



Chandra Puspita Kurniawati

BPK RI, Indonesia.

Email: chandra.kurniawati@bpk.go.id



**A STUDY OF POLICIES ON
DISASTER STATUS
ENDORSEMENT, LOCAL
DISASTER MANAGEMENT
AGENCY INSTITUTION, AND
DISASTER-RELATED AID
MANAGEMENT POST LAW
NUMBER 24 YEAR 2007**

**KAJIAN PERMASALAHAN
KEBIJAKAN PENETAPAN
STATUS BENCANA,
KELEMBAGAAN BPBD, DAN
PENGELOLAAN BANTUAN
PASCA TERBITNYA
UU NOMOR 24 TAHUN 2007**

ABSTRACT/ABSTRAK

A disaster may lead to other disasters. This causes community suffer from disaster. Government needs a huge amount of fund to manage disaster and recover the affected communities. However, a number of phenomena which were confirmed to be disaster will provide impact on funding disaster-related activities and distribution of resources. In addition, institution related issues on local disaster management agency and unprofessional disaster-related aid management may affect the accountability and transparency of disaster and disaster-related aid management. This study employs literature review on the policies related to disaster management. The results show that disaster status should be endorsed based on clear definition and parameters as it is mandated on Law No. 24 Year 2007. In addition, improving local disaster management agency's function and authority and adopting standards or best practices on disaster-related aid management should also be taken into account to promote accountability and transparency of disaster management.

KEYWORDS:

Accountability, disaster-related aid, policy, disaster management, disaster status, transparency

Bencana dapat memicu risiko terjadinya bencana yang lain. Kondisi tersebut mengakibatkan setiap tahunnya masyarakat menderita akibat bencana. Pemerintah mutlak memerlukan dana dalam jumlah besar untuk menanggulangi bencana dan memulihkan wilayah pascabencana. Permasalahannya ialah banyaknya kejadian yang ditetapkan sebagai bencana akan berdampak pada pendanaan dan distribusi sumber daya. Selain itu, permasalahan kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan pengelolaan bantuan bencana yang tidak profesional dapat berpengaruh pula pada akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana. Kajian ini dilakukan melalui studi literatur tentang kebijakan-kebijakan yang terkait dengan penanggulangan bencana. Hasil kajian menunjukkan bahwa status bencana perlu ditetapkan berdasarkan definisi dan parameter yang jelas sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2007. Sebagai tambahan, peningkatan fungsi dan wewenang BPBD dan pengadopsian standar atau praktik terbaik pengelolaan bantuan bencana juga perlu dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan penanggulangan bencana.

KATA KUNCI:

Akuntabilitas, bantuan bencana, kebijakan, penanggulangan bencana, status bencana, transparansi

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Desember 2014

Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2015

PENDAHULUAN

Bencana merupakan hasil dari munculnya kejadian luar biasa (*hazard*) pada komunitas yang rentan (*vulnerable*) sehingga masyarakat tidak dapat mengatasi berbagai implikasi dari kejadian luar biasa tersebut. Bencana dapat menimbulkan kerugian besar dari sisi korban jiwa, material, nonmaterial, hingga kerusakan lingkungan. Bencana seringkali mengancam keberlangsungan pemerintahan di suatu wilayah apabila pemerintah setempat lumpuh dihantam bencana dan tidak mampu menanggulangi dampak yang muncul akibat bencana. Hal ini karena pada umumnya pemerintahan hanya dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi normal dan rutin dan tidak dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi bencana.

Sementara itu, Indonesia menempati peringkat kedua dalam data jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam se-Asia Pasifik. Kerugian yang ditimbulkan akibat bencana di negeri ini juga sangat besar. Data yang dirilis dalam *the Asia Pacific Disaster Report* yang disusun oleh *The Economic and Social Commission for Asia and Pacific* (ESCAP) dan *the United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UN ISDR) menunjukkan bahwa selama 20 tahun terakhir, berbagai bencana alam di Indonesia telah mengakibatkan kerugian ekonomi setidaknya \$22,5 miliar (Ulum 2013).

