

# Kertas Catatan Penanganan Bencana 2010 dan Rekomendasi Aksi 2011<sup>1</sup>

## I. Latar Belakang

Menjelang akhir tahun 2010 lalu Indonesia secara berturut-turut dilanda tiga bencana dengan karakteristik dan mekanisme penanganannya yang berbeda: Banjir Wasior, Tsunami Mentawai dan Erupsi Merapi. Setiap penanganan bencana memiliki kekuatan dan kelemahan yang berbeda yang jika ditarik pembelajarannya dapat menghasilkan rekomendasi yang saling melengkapi untuk penanganan bencana yang lebih baik di masa yang akan datang.

Beberapa hal menonjol dalam penanganan 3 bencana yang terjadi di tahun 2010 yaitu :

### Banjir Bandang di Wasior: Tata Kelola Daerah

Banjir Bandang yang melanda Wasior, memaksa kurang lebih 2000 penyintas dengan kondisi yang memprihatinkan untuk mengungsi ke Manokwari, yang merupakan wilayah pemerintahan kabupaten yang berbeda dari Wasior. Lepas dari keterbatasan respon yang dilakukan, tata kelola pemerintah daerah dalam pengelolaan bencana perlu diapresiasi. Bagaimana pengambilan kebijakan dilakukan dalam penanganan dampak dari bencana yang terjadi di daerah lain, merupakan praktik baik yang dapat direplikasi.

### Tsunami di Mentawai: Peringatan Dini & Pembangunan dalam Perspektif PRB

Sejak gempa bumi dan tsunami Aceh 2005, sudah diprediksi bahwa akan terjadi gempa dan tsunami di Mentawai. Namun datangnya tsunami tidak mampu diantisipasi oleh alat peringatan dini yang sudah dipasang. Selain itu, pembangunan yang dilakukan belum menggunakan perspektif PRB dan mengesampingkan aspek pemberdayaan masyarakat, semakin menambah kerentanan masyarakat. Akibatnya, saat terjadi gempa dan tsunami pada 26 Oktober 2010 lalu, baik masyarakat dan pemerintah sama sekali tidak siap. Tidak ada mekanisme respon yang terbangun dan keterbatasan akses menyulitkan mobilisasi sumberdaya dan membawa bencana sekunder bagi masyarakat yang terdampak.

### Erupsi Merapi di Yogyakarta dan sekitarnya: Pengurangan Risiko Bencana, Pencegahan, Kesiapsiagaan dan Respon

Di tengah banyaknya pujian tentang kemandirian masyarakat dalam usaha kesiapsiagaan dan penanganan erupsi Merapi, Pemerintah menuai banyak kritik terkait respon Merapi yang dianggap kurang terorganisir dan tidak ligat. Kolaborasi pemerintah dengan masyarakat pada saat sebelum terjadinya bencana erupsi lebih banyak diisi oleh aktor-aktor “perantara”, seperti antara pemerintah provinsi dan kabupaten dengan unsur-unsur masyarakat dari kalangan organisasi non-pemerintah. Padahal, kolaborasi

---

<sup>1</sup> Disusun berdasarkan Diskusi Persiapan “Refleksi Akhir Tahun 2010: Menarik Pelajaran-Pelajaran Berharga dari Kolaborasi Multi Stakeholders dalam Pengelolaan Bencana di Indonesia antara lain Wasior, Mentawai, dan Merapi” yang diadakan di Yogyakarta 16-18 Dec 2010 dan 21 Dec di Jakarta oleh YAKKUM, Anggota HFI, perwakilan rakyat dari beberapa daerah bencana dan mengundang BNPB

dan peningkatan kapasitas yang paling esensial seharusnya dilakukan antara jajaran pemerintah paling bawah dengan masyarakat yang berada di garis depan bencana. Oleh karenanya, meskipun kebutuhan dari masyarakat yang terdampak erupsi dapat diidentifikasi, namun nampaknya solusi-solusi yang ditawarkan dari mereka yang berkebutuhan langsung (masyarakat yang terdampak erupsi merapi) masih dikesampingkan. Sehingga kebijakan yang diambil pemerintah daerah yg cenderung reaktif, kurang mendarat dan tidak cukup efektif untuk menjawab persoalan di lapangan.

