

## **BAB II**

### **KEGAGALAN REGULASI BENCANA DI BENGKULU**

Dalam bab II ini penulis menjabarkan regulasi nasional terkait penanganan bencana di Indonesia baik itu tingkat daerah maupun tingkat Pusat. Bab ini terdiri dari enam regulasi nasional dan satu regulasi daerah. bab II ini dilengkapi dengan beberapa penanganan bencana di dunia internasional. Serta pada bab ini juga akan menjelaskan bagaimana pola kerjasama antara Bengkulu dengan selandia baru.

#### **A. Definisi Bencana**

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (BPBD Bengkulu 2016). Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor (BNPB 2007). Ketidakberdayaan manusia dan kurang baiknya manajemen keadaan darurat dapat menyebabkan kerugian material maupun non material.

Bencana alam dibagi menjadi tiga jenis berdasarkan penyebabnya yaitu bencana geologis, klimatologis dan ekstra-terrestrial seperti terlihat pada Tabel:

Jenis Penyebab Bencana alam	Kejadian
Bencana Alam Geologis	Gempa bumi, Tsunami, Letusan Gunung bera, Longsot/gerakan tanah, amblesan atau abrasi
Bencana Alam Klimatologis	Banjir, Banjir bandang, angin puting beliung, kekeringan, hutan (bukan oleh manusia)
Bencana Alam Ekstra-Terrestrial	Impar atau hantaman atau benda dari angkasa luar

*Tabel 1 Jenis Bencana berdasarkan penyebabnya*

Dalam rangka mengantisipasi dan mengurangi risiko atas bencana yang akan terjadi, dan dalam upaya menjalankan mandat UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (PB), Pemerintah Provinsi Bengkulu telah memiliki sejumlah kebijakan dan regulasi terkait Penanggulangan Bencana untuk penanganan pasca bencana terutama untuk rehabilitasi dan rekonstruksi (rehab/rekon). Pemerintah Bengkulu telah menetapkan prioritasnya yaitu mengurangi dampak bencana dengan mengidentifikasi daerah-daerah rawan bencana, mengurangi kerentanan bencana dan meningkatkan kapasitas untuk menanggapi bencana alam (Bengkulu 2014).

Tipe-tipe bencana yang terkait dengan Bengkulu adalah gempa bumi, tsunami, letusan gunung api, angin puting beliung, kekeringan, banjir, tanah longsor, abrasi pantai dan kebakaran hutan. Untuk masing-masing tipe bencana, juga telah disiapkan peta tematis yang meliputi Peta Bahaya, Peta Kerentanan, Peta Kapasitas dan Peta Risiko. Peta risiko

bencana ini berfungsi sebagai dasar untuk merumuskan rekomendasi untuk menyiapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berbasis mitigasi bencana seperti dimandatkan oleh Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 dan UU No. 25 Tahun 2004 (Bengkulu 2014).

## **B. Landasan dan Regulasi Terkait Bencana Alam**

Wilayah Indonesia berada digaris khatulistiwa diapit oleh dua benua dan dua samudera. Posisinya Indonesia yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang tinggi memerlukan penanganan bencana yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi. Salah satunya melalui landasan dan regulasi Penanggulangan Bencana yang merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional untuk mengkaji kegiatan Penanggulangan Bencana sebelum terjadinya bencana, pada saat terjadinya bencana maupun sesudah terjadinya bencana.

Belum adanya Undang-Undang yang secara khusus menangani bencana selama ini masih menjadi kelemahan dalam pelaksanaan Penanggulangan Bencana di Indonesia. Mencermati hal tersebut diatas dan dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, perlunya disusun Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana yang pada prinsipnya mengatur tahapan bencana meliputi pra-bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Berikut ini beberapa UU dan peraturan yang terkait kebencanaan:

### **1. UU Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007**

Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah dan Pemda, yang dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, terpadu, dan menyeluruh. UU yang ditetapkan pada tanggal 26 april 2007 ini menjadi payung hukum utama penyelenggaraan undang undang di Indonesia. Pola penanggulangan

bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya UU No. 24 tahun (2007) tentang Penanggulangan Bencana. UU ini dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, baik bencana tingkat Nasional, provinsi, maupun tingkat Kabupaten/Kota.

Tujuan utama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, sebagaimana yang tercantum pada pasal 4 di antaranya untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Dengan demikian, UU Nomor 24 Tahun 2007 memberikan keseimbangan perhatian dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dari semula cenderung pada pertolongan dan pemberian bantuan kepada upaya-upaya penanganan sebelum terjadi bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah dan Pemda, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Dalam tahap tanggap darurat Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan sepenuhnya oleh badan nasional penanggulangan bencana dan badan penanggulangan bencana daerah. Badan nasional penanggulangan bencana dan badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas dan fungsi antara lain mengkoordinasikan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan kewenangannya.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, serta masyarakat dapat berpartisipasi dalam

pengambilan keputusan. Pada kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain didukung dana APBN dan APBD juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus.

Pengawasan terhadap seluruh kegiatan yang berkaitan dalam penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemerintah, Pemda, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana diharapkan tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana. Pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum akan diberikan kepada pihak yang baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan yang dilakukan yang menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana, dan penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana untuk menjamin ditaatinya UU ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, sanksi pidana

Dengan materi muatan sebagaimana disebutkan diatas, UU ini diharapkan dapat dijadikan landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu.

Pada BAB II Landasan, Asas dan Tujuan Penanggulangan Bencana di Indonesia sebagaimana tercantum dalam UU RI No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah sebagai berikut:

Pada pasal 2 landasan mengatakan penanggulangan bencana di Indonesia berlandaskan Pancasila dan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berasaskan kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, 3K (keseimbangan, keselarasan, dan keserasian), ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup, dan terakhir berasaskan ilmu pengetahuan dan teknologi. Prinsip yang tercantum dalam UU penanggulangan bencana menganut prinsip-prinsip cepat dan tepat; bencana adalah prioritas; penanggulangan bencana harus dapat berkoordinasi dan keterpaduan; penanggulangan bencana harus berdaya guna dan berhasil guna; transparansi dan akuntabilitas; kemitraan; pemberdayaan; nondiskriminatif; dan nonproletisi (siagabencana 2012).

Penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai dengan amanat UU RI No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah Pemerintah Pusat dan Pemda baik pada peristiwa bencana alam, bencana non-alam, maupun bencana sosial. Adapun tanggung jawab pemerintah pusat dalam penanggulangan bencana meliputi pengurangan risiko bencana dengan membuat program yang jelas untuk melindungi masyarakat dari dampak bencana. Pemerintah Pusat juga mempunyai tanggung jawab dalam penjaminan untuk memenuhi hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan. Pada tahap pascabencana pemerintah pusat bertanggung jawab untuk melakukan pemulihan dari dampak bencana yang telah terjadi. Dalam pengalokasian anggaran penanggulangan bencana menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai

serta dalam pengalokasian anggaran penanggulangan bencana siap pakai itu artinya pemerintah harus menyiapkan cadangan dana yang siap digunakan sewaktu-waktu bencana terjadi. Yang terakhir tanggung jawab pemerintah pusat adalah pemeliharaan arsip atau dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak yang ditimbulkan oleh bencana.

