

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR KEGAGALAN DIPLOMASI BENCANA DI PROVINSI BENGKULU

Dalam bab ini penulis akan menganalisa penyebab kurang maksimalnya kerjasama antara Bengkulu dengan Selandia Baru melalui faktor-faktor penyebab kegagalan diplomasi yang diperkenalkan oleh Ilan Kelman. Dalam bab ini juga akan menganalisa bagaimana pola kerjasama antara Bengkulu dengan Selandia Baru dalam penanggulangan bencana. Provinsi Bengkulu yang dalam hal ini telah melakukan kerjasama dengan Selandia Baru dengan 15 April 2015 tentang kerjasama di bidang pengurangan risiko bencana terutama sistem konstruksi bangunan tahan gempa. Dalam praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh provinsi Bengkulu belum terlalu maksimal. Hal itu dapat penulis kemukakan dikarenakan beberapa indikator yang dikemukakan oleh Ilan Kelman sehingga dari data lapangan yang telah diambil penulis di Provinsi Bengkulu terkait jalur jalur yang menyebabkan diplomasi bencana itu gagal, sebagai berikut:

A. Belum Terciptanya Multi Level/Track diplomasi

Salah satu jalur keberhasilan dalam praktik diplomasi bencana adalah terciptanya *Multiple Level tracks*, yaitu adanya keterlibatan tidak hanya kedaulatan pemerintah namun beberapa aktor yang dapat membantu proses diplomatik seperti aktivis, media, dan pelaku usaha yang sejatinya dapat menimbulkan sinergisitas antar berbagai pemangku kepentingan. Dalam hal ini penulis perkuat dengan asumsi konsep *Multi Level Governance* yang dalam proses pembuatan kebijakan berada di setiap tingkatan nasional, sub-nasional dan supranasional. *Multi Level Governance* lebih menekankan aktor sub-nasional untuk dapat berkompetisi dan bersinergi dengan dunia internasional walaupun disuatu

sisi sinergitas perlu dibangun di berbagai kondisi. *Multi Level governance* juga menekankan bahwa aktor sub-nasional memiliki kompetensi untuk dapat berinteraksi tanpa menunggu kendali dari pusat.

Dalam Multi level Governance sangat menekankan aktor sub-nasional yang dapat berinteraksi tanpa menunggu kendali dari pusat. Pada praktiknya di provinsi Bengkulu hal ini belum berjalan maksimal khususnya terkait aktor sub-nasional di provinsi Bengkulu dalam memahami isu-isu yang memerlukan kolaborasi dengan pihak lain. Misalnya dalam menanggapi isu bencana, menurut (Kelman 2012) jika bencana dapat diolah dengan baik dapat menciptakan kontribusi yang positif bagi kemajuan ekonomi, sosial dan politik.

Diplomasi bencana akan mengalami kegagalan apabila diplomasi bencana hanya dipimpin oleh pemerintah berdaulat atau *single diplomacy* sehingga dibutuhkan *multiple level track diplomacy* yang melibatkan organisasi seperti aktivis, media, bantuan dari perusahaan atau kepentingan agama. Berdasarkan hasil lapangan pada praktiknya *multi level-track* di Provinsi Bengkulu belum maksimal dalam memahami isu-isu yang pada seharusnya memerlukan kolaborasi antar berbagai pihak bukan hanya mengandalkan pemerintah pusat. Seperti yang dipaparkan oleh (Muharamin 2017) ketua komisi IV DPRD provinsi Bengkulu yang belum paham betul apa yang dimaksud dengan diplomasi bencana serta bagaimana memanfaatkan bencana sebagai sebuah alat diplomasi, tetapi dia menganggap memang harus ada kerjasama terkait kebencanaan. Kerjasama kebencanaan sejatinya memang tidak jauh berbeda dengan diplomasi bencana, akan tetapi menurut kelman diplomasi bencana lebih spesifik berdiskusi tentang peran dari aktivitas terkait bencana alam tidak hanya dalam hubungan internasional, namun juga dalam konflik politik dalam sebuah negara merdeka. Sehingga dalam konsep yang diperkenalkan

kelman agar diplomasi bencana itu berhasil salah satunya adalah *multi level-track*.

