

4. Kajian Kelembagaan

Tatanan kelembagaan adalah pengaturan-pengaturan kelembagaan yang mencerminkan tatanan kekuasaan dan kewenangan perangkat-perangkat pemerintahan untuk secara efektif menangani bencana. Kerangka kelembagaan ini selayaknya dikaji dan dilaksanakan dengan seksama.

4.1. Tinjauan Tatanan Kelembagaan Yang Ada

Kerangka kebijakan hukum yang ada memang menyebutkan aturan-aturan tentang penanganan bencana. Tetapi dalam kenyataannya aturan tersebut tidak berkorelasi secara langsung dengan tatanan kelembagaan. Kondisi tersebut menjadikan upaya-upaya penanganan bencana tidak terakomodasi dalam kegiatan pemerintahan sehari-hari.

Kerangka kelembagaan penanganan bencana yang ada sekarang masih disusun atas dasar paradigma pemerintahan yang bersifat sentralistik. Dalam sistem seperti ini peran pemerintah sangat dominan dan pemerintah pusat mempunyai hubungan integralistik dengan garis-garis instruksional ke daerah. Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi berbasis otonomi daerah memerlukan suatu pembaruan perangkat hukum tentang penanganan bencana untuk menentukan prinsip-prinsip dasar, struktur organisasi, peranan dan tanggung jawab, prosedur dan mekanisme, serta kegiatan-kegiatan penanganan bencana. Dengan tidak adanya pembaharuan itu maka pemerintah dan negara dan masyarakat tidak dapat melaksanakan penanganan bencana secara lebih baik.

Pengamatan terhadap tatanan kelembagaan penanganan bencana saat ini menunjukkan beberapa gejala sebagai berikut:

- a. **Kerancuan tentang pengertian Badan Kordinasi.** Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (BAKORNAS PBP) seperti disebutkan oleh Keppres 111/2001 sejatinya adalah suatu kerancuan. BAKORNAS PBP yang dimaksud bukannya suatu 'Badan' yang biasanya berupa lembaga pemerintah non departemen melainkan suatu dewan menteri yang mempunyai fungsi pembuat kebijakan. Kebijakan tersebut, diatas kertas, akan dilaksanakan oleh departemen-departemen sektoral. Dewan menteri ini kemudian dilayani oleh suatu sekretariat yang menyediakan unsur staff dan administrasi. Dalam kenyataannya sekretariat ini berbentuk menjadi suatu instansi struktural yang mempunyai 4 pejabat setingkat deputi menteri dengan 16 biro dan 32 bagian dengan tidak kurang dari 60 personil. Tidak pelak lagi, maka biro-biro dna bagian-bagian ini mulai menggelar uraian tugas masing-masing yang tumpang tindih dengan pekerjaan-pekerjaan sektoral. Dalam

kesehariannya, terjadi salah kerancuan ulang alik dimana sekretariat ini cenderung untuk mengartikulasikan dirinya sebagai Bakornas PBP, sementara publik, masyarakat LSM nasional dan internasional dan bahkan para sejawat instansi pemerintah menganggap sekretariat ini sebagai Bakornas PBP. Pada akhirnya yang terjadi adalah pengerdilan Bakornas PBP yang sebenarnya dan, lebih parah lagi, marginalisasi peran koordinasi dengan departemen-departemen sektoral.

- b. **Alur pikir sentralistik.** Fakta bahwa tatanan lembaga pada aras provinsi disebut sebagai Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (SATAKORLAK PBP) lagi-lagi adalah sisa logika sentralistik Orde Baru. Propinsi dianggap dan diperlakukan sebagai satuan pelaksana dari suatu cetak biru dan instruksi dari nasional / pusat. Lebih parah lagi, pada aras kabupaten/kota tatanan kelembagaan ini disebut Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (SATLAK PBP) yang menyiratkan tidak adanya peran koordinasi. Tentu saja alur pikir ini sudah kedaluwarsa karena kebijakan otonomi daerah dan pilihan kepala daerah secara langsung meniscayakan suatu pemerintahan yang mandiri pada masing-masing aras pemerintahan.
- c. **Pendekatan Penanggulangan Bencana.** Tampaknya tidak dapat diingkari bahwa tatanan kelembagaan di Indonesia adalah semata untuk menanggulangi kedaruratan. Sebagian besar, kalau bukan semua, lembaga-lembaga ini bergerak dan bekerja pada saat terjadi kedaruratan. Sedikit sekali perangkat kelembagaan yang dirancang untuk menguatkan kapasitas pengurangan risiko bencana.

