

5. Kajian Mekanisme Penanganan Bencana

Sementara tatanan kelembagaan adalah kajian tentang struktur statik dari penanganan bencana, maka kajian mekanisme atau prosedur adalah pembahasan mengenai tatacara gerak didalam dan diantara lembaga-lembaga yang terlibat dalam penanganan bencana dan dengan masyarakat luas.

5.1. Kajian Terhadap Aspek Mekanisme yang Ada

Gembaran yang paling mewakili keadaan yang ada di Indonesia pada tahun 2005 ini adalah bahwa penanganan bencana dilaksanakan dengan cara yang berfokus pada penanggulangan kedaruratan. Keluhan yang paling gencar dilontarkan oleh publik maupun mitra-mitra internasional adalah kesulitan untuk mengenalpasti pejabat atau instansi yang paling bertanggung jawab untuk menjadi titik tumpu atau focal point dalam suatu kejadian kedaruratan. Kelemahan koordinasi juga menjadi suatu bahan keluhan yang paling sering disuarakan oleh media massa.

Publik mengenal adanya suatu artikulasi kebijakan pejabat tinggi Indonesia yang menetapkan *masa tanggap darurat*, biasanya tiga bulan, yang mewakili suatu episode pengerahan aset dan prosedur untuk memberikan tanggapan terhadap suatu keadaan darurat. Akhir-akhir ini Presiden juga menetapkan suatu kejadian bencana sebagai suatu *bencana propinsi* yaitu suatu bencana dimana, diasumsikan, tanggung jawab utama untuk menanggapinya terletak dipundak pemerintah daerah. Kalau diperhatikan, kedua artikulasi ini mempunyai dasar dan parameter yang kurang begitu dipahami secara luas.

Pengerahan sumberdaya untuk penanggulangan kedaruratan adalah juga suatu titik kelemahan dalam mekanisme logistik penanganan bencana di Indonesia. Lebih sering ketimbang tidak, aset-aset yang diperlukan untuk menanggapi keadaan bencana tidak tersedia di lokasi, dan kalau diperlukan untuk dimobilisasi, mengalami kesulitan akses yang berkepanjangan sehingga menguraki efektifitas penanggulangan kedaruratan. Publik mendengar adanya dana *kontinjensi*, *dana bintang*, *dana taktis* dan berbagai peristilahan lain yang mewakili danayang disisihkan untuk keperluan menanggapi situasi yang tidak dianggarkan, termasuk keadaan bencana. Tetapi belum ada mekanisme yang mengharuskan pemerintah untuk menganggarkan dana untuk menangani bencana.

Pengurangan risiko bencana rupanya juga masih jauh dari khasanah bernegara dan pemerintahan di Indonesia. Belum ada mekanisme yang mendorong atau mengharuskan pemerintah untuk secara koheren dan berkala mengenalpasti menilai dan memantau ancaman-ancaman bencana. Tanpa itu, pemerintah tidak pernah berpikir untuk mengumumkan kepada publik dan mendorong mereka

untuk memperhitungkan ancaman-ancaman tersebut dalam pelaksanaan hajat hidup sehari-hari. Yang terjadi adalah suatu masyarakat yang tidak melek ancaman bencana dan bahkan perilaku pembangunan dan keseharian mereka cenderung meningkatkan kerentanan mereka terhadap bencana.

Penguatkuasaan peraturan hukum (*law enforcement*) juga menjadi suatu titik kelemahan yang menimbulkan dampak yang berantai. Sejatinya banyak peraturan dan standar yang dimaksudkan untuk memastikan keselamatan publik. Misalnya peraturan tentang pendirian bangunan, pendayagunaan alam sekitar, tataruang dan sebagainya. Tetapi mekanisme penguatkuasaannya mengalami banyak kelemahan sehingga tidak memberikan sumbangan yang berarti kepada pengurangan risiko bencana di Indonesia.