Kantor instansi yang memiliki kewenangan dalam menangani bencana berjarak cukup jauh sehingga menurut pengamatan penulis di lapangan menyebabkan kurangnya koordinasi antar instansi yang mengkaji bencana sehingga lambannya proses pengkajian serta menghambat terjadinya diplomasi bencana. Hal ini bisa berdampak pada lemahnya percepatan pembangunan daerah jika aktor-aktor instansi terkait tidak dapat membuka diri atas peluang dalam mengembangkan diplomasi bencana. Jika bencana ini dapat diolah dengan baik, menurut Ilan Kelman dapat berkontribusi positif bagi kemajuan ekonomi, sosial dan politik bukan hanya berdampak menjadi kesedihan.

Peran Pemda di Indonesia untuk mengelola kerja sama internasional pada dasarnya telah memiliki landasan legal formal yang cukup. Selain tuntutan dari dinamika globalisasi, UU Republik Indonesia No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UU Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah memberikan kerangka hukum yang jelas bagi berlakunya aktivitas kerja sama internasional bagi Pemda yang relevan bagi kepentingan pembangunan daerah (Jatmika 2001). Menurut UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara. Sementara itu UU No. 22 tahun 1999 dan UU 32 tahun 2004 telah memberi otonomi yang luas bagi Pemda untuk mengembangkan segenap potensi daerahnya guna mempercepat proses pembangunan di daerahnya.

Sejalan dengan semangat Otonomi Daerah, maka berdasarkan prinsip yang mengacu pada UU No. 24 tahun 2000 tentang pembuatan perjanjian internasional, Pemda (Pemprov, Pemkab maupun Pemkot) telah ditegaskan sebagai lembaga pemerintahan yang memiliki kualifikasi sebagai “Lembaga Pemrakarsa” untuk membuat perjanjian internasional bukan hanya menunggu perjanjian internasional dari pemerintah pusat. Akan tetapi problem lain yang menyebabkan Pemerintah Provinsi Bengkulu belum maksimal dalam menerapkan diplomasi bencana adalah UU No 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana belum menjelaskan bagaimana Pemda dapat memanfaatkan bencana sebagai alat diplomasi untuk mengurangi risiko bencana sehingga dalam melakukan kerjasama dengan selandia baru, Provinsi Bengkulu tidak berperan sebagai pihak yang mengajukan permohonan untuk melakukan kerjasama akan tetapi melalui pemerintah pusat.

Pada kenyataanya, penanggulangan bencana gempabumi masih menggunakan sistem *top-down*, dimana menurut Gary Marks, *Multi Level Governance* terdiri dari dua tipe, yaitu vertikal dan horizontal. Dalam hal ini budaya birokrasi yang dibangun masih bersifat vertikal, seperti yang dilakukan oleh provinsi bengkulu, kerjasama yang dilakukan bengkulu sangat bergantung kepada pemerintah pusat, inisiatif kerjasama dengan selandia baru pun bukan inisiatif dari pemerintah bengkulu khususnya dalam pengurangan risiko bencana, hal itu juga dikarenakan UU. No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana masih bersifat *top-down*. Serta belum maksimalnya peran aktor sub-nasional dalam mengartikulasikan diri di level internasional. Hal tersebut dapat dilihat dalam (Pasal 8 dan 9 UU. No. 24 Tahun 2007) dimana tidak adanya kewenangan aktor sub-nasional untuk dapat melakukan praktik diplomasi bencana.