Adapun wewenang pemerintah pusat dalam Penanggulangan Bencana meliputi penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional, dalam pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana, pemerintah pusat mempunyai wewenang dalam penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah. Pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menentukan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain. Pemerintah pusat berwenang untuk merumuskan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana dan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan. Wewenang pemerintah pusat melalui menteri sosial adalah mengendalikan pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional termasuk pemberian izin pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional.

Dalam penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah, Pemda membuat indikator yang meliputi: jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Tanggung jawab Pemda dalam Penanggulangan Bencana meliputi hampir sama dengan tanggung jawab Pemda yang berbeda adalah Pemda tidak mempunyai tanggung jawab untuk mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dan pemeliharaan arsip/dokumen otentik yang

kredibel dari ancaman dan dampak bencana. Adapun wewenang Pemda dalam Penanggulangan Bencana hampir sama dengan pemerintah pusat hanya saja wewenang yang diberikan kepada Pemda terbatas pada wilayahnya masing-masing.

Dari semua penjelasan UU No. 24 tahun 2007 ini belum memasukkan peranan pemerintah untuk bisa melakukan kerjasama kebencanaan dengan luar negeri. Sehingga bisa memunculkan keraguan bagi setiap daerah untuk melakukan kerjasama kebencanaan dengan luar negeri. Padahal setiap daerah memiliki risiko bencana dan kapasitas dalam penanganan bencana yang berbeda-beda. Sehingga diperlukannya aturan yang jelas dalam melakukan kerjasama luar negeri terkait diplomasi bencana.

## 2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pada bagian awal peraturan pemerintah ini, dijelaskan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Pada pasal 2 Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana (BNPB 2008).

Dalam peraturan ini juga dijelaskan tentang penanggulangan bencana terdiri dari tiga tahap yaitu prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana.

### a. Prabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap prabencana adalah pada situasi tidak terjadi bencana dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Dalam situasi tidak terjadinya bencana yang harus dilakukan adalah perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan resiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis risiko bencana, pelaksanaan dan penegakan tata ruang, pendidikan dan pelatihan, dan persyaratan teknis penanggulangan bencana.

Perencanaan penanggulangan bencana disusun berdasarkan hasil analisis risiko bencana dan upaya penanggulangan bencana sesuai dengan program kegiatan dan anggaran. Penyusunan nanggulangan bencana dikoordinasikan oleh BNPB untuk tingkat nasional, BPBD Provinsi untuk tingkat provinsi dan BPBD Kabupaten/kota untuk tingkat kabupaten/kota.

Untuk melakukan upaya pengurangan risiko bencana dilakukan penyusunan rencana aksi pengurangan risiko bencana yang terdiri dari rencana aksi nasional pengurangan risiko bencana yang ditetapkan oleh BNPB setelah kordinasi dengan instansi/lembaga yang bertanggung jawab di bidang perencanaan pembangunan nasional dan rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana yang disusun secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu forum yang meliputi unsur dari Pemda, Non pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha di daerah yang bersangkutan yang dikoordinasikan oleh BPBD.

b. Tanggap darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat darurat meliputi pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, kerugian dan sumber daya saat terjadinya bencana dilakukan untuk menentukan kebutuhan dan tindakan yang tepat dalam penanggulangan

bencana pada saat tanggap darurat. Penentuan status keadaan darurat bencana dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan tingkatan bencana. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; pemenuhan kebutuhan dasar; perlindungan terhadap kelompok rentan; dan pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Pada saat keadaan darurat bencana ditetapkan, BNPB dan BPBD memiliki hak penuh untuk mengerahkan sumber daya manusia, dan menggunakan peralatan/logistik. Apabila sumber daya manusia, peralatan dan logistik pada suatu daerah yang terkena bencana tidak mampu memenuhi kebutuhan, Kepala BNPB atau BPBD berhak meminta bantuan kepada BPBD Provinsi lain dengan menanggung segala biaya pengerahan dan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan dan logistik dari yang mengirimkan bantuan.

Peraturan ini mengatur tentang bagaimana bantuan yang masuk dari luar negeri, baik bantuan berupa personil asing, peralatan, maupun logistik akan diberikan kemudahan akses berupa proses dan pelayanan di bidang keimigrasian, cukai atau karantina. Personil asing yang masuk ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga diberikan kemudahan berupa proses dan pelayanan visa, izin masuk, izin tinggal terbatas dan izin keluar setelah mendapat rekomendasi dari kepala BNPB dalam jangka waktu paling lama sesuai dengan masa tanggap darurat bencana. Kemudahan juga termasuk dalam menggunakan peralatan yang dibawa oleh personil asing di lokasi bencana.

Pada saat keadaan darurat bencana, pengadaan barang/jasa untuk penyelenggaraan tanggap darurat bencana dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan kondisi pada saat keadaan tanggap darurat. Pengadaan barang/jasa harus mendapatkan persetujuan dari

kepala BNPB atau Kepala BPBD sesuai dengan kewenangan mereka baik secara lisan yang dalam waktu 3x24 jam harus menyerahkan persetujuan tertulis. Pengadaan barang/jasa tidak ditentukan oleh jumlah dan harga barang atau jasa.

Kemudahan akses dalam hal penyelamatan juga diberikan kepada BNPB/ Kepala BPBD dengan memberikan akses sepenuhnya untuk menyingkirkan atau memusnahkan barang atau benda di lokasi bencana yang dapat membahayakan jiwa. BNPB/BPBD juga bisa melarang orang masuk atau keluar lokasi bencana. Pemulihan terkait dengan sarana prasarana vital dilakukan sesuai dengan instansi/lembaga setelah berkordinasi dengan BPBD/BNPB.

c. Pascabencana

Dalam peraturan pemerintah No 21 tahun 2008 (BNPB 2008) mengatur tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana yang termuat dalam pasal 55 terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi dilakukan untuk mempercepat kehidupan masyarakat pada wilayah yang terkena dampak bencana dengan menetapkan prioritas berdasarkan analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana oleh Pemda. Dalam melakukan kegiatan rehabilitasi pada harus memperhatikan pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan, kondisi sosial, adat istiadat, budaya dan ekonomi. Rehabilitasi harus sesuai dengan pedoman yang ditetapkan BNPB. Dalam melakukan rehabilitasi, pemerintah kabupaten/kota wajib menggunakan dana penanggulangan bencana dari APBD kabupaten/kota. Apabila dana APBD tidak memadai pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan untuk pemerintah provinsi untuk melaksanakan kegiatan rehabilitasi. Selain bantuan dana

pemerintah kab/kota juga berhak meminta bantuan berupa tenaga ahli, peralatan, dan pembangunan prasarana.