Secara langsung maupun tidak, bencana-bencana alam yang terjadi di Indonesia, turut memperberat beban Pemerintah dalam rangka mencapai target Kerangka Aksi Hyogo di Indonesia. Dampak langsungnya terlihat kepada mereka yang terpapar bencana, sementara dampak tidak langsungnya akan terlihat dari semakin ketatnya anggaran yang dibutuhkan pemerintah untuk memulihkan keadaan sekaligus menggenjot pencapaian target Kerangka Aksi Hyogo.

Akan tetapi, masalah ini bukanlah semata tanggungjawab dan beban pemerintah. Baik dalam hal pembangunan, maupun dalam upaya tanggap darurat bencana, masyarakat sipil, dan penyintas telah menunjukkan peran serta dan andil yang cukup besar. Banyak pelajaran yang bisa diraih dan dikembangkan sebagai modal yang kuat untuk mencapai kemajuan di masa yang akan datang. Erupsi Merapi memberikan pembelajaran berharga baik kelemahan sekaligus kekuatan, tentang pola dan sistem kolaborasi dalam pengelolaan bencana di Indonesia saat ini. Pembelajaran tersebut, tentunya layak untuk diangkat pada perbincangan tingkat nasional untuk mendapatkan pengayaan sekaligus rekomendasi-rekomendasi yang aktual tentang kebijakan pengelolaan bencana di Indonesia, sekaligus sebagai refleksi tentang kemajuan pencapaian Kerangka Aksi Hyogo di Indonesia.

## **II. Identifikasi Tantangan dan Rekomendasi Rencana Aksi Penanganan Bencana**

Identifikasi tantangan dalam hal penanganan bencana dipetakan menurut poin-poin dalam Kerangka Kerja Aksi Hyogo (HFA) karena semua pihak sepakat bahwa penanganan bencana harus berorientasi pada pengelolaan risiko bencana yang komprehensif dan tidak semata difokuskan hanya pada kebutuhan dan pendekatan tanggap darurat, walaupun disadari bahwa simptom masalah dalam masa tanggap darurat merupakan cerminan masalah-masalah mendasar dalam sistem dan mekanisme penanganan bencana di berbagai tahap (fase) dan level (tingkatan) sebelum dan sesudah masa tanggap darurat.

### **Prioritas Aksi 1 dalam kerangka kerja HFA:**

Memastikan bahwa pengurangan risiko bencana merupakan prioritas nasional dan lokal dengan basis kelembagaan yang kuat untuk melakukan implementasi/pelaksanaan kegiatan

### **Kenyataan di Lapangan:**

- Dalam PP 38/2006, peraturan pembagian urusan pusat, provinsi dan kota Urusan kebencanaan masih masuk dalam wajib social
- Permendagri 26/2008 tentang pembentukan BPBD Terdapat kata “dapat” dibentuk di tingkat kota/ Kabupaten (bukan kata wajib)
- Permendagri 13/2006 Juncto 59/2007 , Permendagri tentang APBD Program Penanggulangan Bencana tidak ada
- Otonomi Daerah : Kekuatan Kemendagri dalam era otonomi daerah
- Koordinasi multi stakeholder Koordinasi belum maksimal, apalagi ditingkat propinsi (antar BPBD dengan SKPD lain), tiap SKPD menjalankan programnya secara sendiri-sendiri
- Pola pikir dan pengetahuan : bencana hanya dipahami sebagai “tanggap darurat” oleh Pemerintah, wakil rakyat dan masyarakat, bahkan organ Negara tertinggi seperti DPR MPR tidak memahami bahwa sudah ada UU PB Nr 24/2007
- Saat tidak terjadi bencana, BPBD bukan pengguna anggaran (tidak punya kewenangan anggaran); BPBD hanya memberikan rekomendasi program ke SKPD dengan birokrasi panjang; jika tidak masuk RPJMD maka sulit terlaksana. BPBD menjadi pengguna anggaran hanya pada situasi bencana. Sementara cost akan lebih efektif dengan usaha PRB yang dilakukan bukan pada situasi bencana.
- Pemda belum menganggarkan untuk PRB, yang ada dana tidak terduga, dan tidak digunakan untuk hal-hal terkait PRB; usulan dari desa yang melalui hasil musrenbangdes yang terencana dan bersepektif PRB tidak respon dari pemerintah Daerah