Penerapan *Multi Level/Track* yang diperkenalkan kelman dalam bukunya belum maksimal dalam Kerjasama yang dilakukan antara pemerintah Bengkulu dengan StIRRRD. Kerjasama antara pemerintah Bengkulu dengan StIRRRD masih melalui pemerintah pusat atau masih menerapkan *Single Diplomacy* yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Terjalannya kerjasama yang dibantu oleh pemerintah pusat ini membuat Bengkulu tidak memberikan ruang yang lebih bagi Pemda dalam mengarahkan kerjasama apa yang dibutuhkan Bengkulu dengan StIRRRD ini. Padahal penekanan penting dalam melakukan *Multi Track/Level* ini adalah bagaimana peran aktor sub nasional untuk memegang kendali tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah pusat.

Problematika *Multi Level Governance* yang terjadi di Provinsi Bengkulu tidak dapat terlepas dari mekanisme peraturan menyeluruh di Indonesia khususnya pada penanganan Gempa Bumi. Dalam UU No. 24 tahun 2007 menekankan bagaimana peran setiap daerah dalam upaya penanggulangan bencana pada pasal 35 dan 36 untuk mempunyai perencanaan penanggulangan bencana masing-masing karena setiap daerah mempunyai risiko bencana yang berbeda. Akan tetapi dalam UU ini tidak dikatakan bahwa Pemda bisa melakukan diplomasi bencana sehingga pemerintah provinsi Bengkulu tidak bisa menerapkan diplomasi bencana tersebut. Dalam Perka BNPB No. 4 tahun 2008 tentang pedoman penyusunan rencana penanggulangan bencana juga belum menyertakan bagaimana pedoman penyusunan kerjasama dengan luar negeri dalam menanggapi bencana.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-pemerintah dijelaskan peran serta lembaga internasional yang 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. 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. Kerjasama yang terjalin sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 5 dan 6 ini tidak berlaku pada saat tanggap darurat yang mana pada saat tanggap darurat, lembaga internasional atau lembaga asing non-pemerintah dapat memberikan bantuan secara langsung tanpa melalui prosedur penyusunan proposal, penyampaian nota kesepahaman serta mengajukan rencana kerja.

Bencana yang masih dipandang sebagai suatu kesedihan mengakibatkan banyak pelaku pada tingkat provinsi dan kabupaten yang turut menjadi korban bencana sehingga merasa panik menjadi berkepanjangan. Inilah kondisi umum pada saat awal kejadian bencana. Oleh karena itu adalah suatu keharusan bahwa kota-kota yang memiliki sejarah kejadian gempa yang merusak harus memiliki peta mikro zonasi tersebut sebagai salah satu dasar dalam rencana pengembangan wilayah. Peraturan pemerintah yang letak permasalahannya adalah terjadinya perbedaan prasangka dan harapan dari instansi dalam menanggulangi bencana gempa bumi sehingga hasil yang didapat dari pelaksanaan tidak berjalan maksimal. Contohnya adalah sebagai berikut: Dalam membantu pengimplementasian program StIRRRD di Provinsi Bengkulu, beberapa instansi pemerintah memiliki tugas dan wewenang masing-masing dan memiliki sinkronitas namun pada faktanya dilapangan

hal itu tidak berjalan maksimal. Hal itu juga yang ditemukan di lapangan terkait mempertanyakan keberadaan StIRRRD. Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Kehutanan pada sampel yang didapat memiliki tugas dan wewenang masing-masing terkait pengimplementasian program StIRRRD.