Berdasar argumen-argumen inilah maka diperlukan suatu penataan ulang lembaga-lembaga penanganan bencana. Untuk keperluan itu maka diperlukan modalitas dan unsur-unsur yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

4.2. Modalitas dan unsur Lembaga Penanganan Bencana

Terlepas dari tatanan pragmatik yang akan disusun oleh pemerintah, khusus untuk situasi di Indonesia seyogyanya mempunyai modalitas setidaknya sebagai berikut:

- a. **Koordinasi terpadu:** mengingat besarnya masalah penanganan bencana dan keterbatasan kemampuan penanganan, tatanan kelembagaan harus memungkinkan kemampuan koordinasi berbagai potensi dan kemampuan departemen sektoral, LPND dan BUMN dan unsur masyarakat luas. Fungsi-fungsi sektoral harus merasuk kedalam pelaksanaan mandat dan tugas sehari-hari. Dalam kaitan dengan perihal tertentu, misalnya tataruang, kebijakan dasar dan sebagainya, koordinasi berubah menjadi gugus kebijakn

dan gugus kerja. Pada saat-saat tertentu pula seperti kedaruratan, terutama yang melibatkan beberapa sektor atau wilayah pemerinthan daerah dan atau berkaitan dengan kepentingan nasional, maka koordinasi berubah fungsi menjadi struktur komando yagn diatur oleh undang-undang.

- b. **Menyeluruh:** sesuai dengan pendekatan penanganan bencana maka tatanan kelembagaan harus mencakup pekerjaan dikeseluruhan daur penanganan bencana yaitu pengurangan risiko bencana, penanggulangan kedaruratan dan rehabilitasi dan atau penguatan kembali setelah terjadi bencana.
- c. **Otonomi daerah:** sesuai dengan era otonomi daerah, maka tatanan kelembagaan penanganan bencana harus dilandaskan pada prinsip bahwa pemerintah mempunyai akuntabilitas pada konstituen terdekatnya, dan oleh karenanya semua tatanan harus mencerminkan dinamika ini. Sebagai sisi lain dari kedaulatan yang dihasilkan dari pemilihan umum, pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan umum. Arah, tatanan dan bentuk perlindungan itu pada prinsipnya ditentukan oleh konstituen. Garis vertikal ke aras pemerintahan regional dan pusat hanya berlaku sejauh urusan penguatan kapasitas teknis kepakaran atau sejauh perihal yang menyangkut yurisdiksi pemerintahan lain disekitarnya. Pengambilalihan kewenangan hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu yang terbatas, dengan parameter yang jelas diatur oleh undang-undang.
- d. **Peranserta masyarakat:** sebagai pengejawantahan demokrasi dan hak azasi manusia, maka masyarakat mempunyai hak dan kewajiban yang melekat pada hidup den kehidupan mereka. Tanggungjawab akhir dari keselamatan adalah pada tangan masing-masing individu, keluarga dan masyarakat. Dalam pengertian itu maka tatanan kelembagaan harus memasukkan unsur peranserta masyarakat yang diekspresikan baik melalui Palang Merah Indonesia, lembaga-lembaga swadaya, lembaga-lembaga nirlaba dan non-pemerintah serta lembaga-lembaga internasional.

Setelah membahas modalitas tatanan kelembagaan, bagian ini akan memaparkan unsur-unsur yang diperlukan dalam tatanan kelembagaan.

- a. **Unsur pimpinan** dalam bentuk suatu dewan dengan mandat yang jelas dan dipimpin langsung oleh pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dan oleh karenanya mempunyai kewenangan yang memadai untuk mengambil keputusan politis-birokratis yang mengatur unsur-unsur teknis. Disamping itu, juga mempunyai akses terhadap legislasi sehingga dapat mempengaruhi kebijakan. Keanggotannya bisa berupa departemen-departemen teknis, lembaga atau lembaga-lembaga non departemen, badan atau badan-badan badan usaha milik negara yang memainkan peranan kritis, dan perwakilan

masyarakat termasuk Palang Merah Indonesia, LSM dan organisasi masyarakat. Di daerah, Dewan ini bisa berupa suatu dewan daerah yang diketuai oleh kepala daerah atau orang yang ditunjuknya. Mungkin dalam kesehariannya dawn semacam ini dilaksanakan oleh seorang pejabat yang menjadi ketua pelaksana harian (kalakhar) yang membawahi suatu pengurus harian. Dalam keadaan tertentu, mungkin juga dibentuk tim-tim manajemen teknis atau kelompok-kelompok kerja internal di dewan sesuai keperluan.