Kerentanan (*vulnerability*) merupakan suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bahaya. Kerentanan dibagi menjadi kerentanan fisik, sosial, dan ekonomi. Selain itu, kerentanan terhadap bencana dapat disebabkan karena kurangnya manajemen bencana yang tepat, dampak

lingkungan, atau manusia sendiri (Ulum 2013)

Dari sisi dampak lingkungan dan manusia, kerentanan terhadap bencana di Indonesia tersebut muncul akibat dua karakteristik utama. Pertama, letak geografis Indonesia yang berada dalam posisi *Ring of Fire* mengakibatkan gempa bumi dan gunung meletus acapkali terjadi di Indonesia. Kedua, besarnya populasi penduduk dan terbatasnya sumber daya alam yang menimbulkan kecenderungan eksploitasi sumber daya alam demi peningkatan kesejahteraan ekonomi dan masyarakat, yang tentu saja sangat berpengaruh pada keseimbangan alam dan dapat memicu bencana.

Untuk menanganinya, pemerintah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan. Anderson (1984) menyatakan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Lebih lanjut, Edwards III dan Sharkansky (1978) menjabarkan kebijakan sebagai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau pidato-pidato pejabat teras pemerintah serta program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah

Sejak tahun 2001, dari sisi kelembagaan, pemerintah telah menetapkan lembaga penyelenggara penanggulangan bencana melalui penerbitan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 111

Tahun 2001. Rangkaian bencana besar yang dialami Indonesia, khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004, telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui penerbitan PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB). Selanjutnya, Pemerintah mematangkan kelembagaan yang ada dengan menetapkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang antara lain mengamankan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Dari sisi pendanaan, Pemerintah telah menganggarkan dana penanggulangan bencana yang sangat besar. Pada BNPB saja terdapat dua sumber pendanaan, yaitu Bagian Anggaran (BA) 103 yang dianggarkan untuk kegiatan rutin BNPB dan kegiatan mitigasi bencana serta cadangan bencana (BA 999). Dana tersebut belum termasuk tambahan dana *on call* yang diajukan BNPB pada Dewan pada saat BNPB tidak lagi memiliki cadangan dana siap pakai.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Wolfgang Friedman (2009) dalam Isnaini (2009) yang menyatakan bahwa pemerintah sendiri memiliki empat fungsi, yaitu *provider* (penyedia), *regulator* (pengatur), *entrepreneur* (penyejahtera), dan *umpire* (penengah). Dalam hal ini, selain menyusun peraturan perundang-undangan terkait (*regulator*), pemerintah turut bertanggung jawab atas pendanaan kegiatan penanggulangan bencana (*provider*). Pemerintah juga memberikan jaminan kehidupan warganya pada saat terjadi bencana (*entrepreneur*).

Selain pemerintah, banyak pihak, baik dari dalam negeri maupun pihak asing, turut

berkontribusi dalam penanggulangan bencana, terutama pada tahap tanggap darurat bencana. Mereka memberikan tidak hanya bantuan tenaga medis, tetapi juga bantuan dalam bentuk uang dan barang dalam jumlah yang cukup besar. Namun demikian, carut marut pengelolaan bantuan penanggulangan bencana sepertinya masih terus berlanjut. Cita-cita pemerintah untuk membentuk *resilient community* -masyarakat yang tangguh menghadapi bencana- dengan menekankan pada kearifan lokal dan pengurangan risiko bencana sepertinya masih menemui kendala besar dalam pelaksanaannya. Sementara, di lain sisi, jumlah bencana terus meningkat dari waktu ke waktu.

Atas penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan pendanaan tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan oleh BNPB maupun efektivitas kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BNPB dan BPBD. Hasil pemeriksaan antara lain menunjukkan kurangnya kesiapsiagaan beberapa daerah menghadapi potensi bencana, adanya bantuan yang tidak dapat dimanfaatkan korban pada tahap tanggap darurat bencana, ketergantungan daerah yang sangat besar pada BNPB, tumpang tindihnya kegiatan antarinstansi pemerintah, dan beberapa permasalahan lain.