Namun pada prakteknya, instansi-instansi tersebut memiliki pemahaman dan persepsi sendiri terkait keberadaan StIRRRD, padahal memiliki tugas dan wewenang yang sudah terencana. Sehingga seharusnya program kerja StIRRRD dapat terimplemetasikan dengan baik dan besinergi dengan instansi-instansi terkait, namun pada kenyataanya hal tersebut tidak berjalan secara maksimal. Keberadaan StIRRRD yang seharusnya dapat berkontribusi dan menghubungkan berbagai instansi terkait, hal itu sulit terimplementasi dengan baik. Selain itu sejak Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi pada tahun 2014, terkait kewenangan pengelolaan sumber daya alam, diwajibkan bahwa pengurusan bencana Gempa Bumi berada didalam wewenang pemerintah provinsi. yang juga bersinergi dengan Desa, sehingga koordinasi yang terentuk adalah provinsi-kabupaten-desa). Sehingga jika menurut sistemnya, seharusnya keberadaan StIRRRD dan pengurangan risiko bencana dapat terakomodir dengan baik, dikarenakan telah ada aturan dan landasan pijakan antara provinsi hingga desa.

Kerjasama antara yang terjalin antara provinsi Bengkulu dengan Selandia Baru, tergolong kerjasama yang masih baru, namun hal ini cukup dijadikan pembelajaran bagi Pemda Provinsi Bengkulu untuk membuka kerjasama-kerjasama lain dengan negara-negara ataupun lembaga-lembaga internasional dalam bidang kebencanaan. Kerjasama yang terjalin ini pula tidak menutup kemungkinan untuk memunculkan kerjasama-kerjasama

baru di bidang lain seperti kerjasama ekonomi, pembangunan dan pendidikan.

Indikator selanjutnya dalam keberhasilan diplomasi bencana adalah penerapan berbagai proses diplomasi atau yang disebut kelman (2012) yaitu *Multi-way Process*, pada indikator ini kelman menjelaskan dalam diplomasi bencana diperlukan pertukaran informasi dan komunikasi antara aktor yang terlibat di dalamnya membuat konsesi dan pertukaran ide akan sangat dibutuhkan dalam kesuksesan diplomasi bencana.

Kerjasama antara Bengkulu dengan StIRRRD ini awalnya menjadi program BNPB yang diturunkan ke Provinsi Bengkulu sebagai bagian dari program tersebut. Kerjasama yang terjalin antara provinsi Bengkulu dalam program StIRRRD salah satunya meningkatkan kerjasama dalam menghadapi bencana gempa bumi dan tsunami dengan cara memasang rambu-rambu dan sistem peringatan dini pada daerah rawan bencana agar masyarakat tahu arah untuk melakukan evakuasi mandiri setelah menerima peringatan dini dari pemerintah. Program yang dilakukan oleh StIRRRD di Provinsi Bengkulu hanya melibatkan 2 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bengkulu yaitu kota Bengkulu dan Seluma seperti yang dapat kita lihat pada tabel 7 padahal daerah selain 2 kabupaten/kota tersebut memiliki skor indeks risiko bencana lebih tinggi.

NO.	Kabupaten/kota	Skor	Kelas Risiko
1	Bengkulu Utara	205.6	Tinggi
2	Kaur	203.2	Tinggi
3	Seluma	191.2	Tinggi
4	Mukomuko	191.2	Tinggi
5	Bengkulu Selatan	185.4	Tinggi
6	Bengkulu Tengah	173.2	Tinggi
7	Kota Bengkulu	170.4	Tinggi

8	Rejang Lebong	146	Tinggi
9	Lebong	118	Sedang

Tabel 6 Indeks Risiko bencana di Provinsi Bengkulu

Dalam proses kerjasama yang berlangsung ini, BPBD provinsi Bengkulu menerapkan indikator keberhasilan diplomasi bencana yang diperkenalkan Kelman tersebut dengan melibatkan banyak pihak untuk mengkaji kerjasama antara Bengkulu dengan pihak StIRRRD tersebut. kerja sama Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu dengan perwakilan Selandia Baru dibahas bersama komisi IV DPRD Provinsi Bengkulu yang di ketuai Parial dari fraksi PAN terutama mengupas tentang kerjasama di bidang pengurangan risiko bencana terutama sistem konstruksi bangunan tahan gempa.