### **Rekomendasi Rencana Aksi 2011 untuk Prioritas Aksi 1**

- Perlu adanya revisi PP 38/2006, peraturan pembagian urusan pusat, provinsi dan kota Urusan kebencanaan masih masuk dalam wajib social sehingga pembagian urusan kebencanaan di masing-masing tingkat dapat berdiri sendiri
- Wajib dibentuk BPBD agar memiliki anggaran tersendiri
- Permendagri sebaiknya memberi slot untuk penanganan bencana dan paling tidak untuk anggaran PB disebutkan minimal 1% dari APBN, APBD
- Otonomi daerah : diperlukan peraturan yang lebih berpihak pada PRB bahkan dalam bentuk surat edaran sekalipun.
- Koordinasi : Paling tidak 1 tahun sekali Koordinasi hingga tingkat terkecil, Harus ada komitmen bersama
- Mindset : -sosialisasi terus-menerus contoh seperti program KB selama 30 th; Pendidikan PRB di sekolah, Masyarakat Trauma healing tuntas women crisis centre Dasawisma siaga bencana dll
- Kebijakan disosialisasikan pada masyarakat (UU Transparansi), masyarakat mempunyai akses untuk kebijakan, misalnya dipasang Billboard, Papan

- penggunaan anggaran, dll. Masyarakat/ormas harus mampu mendorong pemerintah untuk memberikan informasi secara transparan
- Perlu ada amandemen UU No, 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
  - BPBD harus bisa merangkul semua SKPD dalam menghadapi bencana. Memetakan ancaman, kerentanan dan kapasitas dan mengintegrasikan pada program-program SKPD, misalnya penghijauan Dinas Kehutanan. Pendanaan BPBD juga dianggarkan ke dalam APBN, bukan dari APBD.
  - Masyarakat membantu memetakan resiko bencana di daerahnya sendiri, BPBD mengkajinya atau meneruskan langsung program-program PRB ke SKPD. Masyarakat membentuk dan melestarikan forum PRB yang lintas wilayah administrasi (misalnya forum PRB sungai Code, forum Sabuk Merapi)
  - Program lintas SKPD yang mengarusutamakan program PRB berdasarkan rekomendasi BPBD.

## **Prioritas Aksi 2 dalam Kerangka Kerja HFA :**

Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau Risiko dan meningkatkan peringatan dini

### **Kenyataan di Lapangan:**

- Paska gempa Pariaman, Pemerintah Daerah sudah mendata lansia melalui puskesmas dan kader posyandu namun belum maksimal dalam mengelola bantuan yang ada
- Pemerintah melakukan pemetaan tanpa melibatkan masyarakat sehingga program tidak menjawab kebutuhan nyata di masyarakat, misal kalender musim sendiri. Adanya pergerakan data yang berubah-ubah sehingga menimbulkan asumsi2 tertentu pada saat bencana yang berbeda dengan data yang ada sebelum bencana, sehingga muncul istilah 'Data Harus Dikunci'
- Belum ada pernyataan resmi dari pemerintah tentang pemetaan ancaman, sehingga masyarakat secara lisan mengembangkan komunikasi tentang ancaman di daerah, misal petir di sekitar menara transmeter, karakter sungai, perubahan iklim, tanah bergerak, wabah ternak, dll
- sistem komunikasi yang tidak relevan pada saat terjadinya bencana. Penentuan status waktu kedaruratan – rehab/rekon
- Simulasi yang dilakukan tidak fokus pada bencana yang spesifik yang potensial terjadi di masyarakat, lebih membekali SKPD tentang bencana.
- Untuk erupsi Merapi, worst case scenario masih belum maksimal dikarenakan dasyatnya letusan yang tidak dapat diprediksi oleh peta bencana dan Contingency Plan yang sudah ada. Contingency Plan juga harus melingkupi isu yang lebih banyak lagi, tidak hanya letusan Merapi tetapi juga Contingency Plan lahar dingin. Contingency plan yang ada juga belum tersosialisasi ke tingkat masyarakat yang paling bawah.

