsor di 11 kabupaten dan kota di Kalimantan Selatan mencapai Rp1,12 triliun, sementara jumlah warga yang terdampak bencana mencapai 500 ribu jiwa (*Media Indonesia*, 23 Januari 2021: 2). Kondisi yang sama juga terjadi di Aceh dan Sulawesi Utara, dan gempa bumi di Sulawesi Barat. Bahaya bencana alam di Indonesia akan semakin merugikan bila memperhitungkan kerugian yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19. Sejak Maret

2020, virus COVID-19 telah menginfeksi lebih dari 882.000 orang dan menewaskan lebih dari 25.400 orang (*The Jakarta Post*, 16 Januari 2021: 6). Baik pemerintah pusat maupun daerah harus menyediakan fasilitas yang memungkinkan semua orang untuk mematuhi langkah-langkah pencegahan COVID-19.

Laporan *Asia Pasific Disaster Report* yang dikeluarkan oleh ESCAPE tahun 2019 menyebutkan jika bencana alam yang terjadi di kawasan Asia Pasifik seringkali meluas melintasi batas negara (ESCAPE, 2020: 9). Badai debu yang terjadi di satu negara dengan cepat akan melanda negara-negara tetangganya, demikian juga dengan banjir yang terjadi di satu negara dapat melanda negara tetangga di bagian hilir. Kondisi seperti ini menegaskan pentingnya kerja sama internasional dalam menanggulangi dampak bencana alam sekaligus membangun ketahanan masyarakat lintas batas. Bencana di satu negara bisa berdampak buruk pada negara lain seperti ketika terjadi kecelakaan nuklir Chernobyl yang menyebarkan radiasi ke seluruh dunia (Saenko *et al.*, 2011: 238).

Insiden lintas batas dengan sendirinya membutuhkan pendekatan global. Kegiatan di satu negara atau yang berasal dari sistem ekonomi global dapat meningkatkan risiko di negara lain. Misalnya, *Union Carbide* yang menjadi penyebab pelepasan bahan kimia di Bhopal, India, yang menewaskan sedikitnya 5.000 orang. Sebagian besar bencana terjadi di negara-negara berkembang, karena negara-negara ini paling tidak mampu menghadapi konsekuensi yang merugikan, dan karenanya upaya kolaboratif harus dilakukan untuk pengurangan bencana. Hal ini terutama berlaku dalam hal tantangan lingkungan dan pembangunan yang membahayakan kelangsungan hidup umat manusia di planet bumi.

Laporan *Asia Pasific Disaster Report* lebih jauh menyebutkan, bencana alam yang terjadi di kawasan Asia Pasifik sangat berisiko bagi komunitas miskin sebab dampak yang ditimbulkan sangat memengaruhi daya tahan, karena menghilangkan keuntungan yang mereka dapat dari pembangunan sehingga memperburuk tingkat kemiskinan, meningkatkan kerusakan lingkungan, dan semakin melemahkan kelompok rentan (ESCAPE, 2020: 14). Oleh karena itu, dalam menghadapi bahaya bencana alam, salah satu langkah yang perlu dilakukan adalah dengan memperkuat daya tahan masyarakat, terutama masyarakat yang sangat rentan.

Bencana alam tidak dapat dihindari, tetapi yang bisa dilakukan adalah mengurangi risikonya, dan dengan meningkatkan daya tahan masyarakat terhadap bencana alam. Untuk keperluan ini maka penting bagi setiap individu, lembaga non-pemerintah, dan badan-badan pemerintah untuk bekerja sama mengurangi risiko bencana alam (*disaster risk reduction*) secara efektif, sehingga konsekuensi yang timbul dari bencana alam bisa dibuat seminimal mungkin, untuk melindungi kehidupan manusia, hewan dan tumbuhan, kesehatan dan harta benda masyarakat, lingkungan hidup dan warisan budaya.

Aspek terpenting dari kerangka pengurangan risiko bencana yang dikembangkan oleh *United Nations's International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR) adalah pentingnya peran pembangunan berkelanjutan dalam pengurangan risiko bencana (UNISDR, 2011: 40). Pembangunan berkelanjutan berarti memanfaatkan sumber daya dan melakukan perencanaan pembangunan untuk masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk merencanakan dan memanfaatkan sumber daya alam yang sama. Jika generasi sekarang menghabiskan sumber daya alam, seperti bahan bakar fosil, maka di masa depan, generasi yang akan datang harus mencari dan mengembangkan sumber-sumber alternatif. Hal ini terjadi karena ketidakmampuan generasi sekarang untuk memprediksi kesulitan yang akan dihadapi dalam pembangunan di masa depan. Skenario yang sama berlaku juga untuk pengurangan risiko bencana. Keberhasilan dalam pengurangan risiko bencana sangat tergantung pada isu-isu yang berkaitan dengan agenda pembangunan.