Belum adanya mekanisme program perencanaan juga menjadi suatu catatan dalam pembahasan penanganan bencana. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia ternyata tidak mempunyai satu paragraf sekalipun tentang penanganan bencana. Unsur ini dibahas secara sambil lalu dalam kalimat-kalimat yang dihubungkan dengan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan tetapi samasekali tidak mendapat alokasi perhatian. Tidak mengherankan bahwa jarang sekali, atau mungkin malah tidak pernah diketemukan, suatu rencana penanganan bencana yang koheren. Beberapa pemerintah propinsi seperti Bali, Yogyakarta dan DKI Jakarta mungkin mempunyai beberapa spesies perencanaan semacam ini tetapi ini jelas status pengecualian dan bukan norma. Perencanaan kontinjensi juga masih merupakan kosa kata yang masih asing dan belum menjadi suatu praktik.

5.2. Ilustrasi Mekanisme-Mekanisme Penanganan Bencana

Bagian ini akan mengemukakan beberapa ilustrasi dari mekanisme-mekanisme yang patut dipertimbangkan oleh sistem penanganan bencana di Indonesia. Ini termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- a. **Penatalaksanaan ancaman bencana.** Mekanisme ini mengharuskan pemerintah dan masyarakat untuk mengenalpasti, mengkaji, dan memantau ancaman-ancaman unsur-unsur, agen-agen, dan karakteristik-karakteristik yang menjadi mengancam masyarakat dan wilayah tertentu. Oleh karena ancaman bencana bersifat dinamis seiring dengan ruang dan waktu, maka hal ini harus dilaksanakan secara sadar, sistematis dan berkala. Salah satu mekanisme yang dapat dipertimbangkan adalah pengharusan untuk memuat unsur ancaman bencana dalam proses dan keluaran perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara berkala. Cara yang lain adalah dengan memerintahkan semua pihak yang merencanakan atau melaksanakan pendirian bangunan, prasarana,

penambahan lingkungan, penggunaan sumberdaya alam dan pariwisata, untuk melaksanakan suatu *Analisis Risiko Bencana* sebagai prasyarat seperti halnya mereka diharuskan untuk melaksanakan Analisis Dampak Lingkungan.

- b. **Pengurangan risiko bencana (mitigasi).** Ini adalah serangkaian tindakan yang memastikan bahwa risiko bencana yang telah dikenal pasti sungguh ditatalaksana sehingga mengurangi risiko terjadinya bencana. Mekanisme yang paling dapat diandalkan adalah dengan mengarusutamakan mitigasi dalam program kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemerintahan.
- c. **Kesiapan penanggulangan bencana.** Berbagai kegiatan perlu dilaksanakan untuk meningkatkan kesiapan dan kesiagaan segala unsur yang akan dikerahkan dalam penanggulangan kedaruratan. Mekanisme berupa program kesiapan perlu dicanangkan dan dilaksanakan secara berkala. Berbagai bentuk perencanaan termasuk rencana kontinjensi dan rencana operasi adalah contoh dari kesiapan. Termasuk juga didalamnya adalah penyiapan prosedur-prosedur tetap baik internal dalam instansi maupun antar instansi, baik sektoral maupun rencana umum.
- d. **Pendeklarasian keadaan bencana.** Kepala pemerintahan perlu diberikan kewenangan hukum untuk secara formal mendeklarasikan dan memberlakukan keadaan bencana (*state of calamity*). Tindakan hukum ini akan membawa beberapa implikasi penting termasuk penguasaan dan penggerakan rencana dan pengaturan-pengaturan tanggap darurat termasuk penguasaan dan penggerakan aset-aset baik milik pemerintah maupun pihak lain. Pendeklarasian juga mempunyai implikasi mobilisasi kemampuan dan fasilitas tanggap bencana yang kadang-kadang disertai dengan pemberian kewenangan luar biasa kepada pihak tertentu.
- e. **Gradasi tataran bencana.** Kepala pemerintahan juga perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan gradasi tataran bencana, yaitu apakah suatu bencana diperlakukan sebagai bencana daerah (kabupaten/kota), propinsi, ataukah nasional. Penyediaan parameter yang jelas dan operasional beserta modalitas yang tegas akan sangat membantu mekanisme ini. Implikasi dari penetapan gradasi bencana adalah penguasaan dan penggerakan aset dan sumberdaya dan penggunaan kewenangan antar aras pemerintahan. Pada suatu bencana propinsi, misalnya, maka sistem tanggap darurat pada kabupaten-kabupaten/kota-kota dibawahnya dapat diambil alih sedangkan sistem tanggap darurat nasional berada dalam posisi siaga. Pada penetapan bencana nasional, maka struktur-struktur dibawahnya akan diambil alih oleh aras nasional. Bersama dengan itu maka dengan sendirinya garis tanggungjawab dan akuntabilitas juga diharapkan menjadi lebih jelas.
- f. **Pengeralihan sumberdaya.** Sebagai konsekuensi dari pendekatan penanganan bencana, kepala pemerintahan perlu diberikan kewenangan, tetapi juga diharuskan, oleh undang-undang untuk menyisihkan sebagian