Pada rapat pembahasan kerjasama yang akan dilakukan dengan perwakilan selandia baru, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu tahun 2015 Husni Mahyudin memberikan pemaparan tentang ancaman bencana yang ada di provinsi Bengkulu, ancaman bencana di Provinsi Bengkulu berupa bencana gempa, bencana banjir, bencana tanah longsor, angin puting beliung, bencana gunung meletus dan ancaman tsunami. Dalam mengkaji kerjasama antara Provinsi Bengkulu dengan StIRRRD ini juga melibatkan Universitas lokal yaitu Universitas Bengkulu dalam mengkaji kerjasama tersebut.

Permasalahan dalam penerapan *multi way process* terlihat dalam belum maksimalnya sinergisitas antar berbagai pemangku kepentingan nasional dengan daerah dalam memahami program kerja StIRRRD yang seharusnya dapat berkontribusi positif dalam kesiapsiagaan menangani dan mengurangi dampak bencana gempa bumi dan tsunami sebagai tujuan melakukan kerjasama yang dilakukan. Namun pada praktiknya di Bengkulu, hal tersebut belum maksimal dilakukan. Masih terdapatnya ego

sektoral antar instansi SKPD, terkait tugas dan wewenang StIRRRD di Bengkulu. Kerjasama antara Universitas Gadjah Mada dan GNS *Science* didukung oleh Program Bantuan Selandia Baru, untuk membantu pemerintah Indonesia untuk mengurangi dampak dari bencana alam melalui peningkatan kapasitas pengurangan risiko bencana oleh pemerintah lokal dan univeristas lokal juga belum berdampak signifikan. Program yang meliputi sepuluh kabupaten/kota dan melibatkan universitas lokal untuk memahami isu tentang pengurangan risiko bencana didaerahnya, membantu kemampuannya dalam memahami dan mengelola isu tersebut, kemudian menyusun rencana aksi pengurangan risiko bencana dan implementasinya dilapangan belum berjalan dengan baik.

Salah satu kunci utama dalam penerapan *multi way process* adalah meningkatkan kerjasama antara insititusi (SKPD) di Pemda, universitas lokal dan pihak swasta dimana akan membangun pendidikan dan program penelitian dalam aspek pengelolaan bencana untuk membantu masyarakat didaerahnya. Pemda terlibat secara aktif baik dalam perencanaan maupun implementasinya dan saling mendukung serta berbagi pengalaman dari seluruh daerah yang termasuk dalam program ini sehingga dengan apabila pemerintah bisa melakukan diplomasi bencana.

Kerjasama dalam melakukan diplomasi bencana bukan hanya dilakukan pemerintah pusat atau Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), akan tetapi dalam indikator yang diharapkan oleh kelman melalui *Multi-Way Process* tersebut bukan hanya dalam mengkaji bagaimana kerjasama tersebut, tetapi bagaimana beberapa pihak selain pemerintah pusat menjadi inisiator diplomasi bencana untuk menjapai kesepakatan kerjasama. Sehingga jika kita mencermati UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemda, Pemda atas persetujuan DPRD dapat melakukan kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani

masyarakat dan daerah provinsi. Dalam pasal tersebut kita dapat melihat bahwa kerjasama dengan pihak lain dapat dilakukan tanpa melalui pemerintah pusat sebagai insiator untuk melakukan kerjasama tersebut. Padahal apabila kerjasama tersebut diinisiasi oleh pemerintah Provinsi Bengkulu, Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat memanfaatkan kerjasama tersebut dengan lebih baik bukan hanya untuk kepentingan penanggulangan bencana, tetapi juga menjadi alat untuk meningkatkan faktor lain seperti sosial dan ekonomi.