Artikel ini membahas keterkaitan antara implementasi TPB dengan peningkatan ketahanan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana. Pada umumnya risiko bencana alam meliputi bencana akibat faktor geologi (seperti gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung api), bencana akibat faktor hidrometeorologi (banjir, tanah longsor, kekeringan, angin topan), bencana akibat faktor biologi (wabah penyakit manusia, penyakit tanaman/ternak, hama tanaman), dan bencana akibat kegagalan teknologi (kecelakan industri, kecelakaan transportasi, radiasi nuklir, pencemaran bahan kimia), serta kerusakan lingkungan (kebakaran hutan dan lahan, tumpahan minyak, dll.). Keterkaitan antara implementasi TPB dengan peningkatan ketahanan masyarakat dalam menghadapi berbagai risiko bencana tersebut penting

untuk dibahas dan diungkap melalui tulisan ini agar parlemen dapat membantu pemerintah dalam mengimplementasikan TPB secara sungguh-sungguh dan lebih komprehensif.

Risiko Bencana dan Ketahanan Masyarakat

Belum ada definisi yang baku tentang bencana alam. Bila merujuk pada Pasal 1 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana alam didefinisikan sebagai “peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor”. Menurut Kantor PBB tentang Pengurangan Risiko Bencana (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction/UNISDR*), bencana alam (*natural disasters*) didefinisikan sebagai: “*A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, or environmental losses and impacts which exceeds the ability of the affected community to cope using only its own resources*” (UNISDR, 2009: 9). Di artikel ini, penulis merujuk pada definisi yang digunakan oleh UNISDR mengingat bencana alam merupakan sebuah kombinasi antara bahaya yang muncul, kondisi kerentanan masyarakat, dan kapasitas yang dimiliki untuk mengatasi atau mengurangi dampak yang muncul.

Ada 3 aspek penting yang menjadi perhatian UNISDR terkait bencana alam, yaitu dampak merugikan, skala kerusakan yang ditimbulkan, dan yang terpenting adalah kapasitas masyarakat yang terdampak untuk mengatasinya berdasarkan sumber daya yang dimiliki. Ketiga faktor ini yang kemudian menjadi indikator suatu peristiwa dianggap bencana atau tidak. Keberhasilan dalam menghadapi potensi bahaya akan ditentukan oleh sejauh mana komunitas tersebut memiliki sumber daya yang diperlukan dan mampu mengorganisasi dirinya sendiri baik sebelum maupun selama waktu dibutuhkan.

Jika mengacu pada *Hyogo Framework for Action* (HFA), maka secara konseptual ketahanan masyarakat diartikan sebagai “*The capacity of a system, community or society potentially exposed to hazards to adapt, by resisting or changing in order to reach and maintain an acceptable level of functioning and structure. This is determined by the degree to which the social system is capable of organising itself to increase this capacity for learning from past disasters for better future protection and to improve risk reduction measure*” (UNISDR, 2005).

Dengan pemahaman seperti itu, masyarakat sudah seharusnya memiliki peran dan tanggung jawab atas pengurangan risiko bencana. Pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat merupakan pendekatan yang mendorong keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan risiko bencana. Pendekatan ini diharapkan akan menghasilkan masyarakat yang mandiri dan memiliki kemampuan dalam pengelolaan risiko bencana.

Untuk kepentingan operasional, masyarakat yang berketahanan berarti masyarakat yang mampu beradaptasi dengan situasi bencana, mampu mengelola dan memulihkan efek bahaya secara tepat waktu dan efisien, termasuk melalui pelestarian dan pemulihan aset dan infrastruktur yang rusak, serta mampu untuk segera bangkit dari dampak risiko bencana. Dengan indikasi seperti itu, jika bencana benar-benar terjadi, maka kapasitas masyarakat untuk mengatasinya menjadi menentukan. Pelibatan masyarakat sangat diperlukan karena masyarakat menjadi orang pertama yang terkena dampak. Masyarakat juga yang menjadi orang yang pertama kali memberikan respons terhadap bencana yang mereka hadapi. Ketahanan masyarakat karenanya dilihat sebagai bagian integral dari kegiatan pengurangan risiko bencana.

Sedangkan risiko bencana oleh UNISDR didefinisikan sebagai kombinasi antara kemungkinan terjadinya bencana dengan konsekuensi negatif yang akan timbul (UNISDR, 2009: 9). Risiko bencana dapat diantisipasi karena mengacu pada potensi kerugian yang tidak diperhitungkan, kondisi kesehatan, mata pencaharian, aset dan layanan, yang dapat terjadi dalam sebuah masyarakat tertentu selama periode waktu tertentu. Dengan demikian, risiko bencana merupakan hasil dari kemungkinan kerusakan yang disebabkan oleh bahaya bencana karena kerentanan masyarakat. Faktor kerentanan masyarakat menjadi penting sebab efek bahaya sebuah bencana alam memengaruhi masyarakat secara berbeda karena topografi setiap daerah berbeda, Meskipun efek bencana berbeda, akan tetapi penanggulangannya tetap menekankan pada partisipasi masyarakat (*bottom up*) karena berkaitan langsung dengan hilangnya nyawa, cedera, penyakit, dan efek negatif lainnya pada fisik, mental, dan kesejahteraan sosial manusia, termasuk di dalamnya adalah kerusakan properti dan aset, hilangnya layanan, gangguan sosial dan ekonomi, serta degradasi lingkungan.