Permasalahan tersebut tidak dapat dibiarkan berlarut-larut. Indonesia adalah negeri yang sangat rawan bencana. Di satu sisi, pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan terkait. Namun, di sisi lain, hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa ada

permasalahan berulang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pertanggungjawaban pendanaan yang dapat mempengaruhi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana.

Kondisi tersebut mendesak untuk ditangani karena masalah bencana diatur oleh regulasi dari sejumlah institusi. Hal tersebut selain memungkinkan munculnya tumpang tindih, juga dapat memunculkan kesenjangan peran kelembagaan dan pendanaan pada institusi-institusi terkait. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, perlu dilakukan analisis atas hal-hal yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penanggulangan bencana. Dengan demikian, tujuan analisis ini adalah menelaah kondisi-kondisi yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sehingga dapat merumuskan usulan perbaikan dan peningkatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana.

METODOLOGI

Berdasarkan tujuan penelitian dan dengan mempertimbangkan keterbatasan data dan sumber data yang ada, metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan melakukan studi literatur pada data-data yang berupa:

1. Peraturan perundangan merupakan sumber referensi kebijakan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana di Indonesia.
2. Laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK merupakan sumber referensi yang tidak hanya menjelaskan tentang contoh penerapan kebijakan penanggulangan

bencana, tetapi juga permasalahan yang dihadapi oleh entitas dalam penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana yang ditemukan oleh pemeriksa.

3. Jurnal yang berisi tulisan-tulisan dalam disiplin ilmu yang sama yang bermanfaat sebagai kutipan bahan referensi.
4. Referensi berisi teks umum dan artikel tentang topik tertentu dan disertai teori pendukung untuk dapat mengetahui perkembangan termutakhir dari suatu topik tertentu. Referensi utama yang dipergunakan adalah INTOSAI GOV 9250 dan Seri Panduan Pemeriksaan: Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

INTOSAI GOV 9250 atau *The Integrated Financial Accountability Framework* (IFAF) merupakan suatu alat bantu (*tools*) yang disusun oleh INTOSAI Working Group on the Accountability for and Audit of Disaster-related Aid (WG AADA) untuk membantu donor, *channel*, maupun penerima bantuan, baik pemerintah, swasta, *non government organizations* (NGOs), maupun masyarakat untuk melacak bantuan dalam suatu kejadian bencana karena data aliran bantuan bencana dapat diakses melalui internet. Sementara, Seri Panduan Pemeriksaan: Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Pengelolaan Bantuan Bencana merupakan salah satu referensi yang dapat dipergunakan pemeriksa BPK pada saat mempersiapkan pemeriksaan atas aktivitas penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana termasuk pendanaannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan Definisi dan Status Bencana

Sejak tahun 2001, Bakornas-PB telah mengumpulkan dan mempublikasi data bencana domestik. Sementara itu, kecenderungan bencana dalam jangka panjang di Indonesia diperiksa menggunakan *The International Emergency Disaster Database* (EMDAT – basis data bencana internasional). Pada masa itu, sistem penanggulangan bencana di Indonesia dilaksanakan oleh satuan-satuan kerja terkait. Dalam kondisi tertentu, seperti pada bencana alam dengan skala besar, pimpinan pemerintah pusat mengambil inisiatif dan kepemimpinan untuk mengkoordinasi berbagai satuan kerja terkait. Hal tersebut tecermin dalam penanggulangan bencana alam tsunami yang menimpa Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2004.

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan ditetapkannya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Untuk mendukung pengembangan tersebut, perlu disusun kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional dengan melibatkan pusat dan daerah. Hal tersebut sesuai dengan Wijaya (2007) yang menyatakan bahwa upaya manajemen bencana perlu direncanakan dalam koridor visi dan misi tertentu yang melibatkan tiga sektor: pemerintah, swasta, dan masyarakat. Perubahan fokus, tujuan, dan orientasi penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.