B. Keraguan Provinsi Bengkulu Dalam Melakukan Diplomasi Bencana

Keraguan Provinsi Bengkulu dalam mengatasi bencana atau yang biasa disebut oleh ilan kelman sebagai *Distraction*. *Distraction* memiliki pengertian bahwa diplomasi bencana tidak selalu menjadi jalur yang sesuai dengan kejadian yang berhubungan dengan bencana untuk sebuah diplomasi. Bahkan jika mereka yang terlibat dalam kegiatan yang terkait dengan bencana atau diplomasi dapat mendukung diplomasi. Prosesnya mungkin mulai dari masalah inti dan solusi *long-term* terkait kegiatan bencana dan diplomatik. Menurut kelman (2012) pengurangan risiko bencana maupun diplomasi adalah upaya jangka panjang yang mungkin tidak dapat ditangani dengan baik jika keterlibatan berbagai pihak yang merasa kebingungan dalam mengoperasikan diplomasi seperti diplomasi bencana jangka pendek.

Keraguan atau *distraction* ini juga terjadi di provinsi bengkulu seperti yang dikemukakan oleh Kabid tanggap darurat Drs. Syamsuddin yang terjadi di Provinsi Bengkulu dalam menanggapi bencana gempa bumi dan tsunami adalah membangun sinergitas yang merangkul SKPD, pelaku usaha, dan masyarakat. Akan tetapi sinergitas itu belum berjalan dengan baik sehingga dalam mengatasi bencana gempa bumi tahun 2007

penanganan bencana bersifat komando selama pelaksanaan tidak menerima bantuan dari pihak asing dan hanya menerima bantuan dari pemerintah pusat yaitu badan penanggulangan bencana nasional karena pada tahun itu memang belum ada produk hukum yang mengatur tentang penanggulangan bencana. Dampak bencana lebih banyak dirasakan pada pasca bencana, bantuan dari pemerintah untuk pemulihan pasca bencana terasa lamban, terhitung 2 tahun sejak kejadian bencana selesai barulah setiap lini masyarakat baru menerima bantuan rekonstruksi.

Hal yang sama disampaikan Kasubbag umum (2017) Sairin, S.Sos kerjasama yang terjalin antara provinsi Bengkulu dengan selandia baru melalui program StIRRRD adalah program yang dikordinasikan oleh pemerintah pusat untuk mengurangi risiko bencana di kota Bengkulu dan selama, BPBD provinsi Bengkulu hanya bersifat fasilitator. Selanjutnya keberadaan StIRRRD di Provinsi Bengkulu dalam mengelola kerjasama untuk mengerungi risiko bencana belum berdampak positif, dari semua bantuan yang diberikan oleh Selandia Baru belum maksimal, seperti bantuan buku terkait bencana alam yang tidak terlalu banyak diberikan, bangunan tahan gempa yang belum banyak diterapkan di Bengkulu, serta bantuan peringatan dini tsunami yang banyak sudah rusak. Seharusnya StIRRRD dapat secara berkesinambungan dengan berbagai instansi skpd agar praktiknya dapat berjalan maksimal.

Masalah lain dalam *distraction* di BPBD provinsi Bengkulu menurut (Sairin 2017) adalah Kurangnya koordinasi antar pihak dan instansi. Hal ini dibenarkan oleh kabid pra-bencana (Sudirman 2017) Pada kondisi normal, distribusi informasi terkait dengan peringatan dini adanya potensi bencana, seringkali tidak terdeseminasi secara cepat dan tepat. Hal ini disebabkan oleh sistem birokrasi yang panjang dan belum terintegrasinya perangkat komunikasi masing-masing pihak yang

berkepentingan dalam membagi informasi peringatan dini. Kurang maksimalnya peran pemerintah ini juga dikarenakan dalam penyelenggaraan sosialisasi Bencana gempa bumi dan tsunami, tidak hanya semata dilakukan Dinas Sosial provinsi Bengkulu yang diikutsertakan namun Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Badan Lingkungan Hidup juga memiliki keterkaitan dikarenakan mempunyai wewenang sebagai “pencegahan”.