Indonesia yang sering disebut sebagai “*Ring of Fire*” karena banyaknya kawasan gunung aktif, harus menghadapi risiko bencana yang sangat besar mengingat 97 persen penduduknya tinggal di daerah rawan bencana, dengan gempa bumi vulkanik sebagai kejadian berisiko tertinggi karena 62,4 persen penduduk mudah terpapar (BNPB, 2015: 14). Selain itu, 63,7 juta orang tinggal di kawasan rawan banjir, 40,8 juta orang tinggal di kawasan rawan longsor, 4,2 juta tinggal di kawasan rawan tsunami, dan 3,9 juta orang tinggal di kawasan yang mempunyai aktivitas vulkanik (BNPB, 2015: 14). Pada tahun 2019, Indonesia menduduki peringkat ke-27 sebagai negara paling berisiko bencana.

Hyogo Framework dan Sendai Framework

Bencana tsunami tahun 2004 di Aceh dan gempa bumi di Yogyakarta tahun 2006 telah memberi pelajaran yang sangat berharga bagi Indonesia dalam penanggulangan risiko bencana. Bencana alam di kedua provinsi itu menjadi istimewa karena menimbulkan banyak korban meninggal, hilang, luka-luka, serta kerusakan properti dan aset yang sangat besar. Karena itu, Indonesia kemudian mengadopsi *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* pada tahun 2005 untuk memastikan berkurangnya kerugian sosial, ekonomi dan lingkungan masyarakat akibat bencana. Sasaran utama dari *Hyogo Framework* adalah meningkatkan ketahanan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana (Zhou *et al.*, 2014: 577). Meskipun demikian, implementasi HFA penuh dengan kontradiksi sebab di satu sisi berhasil menurunkan tingkat kematian akibat bencana namun di sisi lain biaya ekonomi terus meningkat. Suatu pertanda bahwa sumber daya yang seharusnya untuk meningkatkan ketahanan dan pengurangan kemiskinan dialihkan ke rekonstruksi.

Pemerintah Indonesia menyadari tanggung jawab kedaulatannya untuk mencegah dan mengurangi risiko bencana, namun pada saat yang sama memastikan bahwa pengelolaan risiko bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah, kementerian terkait, dan pemangku kepentingan masyarakat sipil terkait. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019 telah menguraikan kebutuhan untuk lebih mengarusutamakan manajemen bencana dalam perencanaan pembangunan seperti yang

dikehendaki oleh *Hyogo Framework for Action 2005-2015* (HFA). RPJMN 2015-2019 diarahkan untuk mengurangi risiko bencana dan meningkatkan ketangguhan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam menghadapi bencana.

Penanganan risiko bencana dan dampaknya di Indonesia semakin baik dengan berlakunya *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (SFDRR) sebagai kerangka acuan kerja dalam aktivitas pengurangan risiko bencana yang telah disepakati 187 negara anggota PBB. SFDRR sebagai pengganti HFA, mengajak semua negara di dunia menciptakan undang-undang nasional serta kerangka kerja yang mengatur penanggulangan risiko bencana di semua sektor dengan mendorong keterlibatan masyarakat. Karena menekankan pada ketahanan masyarakat, maka SFDRR dirancang untuk lebih menekankan pada sisi kesehatan dibandingkan HFA (Aitsi-Selmi *et al.*, 2015: 165).

Kesepakatan SFDRR meskipun tidak mengikat tetapi memberi mandat yang lebih jelas kepada semua negara tentang perlunya pengurangan risiko bencana yang terintegrasi dengan menggabungkan pendekatan *bottom-up* dan *top-down*. Dengan pola seperti itu, implementasi SFDRR membutuhkan pemahaman yang jelas karena melibatkan semua pemangku kepentingan baik pemerintah pusat maupun daerah, kementerian terkait, LSM, sektor swasta, dan masyarakat dalam penanggulangan risiko bencana. Pelibatan lebih banyak *stakeholder* dimaksudkan untuk memudahkan pengidentifikasian target dan prioritas. Keberhasilan dalam implementasi di tingkat nasional dan lokal menjadi modal untuk kerja sama internasional karena turut berkontribusi bagi kemajuan pengurangan risiko bencana di tingkat regional dan global (BNPB, 2015).

SFDRR mempunyai 7 sasaran yang menjadi komitmen negara-negara di dunia, untuk mengurangi risiko bencana, yaitu bencana yang berdampak pada kematian secara global, jumlah populasi terdampak, kerugian ekonomi, kerusakan infrastruktur dan layanan dasar, pengurangan risiko bencana, kerja sama internasional dan ketersediaan akses kepada sistem peringatan dini, serta informasi risiko bencana. Karena itu, perlu kolaborasi yang lebih erat di antara semua aktor dan sektor terutama untuk mencegah, mengobati dan memulihkan anggota masyarakat yang terdampak bencana. Capaian dalam penanggulangan bencana ini menjadi komitmen Indonesia dalam SFDRR.

Penelitian tentang pengurangan risiko bencana menunjukkan bahwa bukan bahaya yang menjadi ukuran suatu bencana, tetapi tingkat kerentanan, keterpaparan, dan kemampuan penduduk untuk mengantisipasi dan pulih dari dampak yang menentukan tingkat bahaya sebuah bencana (Aitsi-Selmi, 2015: 165). Pemikiran seperti itu muncul sebab bencana alam merupakan produk dari kegagalan pembangunan (UNDP, 2004). Banyak pembangunan perumahan maupun kawasan industri yang berada di kawasan rawan bencana karena tidak memperhitungkan faktor tata ruang.