- b. **Unsur sektoral** yang berkewenangan dan kompeten yaitu kelompok-kelompok gugus tugas yang terdiri dari unsur-unsur pemerintah, masyarakat sipil, maupun masyarakat luas sesuai dengan bidang-bidang kerja khas. Misalnya menurut pembagian fungsi pencegahan dan mitigasi, kesiapan, tanggap darurat dan pemulihan, serta rehabilitasi, dan / atau pembagian sesuai sektor pekerjaan seperti kesehatan dan air bersih, pelayanan sosial, bantuan pangan, penampungan – hunian – dan bantuan non pangan, perlindungan dan keamanan, dsb. Mereka inilah yang bertindak seperti ‘gugus departemen teknis’ dalam konteks kelembagaan untuk penanganan bencana. Apapun bentuknya, unsur sektoral ini adalah pihak yang melaksanakan penanganan bencana sehari-hari sesuai dengan bidang dan kepakarannya. Dengan demikian penanganan bencana menjadi bagian dari arus utama (mainstream) kehidupan pemerintahan sehari-hari.
- c. **Unsur Sekretariat** merupakan suatu unsur pendukung yang menyediakan pelayanan staf dan administratif kepada dewan penanganan bencana. Sekretariat ini seharusnya kecil dan efisien dalam memastikan gerakan Dewan.
- d. **Unsur pelaksana** yaitu suatu lembaga non departemen khusus yang ditunjuk dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden dan diberi kewenangan untuk menjadi pusat syaraf penanganan bencana. Dengan kedudukannya yang setingkat departemen, maka unsur ini menjadi anggota inti Dewan Penanganan Bencana. Tugas pokoknya adalah melaksanakan tugas-tugas khusus penanganan bencana terutama tugas yang bukan tugas spesifik dan kewenangan departemen dan badan sektoral.
- e. **Unsur pusat kendali** adalah suatu tempat, tergabung atau terpisah dari sekretariat, yang secara fisik menjadi pusat kendali semua kegiatan penanganan bencana. Pada saat terjadi peristiwa darurat, maka pusat kendali ini dirubah dengan cepat menjadi pusat kendali operasi.
- f. **Unsur gerak cepat darurat** adalah suatu unit khusus yang dibentuk untuk menjadi perespon garda gerak cepat yang pertama, walaupun bukan selalu utama, dalam keadaan darurat. Biasanya unsur ini diposisikan dibawah

perintah penguasa tertinggi untuk dapat digerakkan setiap saat. Fungsifungsinya dapat meliputi pencarian dan penyelamatan, kajian kilat, telekomunikasi darurat, pembentukan pos koordinasi operasi lapangan, dsb., yang pada saatnya setelah suatu satuan tanggap darurat yang lebih lengkap terbentuk maka fungsinya akan diserap dan pasukan seperti ini kembali ke markas untuk siap merespon keadaan darurat berikutnya.

Sebagai perbandingan, disajikan suatu tabel yang menjajarkan kerangka penanganan bencana di negara-negara ASEAN yang disusun berdasarkan beberapa sumber:

Tabel 4. Matriks Tatanan Kelembagaan Penanganan Bencana di ASEAN

| | Kekuasaan Tertinggi | Pimpinan | Sekretariat | Landasan hukum |
|-------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Brunei | Kantor Perdana Menteri | Mendagri | Biro Pemadam Kebakaran, Depdagri | UU Perlindungan Kebakaran |
| Cambodia | Komnas Penanganan Bencana | Perdana Menteri | Sekretariat | Keputusan Kerajaan Februari, dan Sub-Keputusan April 2002 |
| Indonesia | Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana dan Pengungsi | Wakil Presiden | Sekretariat | Keppres |
| Laos | Komnas Penanganan Bencana) | Perdana Menteri | Kantor Penanganan Bencana Nasional, Depsos | Keputusan Perdana Menteri No. 158, 23 Agustus 1999 |
| Malaysia | Komisi Bantuan Penanggulangan Bencana | Perdana Menteri | Bahagian Keselamatan Negara, Kantor Perdana Menteri | Ketetapan Dewan Keamanan Nasional no 20: |
| Myanmar | Komisi Penyiapan, Bantuan Penanggulangan dan Penempatan Kembali | Wakil Mensos | Biro Penanggulangan, dan Penempatan Kembali, Depsos | UU Perlindungan Kebakaran 1997 |
| Philippines | Dewan Nasional Koordinasi Penanganan Bencana | Menhan | Kantor Pertahanan Sipil, Dephan | Keppres Pengganti Undang-undang No 1566 of 1978 |
| Singapore | Departemen Dalam Negeri | Mendagri, Komisioner | Angkatan Pertahanan Sipil Singapore, Depdagri | UU Pertahanan Sipil, 1986 UU Perlindungan Kebakaran 1993 UU Penampungan Pertahanan Sipil, 1997 |
| Thailand | Komnas Pertahanan sipil | Perdana Menteri | Biro Pencegahan dan Pengurangan Bencana (Set Komnas Pertahanan Sipil) Depdagri | UU Pertahanan Sipil 1979 |
| Vietnam | Komisi Sentral untuk Penanganan Banjir dan Pengendalian | Menteri Senior | Biro Pengelolaan Dam dan Pengendalian Banjir, Deptan dan | UU Penanganan Banjir dan Pengendalian Angin Ribut 1946 |

| | | | | |
|--|-------------|--|---------|--|
| | Angin Ribut | | Bangdes | |
|--|-------------|--|---------|--|

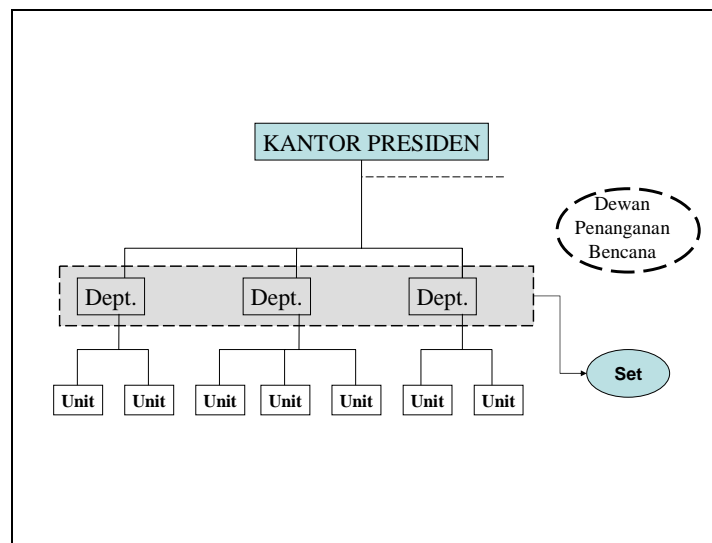
Seperti dapat dilihat pada tabel ini, sebagian besar negara-negara ASEAN menganut sistem kolejal, yaitu suatu komisi atau dewan tingkat nasional. Pada umumnya struktur ini juga dibentuk pada tingkat sub-nasional dan tingkat daerah.

4.3. Model-Model Kelembagaan Penanganan Bencana

Dalam pembahasan tentang kelembagaan penanganan bencana, terdapat model-model yang menggambarkan penerapan pengaturan di beberapa negara saat ini.

4.3.1. Dewan Nasional Dengan Sekretariat

Model ini mengasumsikan bahwa penanganan bencana merasuk dalam tugas dan fungsi departemen sektoral dan yang diperlukan adalah koordinasi semata dari fungsi-fungsi sektoral. Model semacam ini biasanya berprofil tinggi (*high profiled*) yang ditandai dengan mandat komprehensif dan langsung berada dibawah kendali pimpinan tinggi/tertinggi eksekutif. Dengan demikian dewan dapat mengeluarkan artikulasi kebijakan yang cukup bertaraf tinggi seperti keputusan-keputusan eksekutif.