Dari tabel 1 tersebut terlihat bahwa fokus penyelenggaraan penanggulangan bencana saat ini bukan lagi bersifat reaktif atau menunggu bencana terjadi, bukan pula pada pengenalan dan penerapan teknologi untuk mengidentifikasi daerah rawan bencana, tetapi lebih pada “bersahabat” dengan bencana. Artinya, masyarakat Indonesia dituntut untuk menyadari sepenuhnya bahwa mereka tinggal di daerah rawan bencana, dan oleh karenanya, mereka diharapkan dapat menggunakan kearifan lokal dan pengetahuan tradisional warisan para leluhur untuk bersinergi dengan alam.

Dalam suatu penanggulangan bencana, pemerintah mengelola bantuan bencana. Peraturan Kepala BNPB No. 05 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Peralatan mendefinisikan bantuan sebagai segala sesuatu yang diperoleh dari hasil bantuan dan atau sumbangan dari berbagai pihak yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan. Bantuan sendiri dibagi menjadi dua, yaitu bantuan tunai dan bantuan selain tunai. Bantuan selain tunai diberikan dalam bentuk barang atau jasa. Sementara, bentuk bantuan tunai bermacam-macam bergantung pada masing-masing tahapan penanggulangan bencana. Gambaran lingkup kegiatan dan pendanaan bencana dapat dilihat pada tabel 2.

UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Undang

Tabel 1. Perubahan Paradigma Penanggulangan Bencana di Indonesia

		Fokus	Tujuan	Orientasi
Paradigma Penanggulangan Bencana di Indonesia	Konvensional/ Relief / Tanggap Darurat	<ul style="list-style-type: none"> • Bantuan (<i>relief</i>) • Kedaruratan (<i>Emergency</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Menekan tingkat kerugian, kerusakan, dan cepat memulihkan keadaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan kebutuhan darurat berupa pangan, penampungan darurat, kesehatan, dan pengatasan krisis
	Mitigasi	<ul style="list-style-type: none"> • Struktural • Non struktural 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencegah bencana 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi daerah rawan bencana • Mengenali pola yang menimbulkan kerawanan • Melakukan kegiatan mitigasi
	Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> • Faktor-faktor kerentanan dalam masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengintegrasikan upaya penanggulangan bencana dalam program pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> • Penguatan ekonomi • Penerapan teknologi • Pengentasan kemiskinan
	Pengurangan Risiko Bencana	<ul style="list-style-type: none"> • Perpaduan teknis dan ilmiah dengan memperhatikan faktor sosial, ekonomi, dan politik dalam perencanaan pengurangan bencana 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan menekan risiko terjadinya bencana 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat merupakan subjek penanggulangan bencana dalam proses pembangunan dengan memperhatikan kearifan lokal (<i>local wisdom</i>) dan pengetahuan tradisional (<i>traditional knowledge</i>)

-undang tersebut menjabarkan tiga belas jenis bencana yang rawan terjadi di Indonesia, yaitu gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Namun demikian, baik dalam badan maupun bagian penjelasan dari undang-undang tersebut belum terdapat definisi teknis dan operasional bencana serta batasan suatu kejadian untuk dikategorikan sebagai bencana yang dapat digunakan entitas-entitas terkait sebagai dasar penggunaan anggaran.

Hal tersebut mengakibatkan banyak kejadian dikategorikan sebagai bencana, misalnya banjir di Jakarta, kekeringan yang melanda

hampir seluruh wilayah Indonesia pada musim kemarau, dan kabut asap yang berulang kali terjadi di beberapa wilayah di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Namun, pengategorian kejadian-kejadian tersebut sebagai bencana dapat memunculkan pertanyaan: Bagaimana mungkin bencana dibiarkan berlangsung secara rutin dan berulang? Memang, sesuai dengan UU tersebut, banjir, misalnya, dimasukkan dalam kelompok bencana alam. Namun demikian, penetapan semua kejadian banjir, tanpa kecuali, sebagai bencana bisa jadi memunculkan masalah, terutama terkait pendanaan, dalam hal ini penggunaan dana siap pakai, dan penyaluran bantuan bencana.