### **Rekomendasi Rencana Aksi 2011**

- Pemerintah sesuai dengan UUPB Nr 24/th 2007 Untuk membuat program PRB dengan mengikut sertakan masyarakat secara aktif.
- Masyarakat membentuk lembaga kontrol untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan
- Memanfaatkan unit pemerintah pada tingkat local (Kaur Kesra) untuk mengumpulkan data-data.
- Data harus dapat dicrosscek dari semua instansi yang terkait dengan PRB, sehingga sebelum bencana, saat bencana dan setelah bencana data tidak bergerak lagi sebagai alat kontrol untuk mengantisipasi mark up dan spekulasi/manipulasi data.
- Harus ada standar administrasi yang baku untuk pendataan yang mudah untuk diakses.
- Ada media center dari tingkat pusat sampai daerah
- Pemerintah menganggarkan pengadaan alat komunikasi seperti HT yang diperuntukan kepada kelompok masyarakat. Yang sudah mempunyai legalitas. Memberikan tanggung jawab penuh pada Forum PRB yang dibentuk lintas wilayah administrasi untuk merekam kearifan local tentang bencana dan berhak difasilitasi untuk memperoleh informasi dari BPBD maupun BNPB

- Contingency Plan juga harus melingkupi isu yang lebih banyak lagi, tidak hanya letusan Merapi tetapi juga Contingency Plan lahar dingin. Contingency plan harus disosialisasikan ke tingkat masyarakat yang paling bawah.

### **Prioritas Aksi 3 dalam Kerangka Kerja HFA**

Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun budaya keamanan dan ketahanan di semua tingkatan.

#### **Kenyataan di Lapangan**

- Tidak ada informasi kepada masyarakat secara mendetail tentang perubahan iklim yang ada
- Ada data kerawanan, tetapi tidak disosialisasikan dengan baik kepada ormas dan masyarakat
- Pelatihan pencegahan bencana hanya untuk SKPD terkait (sosial, kesbanglinmas, PU, BPBD), belum pada masyarakat sipil
- Sudah ada kebijakan mendiknas untuk memasukan PRB dalam pembelajaran, tetapi pelatihan mengintegrasikan PRB bagi guru masih kurang
- Tidak semua masyarakat memiliki pengetahuan tentang bencana, sehingga pada waktu pelaksanaan musrenbangdes tidak mengandung pengarus utamaan PRB.

#### **Rekomendasi Rencana Aksi 2011**

- Pemerintah seharusnya membangun sebuah pusat studi masyarakat berbasis pengetahuan local dengan istilah-istilah yang mudah dipahami rakyat dan didukung baseline data yang terpercaya.
- Memuat isu PRB ke dalam kurikulum sekolah sejak dini.
- Konsisten dengan building code yang sudah terintegrasi dalam peraturan pemerintah tentang IMB dll
- pelatihan mengintegrasikan PRB bagi guru ditingkatkan.
- BPBD melaksanakan sosialisasi PRB ditingkat masyarakat bawah.