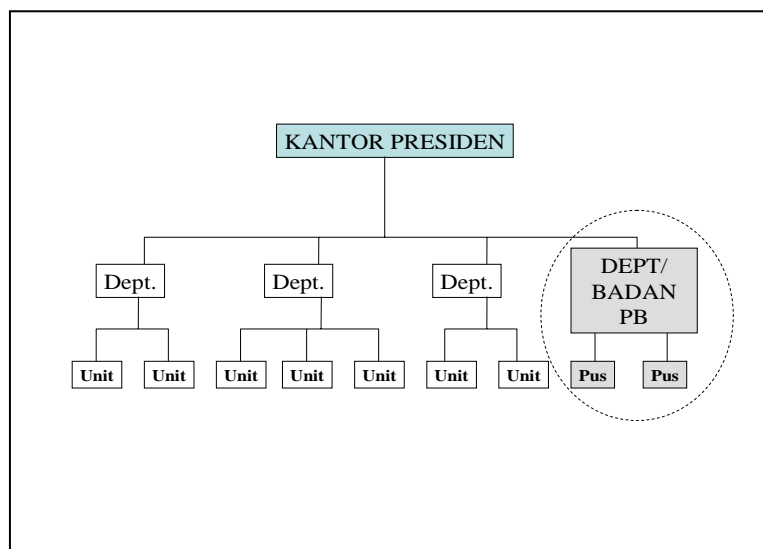


Model ini biasanya mengalami masalah dengan lemahnya komitmen departemen sektoral terhadap garis kebijakan yang diambil oleh pimpinan eksekutif. Pada gilirannya, kehidupan dewan bertumpu pada sekretariat yang seharusnya berukuran kecil dan hanya menyediakan dukungan staf dan administrasi. Akibatnya sekretariat mempunyai kecenderungan untuk menampilkan itikad untuk melakukan semua tugas penanganan bencana termasuk tugas dan fungsi departemen-departemen sektoral. Bagaimanapun, tanpa legitimasi, kewenangan dan sumberdaya yang memadai, sekretariat tidak dapat melaksanakan tugas dan

justru menimbulkan marginalisasi peran departemen sektoral. Maka yang dihasilkan bukannya koordinasi malahan fragmentasi. Model ini dapat dilihat di Cambodia dan Indonesia,

4.3.2. Departemen / Badan setingkat Departemen/Lembaga Dibawah Departemen

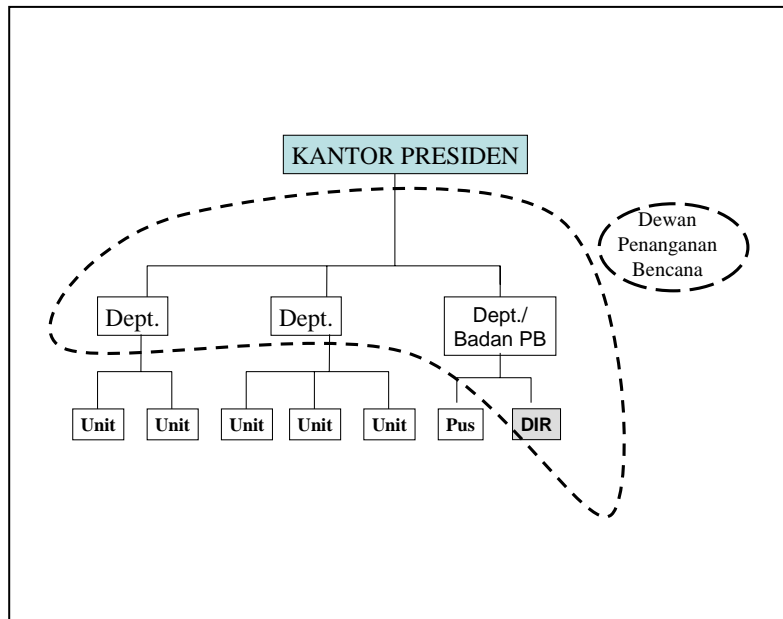
Model ini mengasumsikan bahwa bencana adalah suatu yurisdiksi yang bersifat lintas sektoral tetapi sedemikian rupa sehingga memerlukan dibentuknya suatu lembaga khusus untuk tatalaksananya. Ini dapat berupa suatu departemen di kabinet seperti halnya di Bangladesh, suatu otorita federal seperti di Amerika Serikat, atau suatu direktorat seperti di Prancis dan Brunei Darussalam. Lembaga khusus ini diberi mandat yang cukup spesifik dibanding dengan departemen sektoral. Pada saat terjadi kedaruratan, lembaga ini dapat diberikan kewenangan khusus untuk mengatur dan menggunakan aset lembaga lain demi menanggulangi kedaruratan.