Perbaikan sarana dan prasarana umum untuk memenuhi kebutuhan transportasi dan kelancaran kegiatan ekonomi dan kehidupan sosial budaya masyarakat harus didasarkan pada perencanaan teknis dengan memperhatikan masukan mengenai jenis kegiatan dari instansi/lembaga terkait dan aspirasi kebutuhan masyarakat. Perencanaan teknis merupakan kegiatan penyusunan dokumen rencana teknis yang berisikan gambar rencana kegiatan yang ingin diwujudkan melalui survei dengan memperhatikan kondisi lingkungan, sosial, ekonomi, budaya, adat istiadat dan standar konstruksi bangunan.

Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya yang mengalami kerusakan akibat bencana untuk dapat dihuni kembali. Bantuan yang diberikan dapat berupa bahan material, komponen rumah atau uang yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil verifikasi dan evaluasi tingkat kerusakan rumah yang dialami.

Selanjutnya yang diatur dalam peraturan pemerintah ini adalah tentang pemulihan sosial psikologis, sebagaimana yang pernah terjadi apabila telah terjadi bencana bukan hanya sarana dan prasarana saja yang roboh, psikologi masyarakat pun juga menurun, trauma akibat gempa yang pernah terjadi di Bengkulu 2007 dengan gempa susulan selama sebulan menimbulkan trauma gempa yang cukup parah. Pemulihan sosial psikologi ini ditujukan untuk membantu masyarakat yang terkena dampak bencana dengan memulihkan kembali kehidupan sosial psikologis kembali pada saat keadaan normal seperti kondisi sebelum terjadinya bencana melalui pelayanan berupa bantuan

konseling, pendampingan pemulihan trauma, dan pelatihan pemulihan kondisi psikologis korban.

Selanjutnya pascabencana peraturan pemerintah ini juga mengatur tentang pelayanan kesehatan untuk membantu masyarakat yang terkena dampak bencana dalam rangka memulihkan kondisi keehatan masyarakat. Selanjutnya PP ini mengatur resosialisasi dan resolusi konflik pada pasal 70 yang bertujuan untuk membantu masyarakat di daerah rawan bencana dan rawan konflik sosial untuk menurunkan eskalasi konflik sosial dan ketegangan serta memulihkan kondisi sosial kehidupan masyarakat. Kegiatan rekonsiliasi dan resolusi konflik dilakukan melalui upaya-upaya mediasi persuasif dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat terkait, dengan tetap memperhatikan situasi, kondisi dan karakter serta budaya masyarakat setempat dan menjunjung rasa keadilan.

Peraturan Pemerintah ini juga mengatur pemulihan ekonomi sosial dan budaya, pemulihan ketertiban dan keamanan, pemulihan fungsi pemerintahan, serta pemulihan fungsi pelayanan publik. Selanjutnya PP ini juga mengatur tentang rekonstruksi atau membangun kembali pasca bencana. Setelah ketiga tahap ini selesai dilakukan BNPB atau BPBD tetap melakukan penentuan dan evaluasi, serta membuat laporan untuk memvirifikasi perencanaan program BNPB dan/atau BPBD.

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dengan memperhatikan undang undang nomor 24 tahun 2007 yang awal mula cenderung pada pertolongan dan pemberian bantuan terhadap upaya-upaya sebelum teradinya bencana. Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan pula bahwasanya dalam Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2008 tentang penanggulangan bencana yang ruang lingkupnya meliputi:

- a. Semua upaya penanggulangan bencana dilakukan pada saat prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana.
- b. Penitikberatkan upaya-upaya yang bersifat preventif pada prabencana.
- c. Pemberian kemudahan akses bagi badan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat.
- d. Pelaksanaan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pada pascabencana.

### 3. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana

Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan (BNPB 2008) ditujukan untuk mendukung upaya penanggulangan bencana secara berdayaguna, berhasilguna dan dapat dipertanggungjawabkan. Peraturan pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana meliputi (1) sumber dana penanggulangan bencana (2) penggunaan dana penanggulangan bencana (3) pengelolaan bantuan bencana dan (3) pengawasn, pelaporan, dan pertanggungjawaban pendanaan dan pengelolaan bentuan bencana.

- a. Sumber dana penanggulangan bencana.

Sumber dana penanggulangan bencana ini diatur pada pasal 4 yang menatur tentang dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab pemerintah dan Pemda dengan sumber dana berasal dari APBN, APBD dan dana Masyarakat. Anggaran dana yang tersedia bertujuan untuk menangani tahap pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Sumber dana dari masyarakat dicatat dalam APBN/APBD. Dana yang diterima oleh Pemda hanya dapat menerima dana yang bersumber dari masyarakat dalam negeri. Dalam penerimaan dana ini tidak mengatur tentang tata cara penerimaan bantuan dana dari luar negeri hanya

menyebutkan penerimaan dana dari luar negeri hanya dapat diterima oleh pemerintah pusat atau dicatatkan dalam APBN.

b. Penggunaan dana penanggulangan bencana.

Penggunaan dana penanggulangan bencana dilaksanakan oleh pemerintah, Pemda, BNPB dan/atau BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Dana penanggulangan bencana dibagi ke dalam tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana. Pada tahap prabencana dana digunakan untuk fasilitas penusunan rencana penanggulangan bencana, program, pemaduan perencanaan pembangunan dengan perencanaan penanggulangan bencana penyusunan analisis risiko bencana, fasilitas pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan penanggulangan bencana dan penyusunan teknis penanggulangan bencana.

Dana penanggulangan bencana saat tanggap darurat diatur pada pasal 15 untuk dialokasikan oleh Pemda dalam anggaran BPBD ununtuk pengkajian bencana secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan dan sumber daya. Dana ini juga digunakan dalam upaya penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, pelaksanaan perlindungan terhadap kelompok rentan dan kegiatan pemulihan darurat prasaran dan sarana.

Dana penanggulangan pascabencana meliputi digunakan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi. Pengajuan dana berupa bantuan sosial berupa hibah, dan/atau mengajukan permohonan tertulis kepada pemerintah melalui BNPB. Hasil verifikasi diajukan kepada Menteri Keuangan untuk selanjutnya diajukan kepada Dewan Perwakilan rakyat unttk mendapatkan persetujuan penggunaan dana bantuan sosial berpola hibah.

c. Pengelolaan bantuan bencana.

Pengelolaan bantuan bencana diatur dalam pasal 24 yang menyebutkan pemerintah pusat dan Pemda menyediakan dan memberikan bantuan bencana kepada korban yang terkena bencana yang terdiri dari santunan duka cita, santunan kecatatan, pinjaman untuk membuat usaha produktif, dan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar.