kecil dari pendapatannya untuk kepentingan penanganan bencana. Ada negara yang mengundangkan penyisihan 5% dari pendapatan kotor dari anggaran pendapatan dan belanjanya untuk kepentingan penanganan bencana. Daripadanya, sebagian digunakan untuk kepentingan kegiatan pengurangan risiko dan kesiapsiagaan sedang sebagian lainnya khusus untuk kepentingan tanggap darurat. Dalam hal mana dana tersebut tidak habis dipakai pada tahun yang bersangkutan, maka ia akan diperlakukan sebagai pemasukan pada anggaran pendapatan dan belanja pada tahun berikutnya untuk kemudian, keseluruhan anggarannya, dieknakan lagi 5% dana penanganan bencana.

- g. **Tatalaksana bantuan darurat.** Sebagian besar energi dalam tanggap darurat adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang terkena bencana dan pemulihan sarana-sarana kunci wilayah yang terkena bencana. Harus juga diakui bahwa bantuan bencana adalah juga lahan paling rawan salahguna penyalahgunaan. Oleh karenanya diperlukan mekanisme yang jelas berkaitan dengan tatalaksana bantuan darurat.

Demikianlah contoh dari beberapa mekanisme yang perlu dipertimbangkan untuk diundangkan sehingga memberikan jaminanyang lebih baik terhadap penanganan bencana di Indonesia.

6. Kerjasama Internasional dalam Penanganan Bencana

Salah satu mekanisme penanganan bencana yang juga penting adalah kerjasama internasional. Kemungkinan besar kegiatan kerjasama regional dan internasional dalam kegiatan penanganan bencana yang bukan dalam konteks penanggulangan kedaruratan dilangsungkan dalam kerangka arus utama kerjasama pembangunan yang diatur dalam kaidah-kaidah hubungan internasional biasa.

Pada konteks ASEAN, Indonesia mempunyai beberapa komitmen regional dalam bidang penanganan bencana. Termasuk diantaranya adalah: Komitmen kepada tujuan dan keperluan ASEAN seperti dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok 8 Agustus 1967, termasuk diantaranya untuk mendorong kerjasama regional dalam semangat kesetaraan dan kemitraan dan dengan demikian memberikan sumbagnsih kearah pencapaian kedamaian, kemajuan dan kesejahteraan di region. Komitmen ini ditegaskan oleh Indonesia pada saat menandatangani Deklarasi ASEAN Concord-1 pada tanggal 24 Februari 1976 bahwa sejauh dimungkinkan oleh kemampuannya, anggota ASEAN harus memebrikan bantuan utnuk meringankan anggota lain yang tertimpa bencana. Semangat in idiperkuat lagi pada tanggal 7 November 2003 ketika Presiden Indonesia menandatangani Deklarasi ASEAN Concord-2 yang menyatakan bahwa Indonesia akan

bekerjasama untuk mengatasi masalah-masalah, termasuk penanganan bencana, untuk mencapai kemajuan di ASEAN.

Setelah kejadian Tsunami, pada atangagl 6 Januari 2005, para pemimpin ASEAN dan pimpinan negara-negara lain mengeluarkan deklarasi aksi termasuk diantaranya menignkatkan kemampuan penanganan bencana, dan dalam hal terjadi bencana besar-besaran, memberikan bantuan berdasarkan permintaan negara yang bersangkutan.