### **Prioritas Aksi 4 dalam Kerangka Kerja HFA**

Memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana untuk respons yang efektif di semua tingkat

#### **Kenyataan di lapangan:**

- Pemerintah belum memiliki konsep yang menjawab kebutuhan korban bencana
- Di Aceh barat, ada rencana kontinjensi (tanggap darurat) yang disusun secara bersama-sama; pada kenyataannya ketika terjadi bencana, rencana tersebut tidak dipakai hingga masyarakat terisolir 3 hari.
- Informasi kebijakan yang tersumbat tetapi juga tidak konsisten: sudah ada anggaran tapi cuma sepotong-potong
- Stakeholder pemerintah yang kurang konsisten dalam menyelesaikan persoalan bencana.
- Politisasi bencana oleh parpol dan ormas
- Pemerintah disibukan dengan persoalan-persoalan administrasi korban: KTP, RAB tanpa melihat substansi yang lebih dalam

- Belum ada pemetaan tentang kebutuhan daerah terisolir yang rawan bencana. sehingga pada saat terjadi bencana tidak segera direspon dengan alasan medan yang sulit.
- Kurang koordinasi antara aparat dan masyarakat dalam melakukan evakuasi sehingga keluarga terpisah ditempat berbeda
- Pemerintah mengumumkan agar masyarakat yang tinggal di radius 20 km dari Gunung Merapi harus mengungsi. Pada kenyataannya hanya kurang lebih 402 jiwa yang benar-benar perlu diungsikan, karena sebenarnya ada daerah-daerah yang cukup aman di radius 20 KM, sehingga tidak perlu semua untuk diungsikan.
- Pemerintah masih lemah dalam memantau pengungsian mandiri, sehingga ada beberapa kebutuhan dasar yang belum disasar.
- Kurangnya koordinasi pemerintah daerah kepada pemerintah desa dalam fase evakuasi, pengungsian dan paska bencana.
- Dari pengalaman Merapi ini, refleksi yang dapat ditangkap adalah untuk bangsa ini, kita mempunyai solidaritas yang sangat tinggi terlihat dari banyak relawan yang bergabung. Terdapat dua jenis solidaritas, yaitu solidaritas mekanis di mana relawan banyak yang berdatangan untuk menolong, dan solidaritas organis di mana mereka memiliki isu yang sama mengenai bagaimana penanganan Merapi. Hal ini menimbulkan persamaan persepsi untuk menangani isu besar tersebut. Hal ini jugalah yang digugah oleh media massa, bahkan penggalangan dana dari pemerintah kalah cepat dengan penggalangan dana dari televisi. Dapat dilihat bahwa masyarakat Indonesia masih bisa digugah hatinya. Bukan hanya pengungsi yang mendapat bantuan dari donor, tetapi juga para relawan.

### ***Rekomendasi Rencana Aksi 2011***

- Sebaiknya pemerintah mengakomodir ormas/perkumpulan2 masyarakat dari berbagai elemen untuk sebuah penyelesaian bencana, tidak hanya formalitas saja
- Masyarakat perlu menyampaikan kepada pemerintah bahwa kebijakan yang sudah dibuat tidak dilaksanakan.
- Seharusnya masyarakat menjadi pemeran utama dalam penanganan bencana dan pemerintah sbg fasilitator proses saja
- Sebaiknya pemerintah cepat tanggap dalam mendistribusikan bantuan
- pemetaan kebutuhan daerah terisolir harus jelas dan mendeteil.
- Pemerintah harus memfasilitasi kearifan lokal dalam usaha-usaha pengelolaan bencana
- menentukan baris atau batas-batas daerah rawan bencana yang dilalui oleh ancaman awan panas, lahar dingin, debu dan pasir agar evakuasi juga lebih efisien.
- Pemerintah harus memantau pengungsian mandiri yang ada. Pengelola pengungsian mandiri hendaknya juga berkoordinasi dengan pemerintah.
- Sebelum mengevakuasi warga, ternak harus di ungsikan terlebih dahulu setelah ada status siaga.
- Pemerintah harus memberikan pelatihan kesiapsiagaan dan tanggap darurat kepada unsur pemerintahan yang terkecil, dimana pemerintahan desa merupakan barometer efektifitas penanggulangan bencana. Koordinasi disetiap fase juga harus ditingkatkan.