Melalui lembaga SFDRR, PBB hendak memperkuat kebijakan dan tindakan pemerintah dan pemangku kepentingan dengan mengubah paradigma mengelola bencana menjadi mengelola risiko bencana. Keberhasilan implementasi perubahan paradigma ini akan diamati melalui tindakan yang dilakukan di semua tingkatan baik lokal, nasional, regional maupun global. SFDRR bukan hanya fokus menangani keadaan darurat tetapi juga mengurangi dan mengelola kondisi bahaya dan kerentanan masyarakat dengan membangun kapasitas dan kesiapan masyarakat dan negara dalam mencegah, merespons, dan memulihkan dampak bencana secara efektif.

SDGs dan Pengurangan Risiko Bencana

Dibutuhkan strategi pengurangan risiko bencana untuk mengatasi kerentanan dan kerugian yang ditimbulkan bila terjadi bencana. Strategi pengurangan risiko bencana dapat dilakukan dengan mengadopsi pendekatan berbasis sistem agar sejalan dengan *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. SFDRR mempunyai tujuan mencegah dan mengurangi risiko bencana, memperkuat tata kelola risiko, investasi pengurangan risiko bencana untuk ketahanan masyarakat dan meningkatkan manajemen risiko.

Dalam kaitannya dengan perubahan iklim, terutama untuk pengurangan emisi gas rumah kaca, langkah-langkah strategi pengurangan risiko bencana harus konsisten dengan tujuan *Paris Agreement*, di antaranya adalah mengendalikan peningkatan rata-rata suhu global di bawah 20 Celsius dari periode pra-industri dan mengupayakan pembatasan kenaikan suhu hingga 1,50 Celsius dari periode pra-industri. Penilaian secara berkala terhadap risiko bencana baik untuk bencana yang terjadi secara alamiah maupun

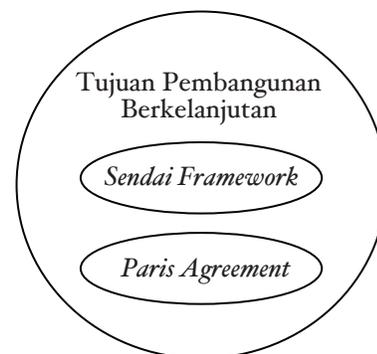
karena faktor manusia harus dilakukan. Tujuannya adalah agar para pembuat kebijakan mengetahui kondisi terkini risiko bencana sehingga langkah adaptasi dan mitigasi bencana dapat dilakukan secara tepat. Besarnya dampak dan kerugian yang ditimbulkan akibat bencana dan pengaruh perubahan iklim menuntut peran semua pihak untuk mengurangi risiko keduanya melalui adaptasi perubahan iklim dan pengurangan risiko bencana secara terpadu. Apabila langkah-langkah konkret adaptasi perubahan iklim dan pengurangan risiko bencana tidak dilaksanakan, maka dapat mengancam pencapaian target pembangunan terkait kemiskinan, kelaparan, dan kesehatan dan bahkan mengancam manfaat pembangunan yang telah dicapai.

Perubahan iklim menjadi bagian dari pengurangan risiko bencana dapat dijelaskan melalui tiga hal berikut ini, yaitu (Kelman *et al.* 2015: 25): *pertama* perubahan iklim adalah salah satu penyumbang risiko bencana di antara banyak lainnya. *Kedua*, perubahan iklim menimbulkan dampak yang terjadi secara bertahap dalam kondisi yang berakumulasi untuk menciptakan masalah besar. *Ketiga*, perubahan iklim menjadi penting secara politik, baik di dalam maupun di luar pembangunan. Meskipun peran perubahan iklim harus diposisikan dalam konteks pengurangan risiko bencana, akan tetapi masa depan pengurangan risiko bencana harus menjadi bagian dari proses pembangunan berkelanjutan. Dengan semakin seringnya terjadi bencana dan peningkatan pemanasan global, maka pembangunan berkelanjutan harus memperhitungkan faktor kebencanaan (Fauzy *et al.*, 2019: 172).

Bencana alam menyebabkan kemunduran yang signifikan pada pembangunan melalui kerusakan infrastruktur, hilangnya pencaharian, kerusakan integritas ekosistem, cedera, penyakit, dan kematian. Namun, di lain sisi, risiko bencana juga berakumulasi melalui intervensi pembangunan yang tidak tepat. Konsentrasi masyarakat di daerah rawan bahaya, bangunan runtuh, dan degradasi lingkungan adalah beberapa contoh bagaimana pembangunan yang gagal telah berkontribusi, setidaknya, memperbesar tingkat kerusakan dan kerugian dalam bencana alam (Aitsi-Selmi, 2016: 2). Keterkaitan antara pengurangan risiko bencana, perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan bisa dimanfaatkan secara lebih efektif untuk pengambilan keputusan maupun alokasi dana. Merangkai ketiga kerangka kebijakan global itu menjadi salah satu cara untuk mengatasi secara

kolektif kerugian dan kerusakan akibat kesalahan dalam memperhitungkan risiko bencana.