Pada aspek perencanaan terkait Penanggulangan Bencana, koordinasi antar pihak juga masih lemah, hal ini disebabkan belum adanya regulasi yang mengatur secara lebih luas dan terinci tentang tugas dan peran setiap instansi dan lembaga misalnya dalam bentuk Peraturan Daerah Tentang Rencana Penanggulangan Bencana Daerah (RPBD) Bengkulu. Menurut kbid tanggap darurat (Syamsuddin 2017) Pada kondisi tanggap darurat, juga sering muncul permasalahan klasik di lapangan, hal ini disebabkan karena, BPBD provinsi Bengkulu harus berkoordinasi dengan instansi lain misalnya bantuan yang diberikan oleh masyarakat, organisasi lain yang sebenarnya mempunyai maksud baik untuk membantu mengurangi beban kebencanaan malah menimbulkan tumpang tindih distribusi logistik untuk beberapa item kebutuhan, sementara pada sisi lain terkadang ada sejumlah item kebutuhan yang justru tidak terlayani (tidak terpenuhi). Tidak terlalu akurat dan lambannya proses penyusunan penilaian kerusakan serta data tentang apa saja yang terdampak bencana menyebabkan kebutuhan tanggap darurat tidak tepat jumlah dan tepat sasaran. Koordinasi antar lini yang memegang kendali dalam melaksanakan tanggap darurat berjalan kurang baik akibatnya pemberian bantuan berupa logistik terkadang tersendat, jalanan rusak serta belum tersedianya lapangan udara juga memperlambat kondisi tanggap darurat. Serta menurut kbid rehab dan rekon (samsudin 2017) Pada kondisi pasca bencana,

terdapat kelemahan akibat kurangnya tenaga ahli yang dapat memiliki kemampuan untuk menilai kerugian dan kerusakan akibat bencana, sehingga penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi terganggu.

Keterlibatan StiRRRD dalam mengurangi risiko bencana di Provinsi Bengkulu harusnya dapat memberikan kontribusi positif dalam praktik diplomasi bencana, namun melalui hasil pengamatan penulis dilapangan beberapa SKPD belum memahami dengan baik terkait diplomasi bencana serta perangkat UU yang belum disosialisasikan dengan baik mengakibatkan praktik yang seharusnya dapat mendukung berjalannya diplomasi bencana justru tidak dapat tercapai. Hal tersebut dapat dimaklumi karena dalam UU No. 24 tahun 2007 belum secara spesifik mengemukakan secara jelas tentang penggunaan diplomasi bencana sebagai salah satu bagian dari penanggulangan bencana. Sehingga hal ini bisa menjadi salah satu faktor terjadinya keraguan di level instansi dan SKPD terkait. Walaupun dalam UU No. 24 Tahun 2007 tidak spesifik tentang diplomasi bencana, namun bukan berarti Pemda tidak dapat melakukan kerjasama internasional dalam menanggapi bencana. Hal itu menurut penulis dapat dibenarkan oleh UU No. 9 tahun 2015 pasal 154 ayat (1) point G telah memberikan kewenangan Pemda untuk dapat mengaktualisasikan daerahnya sehingga dapat bersaing di level internasional.

Dalam menghadapi bencana menurut UNEP pemerintah Jepang telah mempersiapkan langkah-langkah *preventif* dengan cara merancang bangunan-bangunan yang tahan gempa. Hal ini menjadi langkah awal dalam mengantisipasi terjadinya gempa yang sewaktu-waktu dapat terjadi seperti merencanakan aturan mengenai pemeliharaan lingkungan dengan cara perlindungan hutan mangrove di pesisir samudera dan perlindungan