- Adanya transparansi dan akuntabilitas bantuan kemanusiaan, khususnya bantuan dalam jumlah besar.

### **Prioritas Aksi 5 dalam Kerangka Kerja HFAMengurangi faktor risiko yang mendasar**

#### ***Kenyataan di lapangan***

- Rendahnya kapasitas masyarakat untuk memanfaatkan potensi local
- Pemerintah belum optimal memfasilitasi pengelolaan sumber daya lokal, seperti: ubi, jagung di Sumba
- Dalam musrenbang dusun/desa, draft perencanaan biasanya sudah dibuat oleh perangkat desa dimana sebagian besar alokasi pendanaaan hanya terfokus pada pembangunan infrastruktur, belum menyentuh integrasi perspektif PRB
- Dalam rapat musrenbangdes tidak melibatkan segenap lapisan masyarakat.sehingga program desa kurang partisipatif
- Perencanaan tidak melibatkan masyarakat, sehingga pelaksanaan dan hasil program tidak efektif. Misalnya: pembangunan drainase yg tidak mendesak, sementara terjadi longsor dimana-mana
- Kearifan lokal (Nilai-nilai toleransi dan gotong royong, lembaga adat, keyakinan lokal, dll) yang tertanam kental di masyarakat berkontribusi besar dalam proses penanganan bencana

#### ***Rekomendasi Rencana Aksi 2011***

- Ada program dari pemerintah tentang peningkatan kapasitas masyarakat dalam pemanfaatan potensi lokal.
- Pemdes harus melibatkan seluruh elemen masyarakat daan mengakomodir aspirasi masyarakat dalam pengajuan pembangunan ke pemerintah melalui musrenbangdes.
- Memperluas pengambilan keputusan tentang prioritas pembangunan yang berbasis pada PRB oleh tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat.

## **Prioritas Aksi 6 Kerangka Kerja HFA : Isu-isu Lintas Sektor : Gender**

### ***Kenyataan di Lapangan***

- kapasitas sdm belum memadai dalam memahami dan mengarusutamakan gender
- kecenderungan laki-laki yang lebih banyak berperan dalam perencanaan dan pelaksanaan baik dalam masa tanggap darurat dan rehab rekon

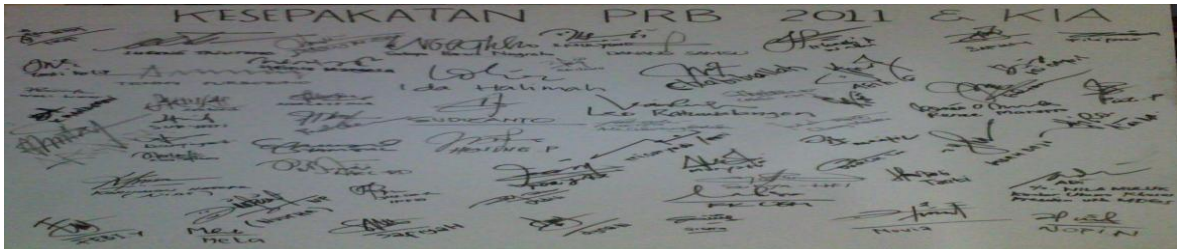
### ***Rekomendasi Rencana Aksi 2011***

- Pemerintah harus mengatur dan memberikan jaminan terhadap keterlibatan perempuan dan/atau lembaga berbasis perempuan dalam pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan program regular maupun dalam penanganan persoalan bencana.
- Harus ada perubahan paradigma tentang prinsip-prinsip gender dalam masyarakat, terkait peran perempuan dan laki2

## **III. PENUTUP**

Komitmen rencana aksi di atas hendaknya menjadi poin-poin panduan dalam memonitor konsolidasi komitmen dan kemajuan pelaksanaan upaya-upaya pengelolaan risiko bencana di Indonesia sepanjang tahun 2011.

**Yogyakarta, 24 December 2010**



**Wakil-wakil masyarakat sipil dari berbagai daerah bencana**