Gambar di bawah menunjukkan sinergi yang bisa dilakukan untuk mengatasi risiko bencana dengan menjadikan SFDRR dan *Paris Agreement* sebagai bagian dari TPB. Strategi pengurangan risiko bencana secara ekologis dan sosial dengan sendirinya harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam TPB. Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep pengelolaan pembangunan dengan mempertimbangkan faktor ekonomi, sosial, dan ekologi. Pembangunan berkelanjutan pada dasarnya dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan masyarakat tanpa harus membuat hilangnya keanekaragaman hayati dan perubahan iklim karena banyaknya sumber daya yang dikonsumsi oleh industri konstruksi (Opoku, 2019: 4).



Sumber: Diolah sendiri.

Gambar 1. Kaitan antara TPB dengan SFDRR dan Paris Agreement

Brundtland Commission, sebuah organisasi independen yang dibentuk PBB pada tahun 1987, telah berusaha mengkonsolidasikan komunitas internasional dalam isu pembangunan dan lingkungan. Komisi mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their needs*”. Di dalam laporannya, Komisi Brundtland menyerukan kepada dunia akan perlunya menemukan bentuk-bentuk baru pembangunan ekonomi, tanpa pengurangan sumber daya alam dan tanpa menimbulkan kerusakan ekologi (Barbosa *et al.*, 2014: 8). Komisi itu juga menyebutkan tentang pentingnya tiga prinsip yang harus dipenuhi dalam pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan ekonomi, perlindungan ekologi, dan keadilan sosial.

Prinsip terpenting dari proses pembangunan berkelanjutan itu adalah aspek ekologi sebab terkait dengan ketersediaan sumber daya yang selalu cukup, baik untuk saat sekarang maupun yang akan datang. Ketersediaan sumber daya alam erat kaitannya dengan daya dukung lingkungan yang memengaruhi jalannya proses pembangunan sehingga TPB telah menjadikan ekologi sebagai pilar utama dibandingkan dengan pilar lainnya. Sebuah proses pembangunan memengaruhi sistem ekologi, demikian juga sebaliknya pembangunan dipengaruhi dan memengaruhi lingkungan hidup. Dengan pemahaman seperti itu, penanggulangan bencana alam mempunyai keterkaitan yang erat dengan TPB. Seperti tujuan 1 dari TPB adalah mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuknya di mana-mana. Mencapai tujuan ini dapat berkontribusi secara substansial dalam membangun ketahanan masyarakat miskin, dan yang berada dalam situasi rentan, serta mengurangi keterpaparan dan kerentanan terhadap peristiwa ekstrem terkait perubahan iklim serta guncangan dan bencana ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Urgensi dari pendekatan berbasis ekologi seperti yang dikehendaki oleh TPB adalah masih banyak orang, seperti juga di Indonesia, yang masih bersikap fatalistik terhadap bencana dengan menganggapnya sebagai kehendak Tuhan sehingga tidak ada yang bisa dilakukan untuk mengurangi risiko bencana (Willits-King, 2009: 8). Perilaku masyarakat yang seperti ini harus diubah dengan cara melibatkan mereka dalam pengelolaan risiko bencana agar manajemen risiko menjadi lebih efektif (Arielle Tozier de la Poterie, Marie-Ange Baudoin, 2015). Partisipasi masyarakat itu bukan hanya dalam tindakan tetapi juga memanfaatkan pengetahuan yang mereka miliki tentang kondisi alam tempat tinggal mereka. Sayangnya, di dalam praktiknya, keterlibatan masyarakat seringkali menghadapi masalah keberlanjutan sebab kegiatan atau tindakan atau program yang dilaksanakan oleh pemerintah, nonpemerintah ataupun organisasi internasional sebelum dan sesudah bencana lebih bersifat proyek (Shaw, 2016: 213), sehingga ketika proyek berakhir, secara berangsur-angsur, peran masyarakat berakhir. Akibatnya masyarakat tidak memiliki rasa memiliki terhadap properti ataupun program yang sudah diselesaikan karena tidak dilibatkan sejak awal, terutama sejak tahapan perencanaan.

Memperhatikan kondisi seperti itu, membangun masyarakat yang berketahanan terhadap risiko bencana menjadi tantangan sekaligus harapan

mengingat TPB sangat menekankan keterlibatan semua komponen masyarakat dalam setiap tujuan yang hendak dicapai (Bappenas, 2019: 12). Agenda 2030 tentang TPB sangat menekankan pentingnya pelibatan semua pihak (*multistakeholder partnership*) dalam setiap pencapaian tujuan mengingat pemerintah tidak mungkin menangani sendiri tantangan yang sangat besar.

Secara garis besar TPB meliputi 17 tujuan yang hendak dicapai, yaitu tanpa kemiskinan, tanpa kelaparan, kesehatan yang baik dan sejahtera, pendidikan berkualitas, kesetaraan gender, air bersih dan sanitasi, energi bersih dan terjangkau, pertumbuhan ekonomi dan pekerjaan yang layak, industri dan inovasi serta infrastruktur, mengurangi kesenjangan, keberlanjutan kota dan komunitas, konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab, aksi terhadap iklim, kehidupan bawah laut, kehidupan di darat, institusi peradilan yang kuat dan damai, dan kemitraan. Ketujuhbelas tujuan ini mencakup juga tujuan yang ada di SFDRR dan *Paris Agreement*, sehingga menjalankan ke-17 tujuan itu sudah berarti menjalankan apa yang ada di dalam SFDRR dan *Paris Agreement*.