Semua bantuan yang diberikan setelah dilakukan pendataan, identifikasi dan verifikasi oleh instansi/lema yang berwenang yang dikoordinasikan oleh BNPB atau BPBD sesuai dengan kewenangannya. Pemberian dan besaran bantuan diatur dengan peraturan kepala BNPB setelah mendapat persetujuan menteri keuangan.

d. Pengawasan, pelaporan, dan pertanggungjawaban pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana.

Dalam peraturan ini juga mengatur tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan penanggulangan bencana, baik keuangan maupun kinerja pada tahap pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana sesuai dengan perUUan. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh pemerintah, Pemda, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.

Peraturan terkait pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, yang dikoordinasikan BNPB dengan BPBD ini belum mengatur penerimaan bantuan dari luar negeri. Pada pasal 4 ayat 2 huruf c menjelaskan bantuan dari masyarakat adalah persorangan, badan usaha, lembaga swadaya masyarakat baik dalam maupun luar negeri. Akan tetapi belum pastinya redaksi yang mengatakan bantuan dari pemerintah asing ini bisa menimbulkan keraguan pemerintah dalam melakukan kerjasama terkait bencana alam.

#### 4. Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah

Peran serta lembaga internasional juga telah disinggung pada UU no 24 tahun 2007 pada pasal 28. Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah dalam penanggulangan bencana bertujuan untuk mendukung penguatan upaya penanggulangan bencana, pengurangan ancaman, dan risiko bencana, pengurangan penderitaan korban bencana, serta mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat (BNPB 2008).

Lembaga internasional atau lembaga asing nonpemerintah yang akan berperan serta dalam penanggulangan bencana harus menyusun proposal, nota kesepahaman, dan rencana kerja. Pelaksanaan nota kesepahaman dan rencana kerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dan pasal 6 dikordinasikan oleh BNPB. Pada pasal 9 pelaksanaan pengerahan personil, logistik dan/atau peralatan mendapatkan kemudahan akses sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.

Pada pasal 14 menyebutkan lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah mempunyai peran penting dalam penanggulangan bencana. Dalam melakukan kerjasama dengan lembaga internasional dilarang melakukan kegiatan yang berlatar belakang politik atau keamanan. BNPB dalam menentukan suatu kegiatan yang mengandung unsur politik atau keamanan, kepala BNPB wajib berkordinasi dengan badan yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang intelijen dan keamanan. Lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah yang berperan serta dalam penanggulangan bencana, wajib memperhatikan dan menghormati latar belakang sosial, budaya, dan agama masyarakat setempat (BNPB 2008).

Dalam hal pengawasan dan pelaporan peraturan pemerintah ini mengaturnya dalam pasal 15. Pengawasan dilakukan oleh BNPB terhadap

peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah dalam penanggulangan bencana untuk mengetahui aktivitas kegiatan yang dilakukan. Ketentuan terkait tata cara pengawasan diatur dalam Perka BNPB. Lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah wajib menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan yang sudah dilakukan yang akuntabel kepada BNPB secara periodik, pada akhir masa tugasnya atau ketika laporan tersebut sewaktu-waktu diminta oleh BNPB. BNPB akan mengumumkan laporan kepada publik secara transparan.

Selain bertujuan untuk mendukung penguatan upaya penanggulangan bencana, pengurangan ancaman dan risiko bencana, pengurangan penderitaan korban bencana, dan mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat, Pengaturan peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana di Indonesia juga bertujuan untuk menjamin penghormatan terhadap peran dan tindakan Pemerintah sebagai penanggung jawab utama dalam mengatur dan mengkoordinir kegiatan penanggulangan bencana berdasarkan kepentingan masyarakat. Dalam kegiatan penanggulangan bencana pemerintah memberikan akses bagi masyarakat internasional untuk memberikan dukungan dan kontribusi secara efektif. Tujuan lain dari Peraturan ini adalah memberikan kejelasan proses, peran, dan tanggung jawab Pemerintah dan komunitas internasional dalam kegiatan penanggulangan bencana. peraturan ini juga bertujuan untuk meminimalisasi hambatan-hambatan administrasi dan hukum yang dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi pemberian bantuan internasional dalam situasi darurat dan menjamin kerjasama dan bantuan internasional yang di berikan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan dan kualitas standar baik secara nasional maupun internasional. Akan tetapi Dalam peraturan ini mempersempit ruang gerak isu bencana yang berpotensi dapat

dimanfaatkan untuk menjadi diplomasi bencana karena pada pasal 14 disebutkan bagaimana bantuan luar negeri tidak boleh mengandung unsur politik atau keamanan.

#### 5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Mengingat UU nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana republik Indonesia mengeluarkan peraturan Presiden nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional penanggulangan bencana (BNPB 2008) yang mempunyai tugas memberikan pengarahan dan pedoman terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanggann tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi secara setara dan adil. Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana kepala BNPB bertugas untuk menetapkan standarisasi dan kebutuhan berdasarkan peraturan perUUan. BNPB juga bertujuan untuk menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat dan melaporkan kegiatan penanggulangan bencana kepada presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisis darurat bencana. BNPB bertugas untuk menggunakan dan mempertanggungjawabkan penggunaan semua anggaran yang diterima dari APBN, sumbangan nasional dan dana bantuan internasional. BNPB juga bertugas untuk menyusun pedoman pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPBD).

Dalam melaksanakan tugasnya BNPB merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien. BNPB juga melakukan koordinasi pada saat melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut BNPB dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang kesejahteraan rakyat.

Adapun susunan organisasi BNPB terdiri atas kepala, Unsur pengarah penanggulangan bencana, dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. Kepala sebagai pimpinan tertinggi dari BNPB yang mempunyai tugas memimpin BNPB dalam menjalankan tugas dan fungsi BNPB. Unsur pengarah penanggulangan bencana adalah yang bertugas untuk memberikan masukan dan saran kepada kepala BNPB dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Unsur pengarah penanggulangan bencana ini melakukan perumusan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional, melakukan pemantuan, serta melakukan evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Anggota unsur pengarah penanggulangan bencana terdiri dari sepuluh pejabat pemerintah eselon 1 atau yang setingkat, yang diusulkan oleh pimpinan lembaga pemerintah dan sembilan anggota masyarakat profesional. Anggota-anggota unsur pengarah tersebut diantaranya adalah kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, departemen dalam negeri, departemen sosial, departemen pekerjaan umum, departemen kesehatan, departemen keuangan, departemen perhubungan, departemen energi dan sumber daya mineral, kepolisian negara Republik Indonesia, dan tentara nasional Republik Indonesia.