Lebih lanjut, Pasal 7 undang-undang tersebut menyatakan penetapan status bencana sebagai berikut:

1. Ayat 1 butir c menyatakan bahwa pemerintah berwenang untuk menetapkan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah.
2. Ayat 2 menyatakan bahwa penetapan status dan tingkat bencana tersebut memuat indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.
3. Ayat 3 menyatakan bahwa penetapan status tersebut diatur dengan Peraturan Presiden.

Namun demikian, peraturan presiden yang mengatur standar pengategorian status bencana – apakah termasuk bencana daerah atau nasional – sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat 3 belum ada. Selain itu, parameter dalam ayat 2 tersebut juga belum didetailkan untuk dapat menentukan tingkatan bencana.

Belum adanya kesepakatan yang jelas dan terukur untuk menentukan sebuah peristiwa sebagai bencana dan menentukan status bencana dapat mengancam keefektifan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana. Hal ini akan berpengaruh pula pada akuntabilitas dan transparansi kegiatan dan pendanaan. Padahal, penetapan status bencana merupakan proses yang penting karena akan berdampak pada sistem penganggaran kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dana penanggulangan bencana, dalam hal ini apakah bersumber dari APBD kabupaten/kota/provinsi atau APBN dan berimplikasi pula pada pengerahan sumber

daya yang ada. Ketidakjelasan penetapan tersebut dapat berpotensi pada pengeluaran dana secara sewenang-wenang oleh pihak-pihak terkait. Sebaliknya, manakala terdapat suatu kejadian yang seharusnya dianggap bencana tetapi tidak ditetapkan sebagai bencana dapat mengakibatkan anggaran tidak dapat dikeluarkan. Hal ini berpotensi meningkatkan korban jiwa dan kerugian harta benda.

Pemerintah Jepang misalnya. Pemerintah Jepang tidak akan dengan mudah mengeluarkan pernyataan bencana. Berbagai peristiwa gempa bumi dan tsunami yang melanda Jepang cenderung diyakini sebagai gejala alam. Pernyataan bencana tersebut baru dikeluarkan apabila semua langkah antisipatif yang didasarkan pada teknologi tidak mampu lagi mengatasi suatu kejadian.

Penyesuaian Kelembagaan BPBD

UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 18 ayat 1 menyatakan bahwa pemerintah daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Selanjutnya pada ayat 2a dinyatakan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; ayat 2b menambahkan pada tingkat kabupaten/kota, Badan Penanggulangan Bencana Daerah dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa. Hal tersebut bertentangan dengan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menentukan bahwa pimpinan/kepala badan eselonnya sama dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) lain.

Tabel 2. Lingkup Tugas Penanggulangan Bencana

LINGKUP TUGAS PENANGGULANGAN BENCANA				
1	TAHAPAN	PRA BENCANA		SAAT BENCANA
2	TUJUAN	Pengurangan Risiko Bencana		Penanganan Darurat
3	MANAJEMEN	Manajemen Risiko Bencana		Manajemen Darurat
4	PENYELENG-GARAAN	Situasi tidak terjadi bencana	Situasi terdapat potensi bencana	Tanggap darurat
5	KEGIATAN	<ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan - Pengurangan risiko bencana - Pencegahan - Pemaduan dalam rencana pembangunan - Persyaratan analisis risiko - Perencanaan tata ruang - Pendidikan & Pelatihan - Persyaratan standar teknis - Penelitian - Pemberdayaan/peningkatan kemampuan 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitigasi - Sistem Peringatan Dini - Kesiapsiagaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengkajian cepat dan tepat - Penentuan status keadaan darurat - Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana - Pemenuhan kebutuhan dasar - Perlindungan terhadap kelompok rentan - Pemulihan darurat
6	PERENCANAAN	RENCANA MITIGASI	RENCANA KONTIJENSI	RENCANA OPERASI PENANGANAN DARURAT
RENCANA PENANGGULANGAN BENCANA				
7	PENDANAAN	DANA PENANGGULANAGAN BENCANA DARI APBN/APBD		
		DIPA	DANA KONTIJENSI	DIPA & Dana Siap Pakai
DANA DARI MASYARAKAT				
8	PERAN BNPB & BPBD	KOORDINASI & PELAKSANA		Koordinasi, Komando, dan Pelaksana