Semua negara di dunia saat ini telah berkomitmen untuk menjalankan TPB yang dimulai tahun 2015 dan berakhir tahun 2030. Salah satu prinsip terpenting TPB adalah *no one left behind*. Pencapaian target TPB tidak akan berhasil jika masih banyak orang yang tidak dilibatkan dalam membangun ketahanan masyarakat menghadapi risiko bencana. Apalagi bencana alam yang terjadi dalam waktu singkat dengan mudah merusak hasil-hasil pembangunan yang diperoleh dengan susah payah. Tujuan ke-17 tentang kemitraan (*partnership*) memberi kesempatan kepada semua pihak untuk terlibat secara inklusif dalam upaya mengatasi risiko bencana. Dampak bencana alam yang sering meluas hingga lintas batas atau wilayah negara memberi peluang bagi terbentuknya kemitraan antar-negara baik secara bilateral maupun multilateral di tingkat regional maupun internasional untuk penanggulangannya.

Sebuah analisis menyebutkan bencana menjadi berbahaya jika masyarakat tidak mampu mengatasi dampak yang ditimbulkannya (Aitsi-Selmi, 2015: 125). Pendapat lainnya menambahkan, kerentanan masyarakat menjadi faktor penting dalam mengatasi risiko bencana (Peduzzy, 2019: 2). Besarnya kerugian akibat bencana karenanya menjadi hambatan bagi pencapaian pembangunan berkelanjutan. Sebab,

bantuan kemanusiaan kepada mereka yang terkena dampak, penggantian layanan dasar, pemulihan mata pencaharian dan rekonstruksi infrastruktur yang rusak menuntut penggunaan sumber daya publik dan swasta yang cukup besar yang seharusnya dapat digunakan untuk mempromosikan keberlanjutan pembangunan.

Di Indonesia, agenda TPB masih belum memperhitungkan faktor sosial dan ekologis mengingat pembangunan masih bertumpu pada pola pikir yang bersifat antroposentris, yaitu menjadikan alam sebagai sasaran eksploitasi untuk kepentingan ekonomi dan kepentingan sesaat tanpa memperhitungkan dampak yang timbul, meskipun konsep pembangunan berkelanjutan sudah disosialisasikan di mana-mana termasuk di DPR yang membentuk Panja TPB. Paradigma pembangunan belum bersifat ekosentrik yang mengedepankan keseimbangan antara subyek dan obyek pembangunan. Apa yang terjadi di Indonesia ini merupakan gambaran kecil bagaimana negara-negara di dunia masih sangat mengedepankan pembangunan yang kaya akan CO₂. Kondisi seperti ini yang menyebabkan pembangunan pada sisi yang lain banyak menghasilkan emisi karbon yang berdampak pada bencana alam (Belezova *et al.* 2016: 88).

Dalam kondisi krisis dan bencana, pemerintah memberikan perlindungan dengan menggunakan kekuatan darurat dan pendekatan yang bersifat *top down* karena menguasai penggunaan sumber daya dan manajemen bencana. Penguasaan teknologi dan tanggung jawab pencegahan, mitigasi maupun *monitoring* berada di tangan pemerintah. Akibatnya, masyarakat lokal semakin sulit bertransformasi dan tidak memahami bagaimana kerentanan dan ketahanan memengaruhi risiko bencana (Imperiale & Vanclay, 2020: 233). Mekanisme yang dilakukan pemerintah tidak memperkuat peran masyarakat lokal dalam pengurangan risiko bencana. Menghadapi risiko bencana seperti itu, Indonesia melakukan perubahan dalam penanggulangan risiko bencana dari respons menjadi pencegahan (Djalante *et al.*, 2017: 1-17). Masyarakat lokal dan sukarelawan mulai dilibatkan untuk memahami kebutuhan lokal dan memberdayakan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan tersebut, serta untuk mengirim pesan kepada masyarakat lokal bahwa suara mereka dihargai. Ini memperkuat motivasi masyarakat untuk terlibat.

Kapasitas masyarakat lokal harus terbangun dalam menghadapi dan mengurangi risiko bencana. Kapasitas lokal yang dimaksud adalah sumber daya, adaptasi masyarakat dan kapasitas masyarakat dalam menyerap gangguan akibat bencana alam. Kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya yang ada untuk beradaptasi dengan kesulitan atau gangguan yang datang secara tiba-tiba, dan pada akhirnya mampu menyerap gangguan, kembali ke rutinitas, dan bahkan bekerja lebih baik dibandingkan dengan sebelum terjadi gangguan, akan menciptakan masyarakat yang berketahanan terhadap risiko bencana. Oleh karena itu, masyarakat yang berketahanan seringkali dicirikan dengan masyarakat yang berhasil menyesuaikan sumber dayanya yang kuat dan berlebih sesuai dengan kebutuhan dan tantangan baru yang ditimbulkan oleh bencana alam.