Selanjutnya adalah unsur pelaksana penanggulangan bencana yang mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan bencana secara terintegrasi yang meliputi pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Unsur pelaksana penanggulangan bencana menyelenggarakan fungsinya dengan melakukan koordinasi, komando, dan pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Susunan Organisasi unsur pelaksana penanggulangan bencana terdiri dari Sekretariat umum, deputi bidang pencegahan dan kesiapsiagaan, deputi bidang penanganan darurat, deputi bidang

rehabilitasi dan rekonstruksi, deputi bidang logistik dan peralatan, inspektorat umum, pusat dan unit pelaksana teknis. Struktur-struktur tersebut melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing.

Pada pasal 40 peraturan ini menjelaskan tentang tata kerja kepala BNPB yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan fungsi unsur pengarah penanggulangan bencana dan unsur pelaksana penanggulangan bencana dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik di lingkungan BNPB maupun dalam hubungan antar lembaga pemerintah pusat maupun daerah. Pada pasal 51 peraturan ini menjelaskan mengenai pengangkatan dan pemberhentian kepala BNPB yang dilakukan oleh presiden dan diberikan hak keuangan dan administrasi setingkat menteri.

Untuk mendukung kegiatan BNPB pembiayaan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau sumber anggaran lainnya yang sah serta tidak mengikat. Dalam melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik Provinsi maupun Kabupaten atau Kota dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang selanjutnya disebut BPBD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### 6. Perka BNPB No 22 tahun 2010: Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat

Untuk memberikan petunjuk tentang peran serta internasional seperti yang diuraikan dalam Peraturan Pemerintah 23/2008, terutama dalam kaitannya dengan penerimaan dan pengakhiran bantuan internasional, BNPB telah menyiapkan Pedoman Nomor 22 Tahun 2010 tentang Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat (BNPB 2010). Perka ini disusun untuk memberikan panduan yang lebih rinci bagi BNPB dan para pemangku kepentingan terkait dalam hal fasilitasi dan pengelolaan bantuan

internasional dalam tanggap darurat di Indonesia, seperti yang disebutkan dalam UU 24/2007 dan PP 23/2008.

Perka BNPB 22/2010 meliputi tiga tahap bantuan internasional dalam tanggap darurat: penerimaan, pengelolaan, dan pengakhiran. Selain itu, Pedoman ini juga mendefinisikan sejumlah istilah penting yang belum dijelaskan dalam UU 24/2007 dan kedua peraturan pemerintah, termasuk transportasi, barang, hibah dan sumbangan, penerimaan dan pengakhiran, personil tanggap darurat dan Posko Tanggap Darurat.

Dalam bab tentang penerimaan, Perka BNPB 22/2010 menjelaskan penerimaan dan pengelolaan bantuan internasional, serta distribusi barang. Menurut Pedoman tersebut, bantuan kemanusiaan internasional ‘didasarkan’ oleh besarnya bencana dan apakah melewati batas kemampuan Pemerintah untuk mengatasinya. Penerimaan bantuan juga tergantung pada pernyataan Pemerintah untuk menerima atau ‘terbuka’<sup>57</sup> bagi tawaran bantuan internasional sesuai dengan kebutuhan daerah yang terkena bencana.

Perka BNPB 22/2010 juga menjelaskan beberapa proses khusus untuk fasilitasi personil dan barang, serta beberapa proses khusus yang menambah fasilitas hukum baru yang tercantum dalam PP 23/2008, seperti fasilitas untuk larangan impor dan prosedur impor/ekspor, dan ijin untuk mengekspor kembali barang-barang bantuan. Namun, banyak isi Perka BNPB 22/2010 diambil dari UU atau PP. Beberapa proses tampaknya akan menimbulkan pekerjaan tambahan bagi lembaga-lembaga internasional yang mungkin bisa menjadi hambatan dalam hal mendapatkan ‘kemudahan akses’, misalnya, syarat untuk memberikan salinan paspor dan foto berwarna personil untuk ijin masuk. Proses tertentu yang lain terkesan tidak konsisten dengan pemberian ‘kemudahan akses’, seperti pemberlakuan prosedur keadaan normal terkait dengan inspeksi dan karantina. Dalam hal

biaya, lembaga internasional harus menanggung biaya pemberian bantuan internasional (termasuk pengurusan logistik, peralatan dan personil, pengemasan, pelabelan dan distribusi, serta penancuran/pembuangan barang yang tidak terpakai), dan pemerintah tidak bertanggung jawab atas kerugian yang dialami lembaga internasional karena tindakan pelanggaran atau kelalaian selama memberikan bantuan.

Akhirnya, penghentian bantuan internasional dilakukan Pemerintah dengan mengeluarkan pernyataan tentang pengakhiran masa tanggap darurat, atau, saat batas waktu untuk penghentian telah ditetapkan (biasanya pada saat awal pemberian bantuan internasional).<sup>70</sup> Pada saat berakhirnya tanggap darurat, BNPB akan menghentikan bantuan internasional dengan mengeluarkan surat edaran yang antara lain menyebutkan tanggal penghentian. Perlu diketahui bahwa Pemerintah tidak berkewajiban untuk konsultasi dengan lembaga-lembaga internasional sebelum mengakhiri bantuan internasional. Hal ini dapat menimbulkan kesulitan bagi pihak-pihak internasional yang membantu, yang tidak selalu menyadari tanggal berapa bantuan mereka tidak diperlukan lagi, dan kapan masa pemulihan akan dimulai, hal ini dapat berdampak pada pendanaan dan penyusunan program bantuan bencana.

#### 7. Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu nomor 3 tahun 2011 tentang penanggulangan bencana di Provinsi Bengkulu

Dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah, antara lain, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini ditegaskan kembali di dalam pasal 4 UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UUPB) dan pasal 5 PERDA Penanggulangan Bencana Bengkulu PERDA-PB di Provinsi

Bengkulu, yang menyatakan, penanggulangan bencana bertujuan untuk, memberikan pertindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana.

Kehadiran UU-PB dan Perda ini sebagai upaya untuk memberikan kerangka hukum untuk tindakan penanggulangan bencana yang mencakup pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. UU-PB ini menjadi angin segar dalam kaitan dengan penanggulangan bencana di Provinsi Bengkulu. Berbagai peraturan kebencanaan yang ada selama ini belum bisa menjadi landasan hukum yang kuat dan menyeluruh dalam penanganan bencana, serta sering tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga menghambat upaya penanggulangan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu (tataruanpertahanan 2011).

Secara historis, kejadian bencana gempa bumi dengan skala rihter di atas 5,5 terus terjadi secara berulang di hampir seluruh wilayah Provinsi Bengkulu. Provinsi Bengkulu yang merupakan kombinasi dari berbagai karakter geografis, klimatologis, geologis, oceanografis, demografis dan hidrologis, menempatkan wilayah ini sebagai salah satu provinsi dengan potensi ancaman bencana paling kompleks dan dengan indeks risiko bencana yang tinggi sehingga dibutuhkan PERDA-PB di Provinsi Bengkulu sebagai dasar hukum untuk mengatur fungsi dan peran berbagai pihak terkait dalam penanganan penanggulangan bencana di Provinsi Bengkulu.