Sumber: disarikan dari UU No. 24 Tahun 2007

Kententuan jabatan sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 24 Tahun 2007 sebenarnya untuk memastikan bahwa BPBD dapat melaksanakan fungsi koordinasi dan komando secara memadai. Hal ini dikarenakan koordinasi antar SKPD dapat terbentuk masalah birokrasi dan aturan. Oleh karena itu, efektif tidaknya dan berjalan tidaknya koordinasi dan komando pada saat penyelenggaraan penanggulangan bencana lebih tergantung pada kewenangan, bukan pada peringkat eselon pimpinan. Sebagai

contoh, kesetaraan eselon tidak berpengaruh pada masalah koordinasi pada situasi normal maupun komando pada situasi darurat di Kabupaten Sleman.

Dari Permendagri No. 48 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) BPBD diketahui bahwa BPBD juga memiliki fungsi melebihi SKPD lain di daerah karena memiliki tiga fungsi besar, yaitu koordinasi, komando, sekaligus operasi. Hal tersebut

PASCA BENCANA		TAHAPAN
Pemulihan		TUJUAN
Manajemen Pasca Bencana		MANAJEMEN
Rehabilitasi	Rekonstruksi	PENYELENG-GARAAN
<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki lingkungan daerah bencana - Perbaiki prasarana dan sarana umum - Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat - Pemulihan sosial psikologis - pelayanan kesehatan - rekonsiliasi & resolusi konflik - pemulihan sosial ekonomi budaya - pemulihan keamanan dan ketertiban - pemulihan fungsi pemerintahan - pemulihan fungsi pelayanan publik 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan kembali prasarana dan sarana - Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat - Pembangunan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat - Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana - Partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat - Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya - Peningkatan fungsi pelayanan publik - Peningkatan utama dalam masyarakat 	KEGIATAN
Rencana Pemulihan		PERENCANAAN
RENCANA PENANGGULANGAN BENCANA		
DANA PENANGGULANAGAN BENCANA DARI APBN/APBD		PENDANAAN
DIPA & Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah		
DANA DARI MASYARAKAT		
Koordinasi & Pelaksana		PERAN BNPB & BPBD

berbeda dengan SKPD daerah yang umumnya hanya memiliki satu atau dua fungsi saja. Hal ini dapat mengakibatkan kekacauan tata kelembagaan daerah karena fungsi BPBD bisa jadi mengambil alih beberapa fungsi yang selama ini diselenggarakan oleh sejumlah SKPD. Kondisi ini justru dapat memperbesar kemungkinan terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi penanggulangan bencana di lapangan.

Pengelolaan Bantuan

Penyaluran/distribusi adalah proses penyaluran bantuan kepada para korban berdasarkan hasil pendataan korban dan kebutuhan korban. Bantuan tersebut dapat diserahkan langsung oleh pemerintah kepada korban atau melalui pihak perantara sepanjang terdapat pengendalian yang memadai. Proses distribusi juga harus mempertimbangkan aspek aksesibilitas, kecepatan, dan ekonomi.

Pemerintah/pemerintah daerah yang telah menyatakan diri dalam status siaga darurat bencana dapat mengusulkan bantuan dana siap pakai kepada Kepala BNPB dengan menyampaikan laporan kejadian, hasil/informasi tentang kondisi ancaman bencana dari lembaga terkait, jumlah korban/perkiraan jumlah pengungsi, kerusakan, kerugian, dan bantuan yang diperlukan. Penetapan besar bantuan dapat dilakukan berdasar usulan daerah/instansi/lembaga terkait, laporan Tim Reaksi Cepat/hasil rapat koordinasi/inisiatif BNPB. Kuasa Pengguna Anggaran/Barang BNPB mengeluarkan dana siap pakai berdasarkan penetapan dan persetujuan Kepala BNPB. Dana tersebut dapat diserahkan langsung dari BNPB kepada provinsi/kabupaten/kota. Apabila dana siap pakai disalurkan kepada instansi, penyerahannya harus dilengkapi dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) dan nota kesepahaman. Bantuan pascabencana diberikan dalam bentuk bantuan langsung masyarakat (BLM) dan non bantuan langsung masyarakat (BLM).

UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 26 sampai dengan 30 telah membahas peran lembaga internasional, NGO internasional, dan lembaga usaha (perusahaan), tetapi tidak menyinggung peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal dan lembaga-lembaga relawan. Pada praktiknya, NGO maupun lembaga nonpemerintah kurang bersinergi dan berkoordinasi dengan BNPB maupun BPBD. Pelaporan penerimaan bantuan yang dikoordinasikan oleh pihak-pihak tersebut dan pendayagunaan/pengelolaan bantuan yang diterima oleh pihak-pihak tersebut perlu diatur untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas pengelolaan bantuan bencana.

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam penyaluran bantuan adalah menentukan alur dan mekanisme pertanggungjawaban bantuan. Aliran bantuan ini dapat dimanfaatkan untuk melacak pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan bantuan bencana serta perannya masing-masing. Aliran bantuan sangat bervariasi bergantung pada situasi dan kondisi bencana di masing-masing daerah serta kemampuan pemeriksa untuk memetakan dan mengidentifikasi pihak-pihak yang terkait dan peranan pihak-pihak tersebut dalam pengelolaan bantuan bencana. Meskipun demikian, pemeriksa harus memanfaatkan data dan informasi yang dimiliki untuk menggambarkan aliran bantuan dalam suatu bencana.

Contoh permasalahan dapat dilihat pada rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi bencana gempa dan tsunami Kepulauan Mentawai yang tidak menjelaskan dasar penyajian hibah, siapa donornya, dan organisasi yang akan menerima hibah tersebut. Dalam pelaksanaan rencana aksi tersebut, BNPB bahkan telah mengalokasikan dan menyalurkan dana bantuan sosial berpola hibah dari APBN tanpa ada hibah.

Pada tahap tanggap darurat, kemahalan dapat dipahami sepanjang tujuan penyelamatan lebih banyak korban jiwa dapat dicapai. Namun demikian, seringkali kemahalan terjadi akibat pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan bukan untuk tahap tanggap darurat, tetapi dilaksanakan pada masa tersebut. Di samping itu, akuntabilitas bantuan dapat terganggu akibat bantuan tidak tercatat dengan baik. Bantuan dikatakan tidak tercatat apabila bantuan tersebut tidak dicatat dalam buku penerimaan bantuan yang dimiliki pemerintah. Hal ini dapat disebabkan

beberapa hal, antara lain banyaknya pos pengumpul yang melakukan pengumpulan bantuan tetapi tidak melaporkan kegiatan dan hasilnya pada pemerintah, tidak adanya rekening khusus untuk mengelola dana bencana, dan kurangnya koordinasi antar pihak sehingga donor langsung menyampaikan bantuan tanpa melalui pemerintah.

Sampai saat ini belum adanya sistem akuntansi khusus untuk kejadian bencana juga membuat jejak penyaluran bantuan bencana semakin sulit untuk ditelusuri. Selain itu, PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana pemerintah belum mengatur tentang mekanisme penyaluran bantuan. Pola kerja sama pemerintah dengan pihak asing dalam pengelolaan bantuan bencana juga belum secara tegas diimplementasikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas disimpulkan bahwa penetapan definisi dan parameter yang jelas suatu kejadian sangat diperlukan untuk mengategorikan suatu kejadian sebagai bencana. Pengategorian ini sangat penting karena akan berimplikasi pada banyak hal, seperti pendanaan kegiatan penanggulangan bencana dan pengalokasian sumber daya, menghindari kesewenang-wenangan penggunaan anggaran oleh pihak-pihak terkait yang dapat berakibat pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana. Selain itu, penegeasan fungsi dan wewenang BPBD akan lebih dapat meningkatkan akuntabilitas dan

transparansi kegiatan penanggulangan bencana, daripada menetapkan tingkat eselon pimpinan BPBD di daerah. Permasalahan pengelolaan bantuan yang timbul akibat ketidakjelasan alur dan mekanisme pertanggungjawaban bantuan oleh pihak-pihak pengelola bantuan juga harus diselesaikan demi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana.