Biasanya model ini mempunyai kesulitan dengan terjadinya gesekan-gesekan kewenangan, tugas dan fungsi dengan dan diantara departemen-departemen sektoral dengan lembaga khusus penanganan bencana. Gejala lain yang juga diamati adalah benturan antara kewenangan lembaga khusus dengan pemerintah daerah. Model ini juga menuntut suatu penanaman modal yang intensif dalam hal kewenangan, ketrampilan teknis dan sumberdaya yang harus disediakan untuk melaksanakan mandat lembaga khusus seperti yang dimaksud. Tidak terpenuhinya prasyarat tersebut akan mengakibatkan mandulnya lembaga penanganan bencana justru pada saat departemen-departemen sektoral menjauhkan diri dari urusan penanganan bencana.

4.3.3. Campuran

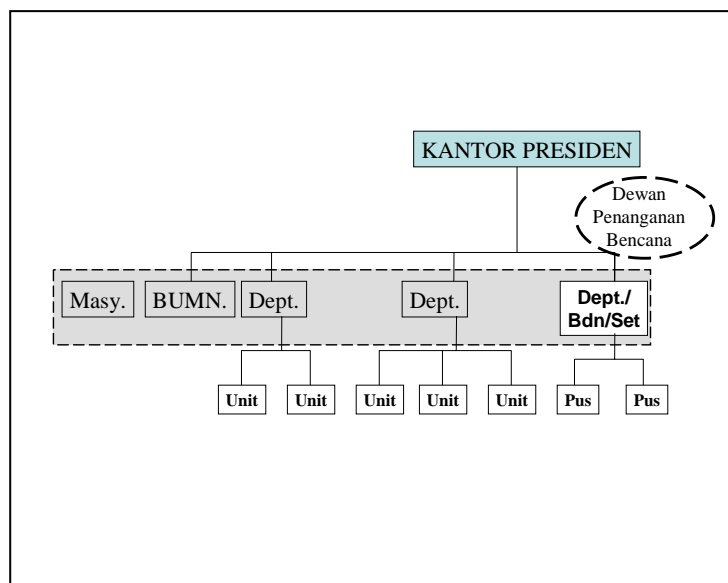
Model campuran adalah gabungan diantara dua model yang pertama tetapi dengan logika yang dibalik. Pada keadaan sehari-hari pihak yang memegang kewenangan penanganan bencana adalah suatu badan yang ditunjuk khusus untuk itu. Misalnya Singapore Civil Defence Force (SCDF) dan Emergency Management Australia (EMA) adalah badan yang dibentuk untuk menjadi pengemban tugas penanganan bencana.



Dalam keadaan tertentu, misalnya bahaya bencana atau kedaruratan yang lain, maka pemerintah mengaktifkan suatu dewan yang menjadi pembuat kebijakan tertinggi dan sekaligus arena tatalaksana penanggulangan kedaruratan.

4.3.4. Dewan Nasional Dengan Departemen/Badan

Model terakhir adalah juga gabungan kedua model pertama menjadi suatu hybrida, yaitu adanya suatu dewan yang terdiri dari departemen-departemen sektoral dibawah pimpinan eksekutif tertinggi. Disamping itu, mereka juga menunjuk, sebagai sekretariatnya, suatu departemen, kementerian atau direktorat tertentu yang fungsinya memang melaksanakan beberapa atau keseluruhan fungsi penanganan bencana.



Model ini mengatasi masalah kemadulan mandat dan gesekan fungsi yang biasanya dialami oleh suatu sekretariat dewan. Keunggulan dari model ini adalah bahwa walaupun koordinasi antar lembaga tidak berjalan dengan lancar, kegiatan penanganan bencana masih tetap mendapat porsi yang memadai dengan profil yang masih cukup tinggi. Negara-negara yang menggunakan model ini misalnya adalah Philippines, Malaysia, Laos, Myanmar, Thailand, Vietnam, dan Jepang.

Berdasarkan karakteristik dan keperluan yang ada di Indonesia dewasa ini, maka model terakhir, yaitu Dewan Nasional Dengan Departemen/Badan/Kantor merupakan model yang lebih tepat untuk dipertimbangkan secara serius. Merujuk kembali pada modalitas tatanan kelembagaan, maka model manapun yang akan digunakan harus dapat juga dibentuk pada aras provinsi dan kabupaten/kota.