Perjanjian regional yang secara formal mengatur kerjasama penanganan bencana adalah Perjanjian Polusi Asap Lintas Batas tanggal 10 Juni 2002 yang mengatur kerangka kerjasama utnuk mencegah, memantau, mengurangi dan menanggulangi polusi asap lintas batas dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

Perjanjain regional tentang Bantuan Pencarian Kapal Terbang yang Mengalami Kesulitan dan Penyelamatan Korban Kecelakaan Udara tanggal 14 April 1972, dan Perjanjian regional tentang Bantuan Pencarian Kapal Laut yang Mengalami Kesulitan dan Penyelamatan Korban Kecelakaan Laut tanggal 15 Mei 1975 yang menyebutkan kerjasama pencarian dan penyelamatan serta kemudahan lintas batas untuk para profesional yang terlibat operasi pencarian dan penyelamatan.

Indonesia juga menandatangani Perjanjian regional tentang Persediaan Keamanan Pangan tanggal 4 Oktober 1979 yang mendorong upaya-upaya terkoordinasi utnuk memastikan keamanan pangan termasuk diantaranya utnuk kepentingan penanggulangan bencana.

Akhir-akhir ini Indonesia kjuga memainkan peranan aktif dalam Program Regional Penanganan Bencana ASEAN yang melibatkan pelaksanaan berbagai proyek dan proyek prioritas termasuk pembentukan Rencana Penanggulangan Kedaruratan Regional.

Penggunaan Aset Militer Negara Lain Dalam Penanggulangan Bencana

Pengalaman di Aceh dan Sumatra baru-baru ini menunjukkan betapa suatu bencana yang luar biasa akan meniscayakan penggunaan aset militer negara lain. Seorang pejabat tinggi Indonesia menyatakan bahwa belum ada aturan bagaimana hal ini dilakukan.

Sebagai acuan, terdapat The “Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief” (Oslo Guidelines) yang disusun pada tahun 1994 berdasarkan Charter PBB dan resolusi Majelis Umum PBB. Oslo Guidelines (Pedoman Oslo) adalah suatu panduan yang tidak mengikat tetapi menyediakan

suatu model kerangka kerja hukum penggunaan aset (personil, peralatan, barang dan jasa) militer untuk keperluan penanggulangan bencana alam, teknologi dan lingkungan serta bencana kompleks dalam konteks keadaan damai dan melibatkan suatu pemerintahan yang stabil.

Bantuan internasional dapat meliputi barang, personil dan jasa pelayanan yang disediakan oleh masyarakat internasional kepada suatu negara penerima untuk memenuhi kebutuhan mereka yang terkena dampak bencana. Ini termasuk semua tindakan yang diperlukan untuk mengizinkan dan memudahkan gerakan di atas wilayah, termasuk kawasan perairan dan udara, dari negara transit. Bantuan ini bersifat semata-mata kemanusiaan dan berciri tidak memihak. Mereka didasarkan pada prinsip-prinsip kedaulatan negara dan dilaksanakan tanpa membedakan ras, warna kulit, jender, bahasa, politik maupun keagamaan.

Bantuan aset militer adalah personil, peralatan, pasokan barang, dan pelayanan yang disediakan oleh angkatan militer dan pertahanan sipil dari negara lain untuk operasi kemanusiaan penanggulangan bencana. Berdasarkan konvensi Geneva 1949, aset semacam itu diberikan kekebalan dari proses hukum terhadap tindakan mereka selama dalam tugas resmi dalam menyampaikan bantuan internasional, dan pengecualian dari bea dan pajak langsung maupun tidak langsung. Kemudahan semacam ini berlaku ketika aset militer memasuki wilayah dan berada dalam payung kendali operasi internasional. Negara penerima dapat meminta negara pembantu untuk menarik aset militernya kapan saja.

Prinsip-prinsip bantuan aset militer dalam operasi internasional adalah

- Berdasarkan permintaan atau atas persetujuan negara penerima
- Tidak menimbulkan ongkos pada negara penerima
- Merupakan dukungan terhadap penanggulangan bencana setempat
- Merupakan unsur penambah atau pelengkap dari pemerintah setempat
- Berdasarkan kebutuhan, tidak berpihak, dan tidak membedakan
- Tidak bersenjata dan mengenakan seragam nasional