Dengan PERDA-PB di Provinsi Bengkulu ini diharapkan dapat mengurangi kegamangan Pemda dalam penanggulangan bencana, mendorong terjadinya koordinasi yang lebih jelas sehingga menghasilkan penanganan kedaruratan yang lebih efektif. Dalam PERDA-PB ini juga merupakan salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh untuk mengatasi berbagai persoalan seperti kelemahan koordinasi, miskomunikasi, dan tidak efektifnya penanganan yang bersifat sektoral dan terfragmentasi.

Materi muatan Peraturan Daerah ini berisikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah Daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh, meliputi tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana.
- b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Bengkulu diselenggarakan oleh BPBD Provinsi Bengkulu yang telah dibentuk oleh Pemda. Karena itu, tugas dan kewenangan Pemda meliputi penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah; penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; perlindungan masyarakat dari dampak bencana; pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana melalui program pembangunan; dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam APBD yang memadai
- c. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberdayakan dan mendorong partisipasi masyarakat, karena itu Pemda harus dapat mewujudkan, menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran serta tanggung jawab masyarakat antara lain dalam kegiatan pencegahan; pengembangan dan penerapan upaya untuk mengurangi risiko bencana; pemanfaatan dan pengembangan kearifan lokal; pemanfaatan dan pengembangan teknologi modern dan lokal dalam sistem peringatan dini; penyediaan dan penyebaran informasi daerah rawan bencana; mendorong partisipasi dan kemandirian masyarakat untuk mengembangkan kesadaran dan upaya mengurangi dampak perubahan iklim.

- d. Dana penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemda. dan penganggarannya diusulkan oleh Perangkat Daerah terkait melalui APBN dan APBD. Pemda pun dapat menerima bantuan dari masyarakat maupun sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Selain itu, Pemda mengalokasikan dana siap pakai untuk penanganan tanggap darurat.
- e. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.

Melalui beberapa payung hukum bagi penanggulangan bencana, yaitu UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang penanggulangan bencana, Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Perka BNPB 22 tahun 2010 tentang Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat serta PERDA-PB Provinsi Bengkulu nomor 3 tahun 2011 tentang penanggulangan bencana di Provinsi Bengkulu memerlukan upaya-upaya operasional penanggulangan bencana yang baik, selaras dan terkoordinasi, baik pada tahap pra-bencana, pada saat tanggap darurat, maupun pasca bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana ini merupakan tanggung jawab semua pihak, baik pemerintah Nasional, Pemda,, sektor swasta maupun masyarakat umum dan individu (Surwandono 2011).

Secara umum penanggulangan Bencana melibatkan beberapa pelaku diantaranya Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Presiden Republik Indonesia, Pemda adalah gubernur, bupati atau walikota atau perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai lembaga pemerintah non-departemen setingkat menteri yang dibentuk oleh pemerintah sebagai badan yang memiliki wewenang dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat nasional, serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai lembaga yang dibentuk oleh gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat daerah setelah melalui koordinasi dan konsultasi dengan kepala BNPB. Dari berbagai penyelenggara penanggulangan bencana tersebut, sebenarnya Pemda dapat mengambil posisi strategis sebagai manajer maupun koordinator pihak-pihak yang terkait dalam upaya-upaya penanggulangan dan antisipasi bencana alam. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas Pemda dalam pelaksanaan diplomasi bencana akan menjadi instrumen yang penting bagi daerah untuk meningkatkan kerjasama internasional dengan berbagai pihak untuk menyiapkan infra-struktur dan supra-struktur guna mengurangi risiko dari bencana alam yang setiap saat dapat terjadi (Surwandono 2011).

### **C. Penanganan Bencana di Dunia Internasional**

Diplomasi bencana merupakan sesuatu yang *tangible*. *Disaster related activities* secara mendalam bahkan juga dapat menanamkan pengaruh, dukungan dan memberikan imbas dalam proses diplomatik pada suatu waktu. Namun *disaster related activities* hanya dapat mendukung proses diplomasi apabila diplomasi tersebut memang sebelumnya telah terbentuk antara pihak – pihak yang terlibat dengan basis selain aktifitas

yang terkait dengan bencana (Utami 2017). Hal ini didukung oleh beberapa gagasan utama. Yang pertama, jika dilihat dari jangka waktu dekat, bencana tidak selalu dapat memberikan imbas pada diplomasi. Bagaimana bencana dapat mendukung diplomasi itu tergantung dari apakah sejak awal memang basis bidang kerjasama telah terbentuk antar negara sehingga diplomasi memungkinkan untuk dilakukan terutama didukung adanya fenomena bencana. Basis tersebut dikenal dengan istilah *pre-existing basis*, contohnya seperti *trade links*, hubungan kebudayaan ataupun *secret or open peace negotiation* diantara negara–negara. Yang kedua, jika dilihat dari jangka panjang, faktor non bencana pada umumnya lebih banyak memberikan imbas yang signifikan pada proses diplomasi dibandingkan dengan aktifitas terkait dengan bencana.

Pada umumnya, bencana alam memang terjadi secara alamiah, namun dalam perkembangannya, adanya campur tangan manusia menjadi faktor besar pendorong terjadinya bencana alam. Kelman (2012) dalam bukunya bahkan mengklaim bahwa keputusan manusia adalah akar penyebab dari timbulnya bencana. Bencana tidaklah natural hanya fenomena lingkungan semata, melainkan konstruksi sosial. *Term* bencana dalam konsep diplomasi bencana pun menjadi sangat dibatasi, karena hal itu dapat mengimplikasikan bahwa bencana terindikasi sangat dibutuhkan untuk melakukan diplomasi bencana.

Perjanjian ASEAN tentang Penanggulangan Bencana dan Respon Bencana (AADMER) adalah sebuah kerangka kerja multi-ancaman bahaya dan kebijakan regional yang mengikat secara hukum untuk kerja sama, koordinasi, bantuan teknis, dan mobilisasi sumber daya dalam semua aspek penanggulangan bencana di 10 negara Anggota ASEAN. AADMER bertujuan untuk menyediakan satu mekanisme yang efektif untuk terwujudnya pengurangan korban jiwa dan kerugian asset-aset sosial,

ekonomi dan lingkungan secara substansial, dan untuk secara bersama-sama melakukan respon keadaan darurat melalui upaya-upaya nasional yang terpadu dan kerja sama regional dan internasional yang ditingkatkan. Program Kerja AADMER untuk periode 2010-2015 merupakan pengejawantahan maksud dan semangat AADMER dalam rencana aksi yang lengkap dan menyeluruh (OCHA 2012).

Melalui Prosedur Tetap untuk Penyelenggaraan Kesiagaan Regional dan Koordinasi Operasi-Operasi Bantuan Bencana dan Respon Keadaan Darurat Bersama (SASOP), AADMER memampukan Negara-negara Anggota ASEAN untuk memobilisasi dan mengirimkan sumber daya untuk respon darurat. SASOP ditandatangani Negaranegara Anggota ASEAN pada 2005 dan mulai diberlakukan pada Desember 2009.