Saran

Penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana, sebaiknya bukan merupakan jalan pintas untuk menyelesaikan suatu masalah, tetapi menjadi solusi untuk menghindari masalah yang sama muncul akibat terulangnya kejadian atau fenomena tersebut di kemudian hari. Semua aktivitas yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana selayaknya telah melalui proses pengajian secara mendalam dan didukung dengan kebijakan yang tepat dan memadai. Penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana merupakan suatu upaya berkesinambungan sehingga penekanan pada pengembangan pengendalian intern menjadi suatu keharusan pada setiap kejadian bencana.

Penetapan status bencana sebaiknya dilaksanakan dengan penuh pertimbangan dan kehati-hatian dan didasarkan pada kajian dari pihak yang kompeten. Namun demikian, ketiadaan aturan penjabar maupun peraturan pendukung UU No. 24 Tahun 2007 tidak dapat dijadikan alasan untuk terus-menerus membenarkan penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana tanpa landasan yang terukur dan

kelas. Pemerintah pusat dan daerah harus memperkuat aktivitas pengendalian, seperti memperketat pengawasan pemberian, penggunaan, dan pertanggungjawaban dana siap pakai. Selain itu, sebaiknya, BNPB dan BPBD mempunyai fungsi otorisasi atau pengesahan laporan pengelolaan bantuan dan mewajibkan semua pihak pengelola bantuan bencana untuk mengunggah informasi pengelolaan bantuan yang telah diotorisasi tersebut pada media publik.

Untuk memperjelas fungsi dan peran BPBD di daerah dan semakin mengurangi campur tangan pusat, perlu dipertegas makna koordinasi dalam peran BPBD. Pemerintah daerah harus menghindari pengisian jabatan yang bersifat politis atau berdasar kepentingan partai politik dalam BPBD. Selain itu, pemerintah perlu memasukkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai bagian vital dalam kegiatan penanggulangan bencana. Selain itu, fungsi eksekusi dan pendukung bagi SKPD-SKPD di daerah juga perlu diatur untuk mengefektifkan dan mengefisienkan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Terkait peran serta pihak-pihak non-pemerintah dalam penanggulangan bencana, pemerintah selayaknya menekankan pentingnya penyusunan proposal, nota kesepahaman, dan rencana kerja penanggulangan bencana di Indonesia. Penyusunan proposal tersebut dilakukan melalui koordinasi dengan BNPB dan BPBD. Untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan bantuan bencana, pemerintah dapat menyarankan pengaplikasian *the Integrated Financial Accountability Framework* (IFAF) bagi donor, *channel*, maupun penerima bantuan sehingga siapa pun dapat melacak bantuan dalam suatu

kejadian bencana karena data aliran bantuan bencana dapat diakses melalui internet.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart, and Winston. Cet. ke-3, hal.3
- Bakornas PB. (2007). *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia Edisi II*.
- Bappenas, MAP UGM, UNDP, dan DSF (2007). *Laporan Kajian Perumusan Rekomendasi Bagi Penyusunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*.
- Edwards III, G. C., & Sharkansky, I. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company, hal.2
- Isnaini, G. D. Y. (2009). *Penanggulangan Bencana, Antara Regulasi dan Implementasi*. *Jurnal Transisi*, 3(2).
- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 66. Jakarta: Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia
- Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana*.
- Republik Indonesia, (2009). *Peraturan Kepala BNPB No. 05 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Peralatan*.
- Ulum, M. C. (2013). *Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia*. *Jurnal Penanggulangan Bencana* 4(2), 5-12.