Indonesia menekankan pentingnya keterkaitan antara pengelolaan dan pengurangan risiko bencana dengan agenda pembangunan berkelanjutan. TPB dimaksudkan untuk memberikan gambaran terkait sektor-sektor strategis yang dapat dijadikan sebagai sasaran pembangunan. Tentunya dengan memperhatikan potensi dan sumber daya yang ada, yang setiap kawasan memiliki karakteristik fisik dan sosial yang beragam. Hal ini menyebabkan potensi dan jenis bencana yang ada menjadi bermacam-macam. Karena itu implementasi TPB harus menjadi komitmen yang dilakukan oleh pemerintah negara di dunia untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dengan memperhitungkan faktor kebencanaan.

Sejauh ini pemerintah Indonesia telah berusaha membangun masyarakat yang tangguh terhadap bencana dengan melibatkan masyarakat dan memperkuat sistem kelembagaan kesehatan, pendidikan, pelayanan sosial dan penghidupan masyarakat. Kolaborasi *pentabelix* yang dilakukan pemerintah saat ini untuk mengatasi bencana pandemi COVID-19 sudah merupakan langkah maju, namun masih memerlukan waktu untuk menilai apakah pendekatan tersebut sudah dilaksanakan secara efektif dalam menanggulangi risiko bencana.

Penutup

TPB sangat mengutamakan pengentasan kemiskinan sebagai tujuan yang menyeluruh karena sangat berkaitan dengan dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan dari pembangunan berkelanjutan. TPB memang tidak secara langsung menyebutkan tentang pengurangan risiko bencana, akan tetapi

tujuan yang hendak dicapai seperti pengentasan kemiskinan, mengakhiri kelaparan, memastikan kehidupan yang sehat, pendidikan, pengelolaan air yang berkelanjutan, membangun infrastruktur yang tangguh, kota yang tangguh, perubahan iklim, dan ekosistem laut dan darat menunjukkan pentingnya membangun kesejahteraan sebagai bagian dari membangun ketangguhan masyarakat menghadapi risiko bencana. Membangun ketahanan masyarakat merupakan hal mendasar untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Besarnya kerugian akibat bencana telah menjadi alasan kuat untuk menjadikan risiko bencana dan ketahanan sebagai bagian dari pencapaian TPB.

Sebagai kesepakatan besar dari agenda pembangunan pasca-2015, SFDRR dan *Paris Agreement* merupakan katalisator penting untuk memengaruhi dan melengkapi pencapaian tujuan dan target yang ditetapkan dalam TPB. SFDRR banyak mempromosikan tentang manajemen risiko bencana dan ketahanan masyarakat. Sementara *Paris Agreement* banyak mempromosikan tentang pengurangan emisi karbon untuk mengendalikan perubahan iklim yang menjadi kontributor penting terjadinya risiko bencana. Kegagalan dalam menangani perubahan iklim, akan sulit mewujudkan pengurangan risiko bencana. Namun, akan lebih efektif dan menguntungkan bila konsentrasi masyarakat internasional lebih tertuju pada TPB mengingat 17 tujuan dan 265 sasaran yang hendak dicapai secara tidak langsung mengarah pada upaya pembentukan masyarakat yang berketahanan terhadap risiko bencana.

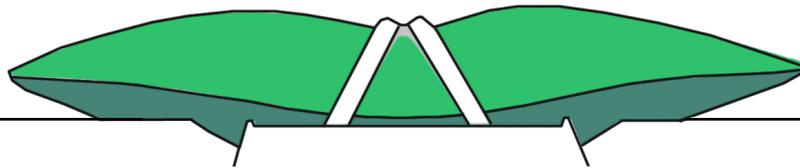
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih atas koreksi dan masukan redaktur internal dan pembaca ahli, Yulius Purwadi Hermawan, Ph.D., atas ulasannya untuk memastikan kajian ini lebih komprehensif.

Pustaka Acuan

- Aitsi-Selmi, A., Blanchard, K., & Murray, V. (2016). Ensuring science is useful, usable and used in global disaster risk reduction and sustainable development: A view through the Sendai framework lens. *Palgrave Communications* 2: Article 16016.
- Aitsi-Selmi, A., Egawa, S., Sasaki, H., Wannous, C., & Murray, V. (2015). The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Renewing the Global Commitment to People's Resilience, Health, and Well-being. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(2). doi: 10.1007/s13753-015-0050-9
- Ancaman Bencana di Indonesia Tinggi, *Kompas*, 30 Desember 2020.
- Bappenas. (2019). Panduan Kemitraan Multipihak untuk Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. Jakarta: Bappenas.
- Barbosa, G. S., Drach, P. R., Corbella, O. D. (2014). A Conceptual Review of the Terms Sustainable Development and Sustainability. *International Journal of Social Sciences*, III (2).
- Barnaby Willitts-King. (2009). The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Indonesia. *Humanitarian Policy Group Working Paper*, London.
- Belesova, K., Kelman, I., Boyd, R. (2016). Governance through Economic Paradigms: Addressing Climate Change by Accounting for Health. *Politics and Governance*, 4(4). doi: 10.17645/pag.v4i4.729
- BNPB. (2015). *Indonesia's Disaster Risk Management Baseline Status Report 2015: Towards identifying national and local priorities for the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030) (SFDRR)*. Jakarta: BNPB.
- Tozier de la Poterie, A., Baudoin, MA. (2015). From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks. *Int J Disaster Risk Sci* 6, 128-139. doi: 10.1007/s13753-015-0053-6
- Djalante, R., Garschagen, M., Thomalla, F., & Shaw, R. (2017). Introduction: Disaster Risk Reduction in Indonesia: Progress, Challenges, and Issues. *Disaster Risk Reduction in Indonesia*. Springer. hal. 1-17.
- ESCAPE. (2020). *The Disaster Riskscape Across Asia-Pacific: Pathway for Resilience, Inclusion and Empowerment*. Bangkok: ESCAPE.