Resolusi Sidang Umum PBB 46/182 menetapkan peran PBB dalam mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan internasional ketika sebuah pemerintah meminta bantuan eksternal. Resolusi tersebut membentuk sejumlah mekanisme PBB untuk memperkuat keefektifan aksi kemanusiaan internasional, yaitu Dana Respon Keadaan Darurat Pusat (*Central Emergency Response Fund/CERF*), Proses Penggalangan Dana Terkonsolidasi (*Consolidated Appeal Process/CAP*), *Emergency Relief Coordinator* (ERC), dan Komite Tetap Antar-Lembaga (*Inter-Agency Standing Committee/IASC*). Resolusi 46/182 diadopsi secara aklamasi oleh Negara-negara Anggota PBB pada 1991.

Dalam memberikan bantuan internasional kedaulatan, integritas teritorial dan kesatuan nasional negara-negara harus dihargai secara penuh sejalan dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam konteks ini, bantuan kemanusiaan harus diberikan atas persetujuan negara yang terdampak dan pada dasarnya atas dasar permintaan dari negara yang terdampak.

#### **D. Pola Kerjasama antara Bengkulu dengan Selandia Baru**

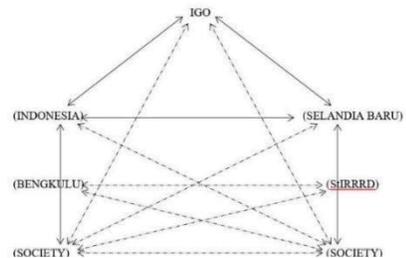
Dalam UU Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemda dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Pemda adalah kepala unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam melakukan kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh Pemda (pemda) atau yang disebut paradiplomasi merupakan kebutuhan bagi daerah sebagai komponen pendukung percepatan laju pembangunan daerah melalui investasi dan peningkatan perdagangan internasional. Konstruksi hubungan luar negeri yang bercirikan hubungan transnasional dewasa ini memiliki karakter yang lebih partisipatif bagi semua aktor internasional, baik pada tingkat Negara, maupun lokal, institusional ataupun individual. Spirit “*positive sum*” dan “*pure coloboration*” yang diajukan sebagai “*transnational values*”, akan lebih memberikan pengharapan bagi terciptanya dunia yang lebih berderap.

Pergeseran peran aktor dalam hubungan transnasional yang tidak lagi bersifat “*state centric*”, tidak serta merta menghapuskan sendi utama “kedaulatan” Negara, namun melahirkan sebuah tuntutan untuk pengaturan lebih komprehensif, lebih luas dan fleksibel tentang komitmen Negara untuk melakukan ‘share’ kedaulatan dalam batasbatas konstitusinya dengan Pemda. Praktek paradiplomasi di Negara-negara maju, fakta tentang tarik ulut pembagian kedaulatan itu menjadi konsekuensi yang tidak dapat dihindari (Mukti 2013). Sebagai praktek berpemerintahan yang baru, paradiplomasi di Indonesia memerlukan kebijakan umum atau

semacam ‘*Master Plan*’ yang dapat menjadi ‘*guidance*’ bagi daerah untuk melaksanakan kerja sama luar negeri. Pemerintah pusat melalui Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri perlu mengarahkan orientasi Kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemda, sebab dalam praktek selama ini, Pemda tidak terlalu leluasa menentukan partner Kerja sama dengan pihak atau Negara asing, sehingga sering nilai kemanfaatannya kurang jelas, dan kurang mendukung kebijakan makro hubungan luar negeri secara nasional, misalnya kebijakan pasar bebas. Master Plan Nasional itu sebagai arahan bagi daerah dalam melakukan kerja sama dengan pihak asing, misalnya dengan pemerintah lokal asing di Negara-negara yang Pemerintah RI terikat dalam persetujuan Free Trade Area atau secara khusus dengan Negara-negara ASEAN, dan dengan Negara-negara prioritas lainnya seperti Jepang, Jerman, Australia, Selandia Baru, Korea Selatan dan Arab Saudi.

Kerjasama internasional dewasa ini tidak lagi bersifat state-centric, hal ini karena kebutuhan pemenuhan pada sebuah negara mulai berubah dan berkembang mengikuti globalisasi. Dalam pemenuhannya kerjasama internasional mengikuti pola hubungan internasional yang bersifat transnasional dimana kerjasama internasional tidak lagi didasarkan pada hubungan government to government namun melainkan memunculkan aktor baru yang bernama Pemda (*Local Government*) menurut Sidik Jatmika (2001) yang digambarkan sebagai berikut:

Keterangan:  
 G = *Government* (Pemerintah Pusat)  
 LG = *Local Government* (Pemda)  
 S = *Society* (Masyarakat (termasuk didalamnya Masyarakat Bisnis)  
 IGO = *International Governmental Organization* (Lembaga Internasional Pemerintah)



Gambar 1 Pola Transnasional hubungan luar negeri Bengkulu

..... : *Hubungan Transnasionalisme*

..... : *Hubungan Dalam Negeri*

Melalui gambar tersebut dapat dilihat bahwa hubungan internasional sekarang melahirkan aktor baru, yaitu Pemda Bengkulu (*Local Government*). Datangnya aktor *Local Government* akan menjadi kajian baru dalam kerjasama internasional yang membawa dampak penting bagi pola hubungan internasional yang bersifat transnasional. Pemberian wewenang pada daerah otonomi seluas-luasnya dianggap sebagai pembaharuan dalam demokrasi yang menghargai hak-hak asasi manusia menuju pembentukan masyarakat madani (*Civil Society*).

Kerjasama yang dilakukan oleh Provinsi Bengkulu dengan StIRRRD menggunakan model *Trans-regional Paradiplomacy* yang mana dalam model tersebut Duchacek menjelaskan hubungan diplomasi yang dilakukan pemerintah sub nasional yaitu pemerintah Bengkulu dengan Selandia Baru yang tidak berbatasan langsung akan tetapi masih dalam satu kawasan yang sama.

Bermula dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan keleluasaan kepada Pemda untuk melaksanakan kewenangan hubungan internasional dan menentukan bidang-bidang apa saja yang akan dikerjasamakan, selain yang dikecualikan dalam UU tersebut, pengaturan mengenai teknis kerjasama luar negeri ini berkembang cukup dinamis. Sebelumnya untuk melaksanakan kerjasama luar negeri, Daerah Otonom masih harus berpedoman pada aturan pelaksanaan, yakni Permendagri No. 1 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan dan hubungan kerja sama luar negeri di jajaran Depdagri. Setelah lahir UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian muncullah Peraturan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang dengan tegas menyatakan bahwa Pemerintah Pusat berwenang menetapkan pedoman tata cara kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri.

Hingga munculnya UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dengan jelas memberikan keleluasaan kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangan hubungan internasional dan menentukan bidang-bidang apa saja yang akan dikerjasamakan, selain yang dikecualikan dalam UU tersebut.

Berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 09/A/KP/XII/2006/01 tentang panduan umum tata cara hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Pemda (Kemlu 2006), pada Bab I, poin nomor 10, disebutkan bahwa peran Kementerian Luar Negeri berkaitan dengan kepentingan daerah otonom dalam melaksanakan kerjasama luar negeri adalah koordinator, inisiator, informator, mediator, promotor, fasilitator, protektor, dan konsultan/supervisor.

Berdasarkan pengalaman praktik penyusunan perjanjian kerjasama biasanya dilaksanakan dalam lima tahapan. Tahap pertama adalah perencanaan, yang merupakan tahap persiapan intern Pemda dalam menyiapkan materi dan bidang apa saja dan dengan pihak asing yang manakah suatu kerjasama akan dilaksanakan. Termasuk dalam hal ini adalah menyiapkan studi terhadap calon-calon potensial sebagai partner kerjasama asing.

Tahap kedua adalah tahap komunikasi luar negeri dan penyusunan draft Memorandum Of Understanding. Materi-materi kerjasam yang telah disiapkan pada tahap perencanaan secara garis besar dituangkan dalam draft MoU yang disusun bersama pihak asing tersebut. Meskipun MoU belum merupakan Perjanjian Kerjasama dalam artian '*agreement*', namun sering dipilih oleh pihak RI/daerah otonom karena tidak memerlukan ratifikasi dari DPR RI.

Tahap ketiga yaitu mengajukan persetujuan kerja sama antara daerah dengan pemerintah-lokal asing atau pihak asing ke Depdagri. Materi

dalam draft MoU disertakan dalam usulan ke Depdagri ini beserta rencana detail kerjasama.

Tahap keempat adalah pembahasan rencana detail perjanjian kerjasama dengan pihak asing di tingkat DPRD untuk meminta persetujuan dewan. DPRD dapat menolak rencana kerjasama tersebut, meskipun MoU telah dibuat antara Pemda dengan Pihak Asing. Tahap kelima yaitu tahap penandatanganan perjanjian kerjasama luar negeri antara daerah dengan pihak asing setelah rencana kerjasama mendapat persetujuan dewan.

Dalam Permendagri No. 3 Tahun 2008 (JDIH 2008), pelaksanaan kerjasama luar negeri oleh emda, dalam skema kewenangan adalah berada di wilayah interseksi antara urusan dalam negeri dan urusan luar negeri, yang masing-masing ditangani oleh departemen yang berbeda, maka wajar sekali jika kedua departemen itu, yakni Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri, mengeluarkan produk hukum yang berbeda. Yang dalam pasal 3 disebutkan bahwa kerjasama Pemda dengan pihak luar negeri berbentuk: a. Kerjasama provinsi dan kabupaten kota/kota kembar, b. Kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, c. Kerjasama pernyataan modal, dan d. Kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan

Dalam UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemda, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan kerjasama dan hubungan dengan pihak asing. Provinsi Jawa Barat, DKI Jakarta dan DI. Yogyakarta termasuk yang paling banyak melakukan '*sister province*', sedangkan Kota Jakarta, Bandung dan Kota Yogyakarta adalah kota-kota yang terbanyak membuat '*sister city*' (Mukti 2015).

Dari kacamata kajian ilmu Hubungan internasional, paradiplomasi merupakan sebuah gejala bangkitnya aktor-aktor lokal di fora internasional, yang semakin mengarah pada pola hubungan yang transnasional, informal, inklusif dan kompetitif. Seperti yang dikatakan takdir ali mukti (2015) Paradiplomasi di era otonomi daerah merupakan sebuah penanda perubahan, dari pola pengelolaan pemerintahan daerah yang *'inward looking'* menjadi berorientasi pada *'outward looking'*. Sehingga kalangan Pemda harus mampu melakukan diplomasi publik yang variatif dengan menggunakan jalur-jalur *'multi-track diplomacy'*, termasuk di dalamnya *'cultural diplomacy'*. Jalan yang diambil pemda terhadap peluang untuk melakukan paradiplomasi harus didasarkan pada kepentingan daerah yang fundamental, dan bukan memanfaatkan sebuah peluang untuk merencanakan perjalanan ke luar negeri untuk para pejabat daerah yang secara sengaja menyalahartikan studi banding sebagai kesempatan legal untuk berlibur dengan menggunakan anggaran daerah. Hal ini tentu membutuhkan sebuah kedewasaan bersikap dan kejujuran dari para pejabat.

Kerjasama yang dilakukan oleh pihak Pemda Bengkulu dalam hal ini BPBD juga melibatkan BNPB sebagai pihak yang sudah lebih dulu tergabung dan bekerjasama dengan AIFDR. Kerjasama ini berlangsung berkat kesepakatan antara StIRRRD dan BNPB sebelumnya dan kemudian disampaikan kepada pihak Pemerintah Bengkulu yang kemudian merespon hal ini dengan baik dengan pertimbangan bahwa Bengkulu merupakan daerah yang rawan bencana, walaupun bencana yang terjadi dalam skala kecil tapi terus menerus terjadi dan masyarakat di Bengkulu bukan merupakan masyarakat yang sadar bencana sehingga perhatian mengenai bencana masih sangat kurang. Begitu juga dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu yang baru terbentuk pada tahun 2009,

StIRRRD dalam hal ini membantu BPBD dalam peningkatan kapasitas serta legalisasi Perda. Disamping itu, StIRRRD merupakan salah satu wadah Selandia Baru dalam menjalankan kerjasama dengan Indonesia di bidang penanggulangan bencana. Selandia Baru dan Indonesia memiliki hubungan bilateral yang erat, terutama melalui kerjasama pembangunan. Karena letak geografis yang berdekatan dan keinginan yang sama untuk mewujudkan kawasan yang damai, stabil dan makmur, kedua negara telah bekerja sama untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut dan meningkatkan kerjasama dalam bidang yang terkait dengan masalah lingkungan hidup (termasuk bencana alam).

Bengkulu merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang memiliki sumberdaya alam yang cukup besar, khususnya di bidang Pertanian, Pertambangan dan Pariwisata. Dengan letak strategis ditengah-tengah pulau sumatera dan berada di garis pantai. Bengkulu menjadi provinsi yang paling lama perkembangannya di sumatera sehingga Bengkulu membutuhkan kerjasama untuk meningkatkan kualitas perekonomian daerahnya. Dalam mengatasi bencana alam, Bengkulu yang memiliki kemiripan bencana alam yang terjadi di selandia baru. Bencana alam yang terjadi di kedua wilayah ini adalah bencana gempa dengan kontinuitas yang tinggi.