- Fauzy, A., Chabib, L., & Putra, A. S. (2019). Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Untuk Penanggulangan Bencana. *Asian Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 04(03).
- Imperiale, A. J. & Vanclay, F. (2020). Barriers to Enhancing Disaster Risk Reduction and Community Resilience: Evidence from the L'Aquila Disaster. *Politics and Governance*, 8(4).
- Multiple Disasters, *The Jakarta Post*, 16 Januari 2021.
- Opoku, A. (2019). Biodiversity and the built environment: Implications for the Sustainable Development Goals (SDGs). *Journal Resources, Conservation and Recycling* (141).
- Peduzzi, P. (2019). The Disaster Risk, Global Change, and Sustainability Nexus. *Sustainability*, 11 (957).
- Pelling, M., Maskrey, A., Ruiz, P., Hall, P., & Peduzzi, P. (2004), *Reducing Disaster Risk: a challenge for development*. UNDP. New York. (32).
- Polri Simpulkan Banjir Kalsel Dipicu Hujan dan Gelombang, *Media Indonesia*, 23 Januari 2021.
- Shaw, R. (2015). Disaster Management at Local dan Community Levels, dalam Ian Davies (Ed.). *Disaster Management in Asia and the Pacific*. Bangkok: Asian Development Bank Institute.
- Sunarti, E., Sumarno, H., Islamia, I., & Fithriyah, A. F. (2018). *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 196. doi: 10.1088/1755-1315/196/1/012019
- UNISDR. (2005). Hyogo framework for action 2005–2015: building the resilience of nations and communities to disasters, <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-foraction-english.pdf/>, diakses pada 2 Maret 2021.
- UNISDR. (2009). *UNISDR terminology on disaster risk reduction*. Geneva: UNISDR, http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf, diakses pada 8 Februari 2021.
- US AID. (2011). Introduction to Disaster Risk Reduction, https://www.preventionweb.net/files/26081_kpr1conceptdisasterrisk1.pdf, diakses pada 4 Februari 2021.
- Zhou, L., Perera, S., Jayawickrama, J., & Adeniyi, O. (2014). The Implication of Hyogo Framework for Action for Disaster Resilience Education. *Procedia Economics and Finance*, (18), 576–583. Elsevier.



PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
 - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
 - II. Abstrak dan kata kunci
 - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
 - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
 - V. Hasil dan Pembahasan
 - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
 - VII. Ucapan terima kasih
 - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150–200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3–5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6th edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010) (Garrod & Wilson, 2003: 45)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author. Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)	(Haybron, 2008: 440)	Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)	(Kumar, 2012: 9)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL. Kumat, S.R. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari http://books.google.com/books .
Buku tanpa penulis		<i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi [Jenis data]</i>. Diakses dari URL Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/ .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan & Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964.</p>
	(Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2011: 101)	<p>Publikasi <i>Online</i>:</p> <p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</p> <p>Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi: xxx.xxx.</p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., & Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489.</p>
	(Kim, 2010: 311)	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., & Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari http://www.sciencedirect.com.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</p> <p>Benito, A., & Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011: 14)	<p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:</p> <p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Diakses dari http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full.</p>

Prosiding

yang diterbitkan secara berkala (*online*):

Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi: xx.xxxxxxx.

(Herculano-Houzel *et al.*, 2008: 12594)

Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105*, 12593–12598. doi: 10.1073/pnas.0805417105

yang diterbitkan dalam bentuk buku:

Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi: xx.xxxxxxx.

(Katz *et al.*, 2007: 100)

Katz, I., Gabayan, K., & Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, & P. Scheunders (Ed.), *Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems* (hlm. 97–108). doi: 10.1073/pnas.0805417105.

Surat Kabar

(Mediastara, 2019)

Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Kompas*, hlm. 13.

Surat Kabar *Online*:

Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Detiknews.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang>.

Disertasi, Tesis
Online

(Young, 2007: 34)

Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation & Theses Database. (UMI No. 327681).

disertasi yang tidak dipublikasikan:

Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.

Transkrip wawancara	(Smith, 2018)	Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/ Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat. Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang	(Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa, 2014)	Nama undang-undang (Tahun) Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog	(Surachman, 2013)	Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL. Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada http://arifs.blog.ugm.ac.id .
Website penulis	tanpa (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	Judul. (Tahun). Diakses dari URL. How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author

Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013: 13)	(Surachman, 2013: 13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)