awal gelombang tsunami dengan cara menempatkan batu-batu pemecah ombak di tepian laut untuk mengurangi dampak tsunami sebagai langkah pencegahan terhadap gelombang tsunami yang bisa datang seiring gempa. UNEP juga Mengembangkan sistem peringatan dini bencana *alam (disaster-early warning system)* yang bertujuan agar semua pihak, mulai dari gugus tugas siaga bencana (*disaster task force unit*). Supaya bisa merespon dengan cepat, serta masyarakat yang berpotensi mengalami dampak bencana agar segera mempersiapkan diri untuk berlindung di tempat yang sudah dipersiapkan. Mendirikan area perlindungan (*shelter*) bagi korban terdampak bencana alam. Memberikan pelatihan rutin kepada masyarakat sebagai respon cepat atas bencana alam yang bisa datang kapan saja. Mengembangkan secara terus-menerus sistem tanggap darurat bencana agar mampu bekerja secara efektif (setiyo 2016). Kerjasama bengkulu dengan StIRRRD belum melakukan hal-hal tersebut dalam menanggapi bencana di Provinsi Bengkulu.

Bencana menjadi salah satu unsur penting yang dapat menjadi alasan terbentuknya diplomasi. Hal ini terjadi karena bencana terkait dengan *velocity* (membutuhkan respon cepat) dan *proximity* (kecepatan untuk memberikan bantuan). Bencana selalu berhubungan dengan situasi darurat (*emergency*), sehingga dibutuhkan respon yang cepat dari berbagai pihak untuk menanggapinya (OHIOU 2016). Di sisi lain, negara yang memberikan respon cepat untuk membantu penanggulangan bencana terutama yang terjadi di negara lain akan memiliki modal sosial yang suatu saat dapat dipertukarkan untuk kepentingan nasionalnya. Segala aktifitas terkait dengan bencana mengarah kepada segala sesuatu yang terjadi sebelum bencana (investigasi, proposal, kebijakan, tindakan dll) maupun sesudah terjadinya bencana. Sebelum terjadinya bencana, aktifitas yang dimaksud mengarah kepada tindakan preventif, perencanaan, mitigasi,

persiapan bahkan reduksi risiko. Aktifitas pasca bencana seperti tindakan responsi, *relief*, rekonstruksi dan *recovery* (Kelman 2012).

Keraguan untuk melakukan diplomasi bencana ini menyebabkan pemerintah Provinsi Bengkulu cenderung menghindari diplomasi dalam penanganan bencana di daerah tersebut. Menghindari diplomasi atau *avoiding diplomacy* yang dikemukakan (Kelman 2012) merupakan salah satu aspek penting terkait bagaimana suatu pemerintah menolak untuk melakukan diplomasi terkait isu kebencanaan, namun tidak spesifik menolak. Sebuah negara menghindari kolaborasi dengan negara lain sebagai penunjukkan kesiapan sebuah negara untuk menghadapi bencana tersebut. Seperti dalam data bencana yang pernah terjadi di Provinsi Bengkulu sebelumnya, seperti yang dikemukakan oleh Kepala bidang tanggap darurat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu Drs. Syamsuddin tidak ada bantuan internasional yang datang dalam menanggapi bencana gempa tahun 2007 di Provinsi Bengkulu, Bengkulu berusaha melakukan penanggulangan bencana secara mandiri, bantuan lain yang masuk hanya melalui pemerintah nasional.

Pada gempa tahun 2007 yang melanda Bengkulu, lambannya bantuan yang datang dari pusat serta sedikitnya tenaga ahli dalam melakukan tindakan penanggulangan bencana menyebabkan korban banyak yang berjatuhan, korban yang berjatuhan karena lambannya proses penanggulangan bencana. Padahal dalam prinsip-prinsip dalam penanggulangan bencana Indonesia dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengedepankan cepat dan tepat sehingga dalam menyelesaikan bencana yang ada di Provinsi Bengkulu, seharusnya dilakukan dengan cepat. Keyakinan pemerintah untuk dapat menanggulangi bencana secara mandiri berdampak kepada lambannya penanganan bencana di Provinsi Bengkulu. Lambannya penanggulangan bencana gempa bumi tahun 2007 ini memang

seungguhnya salah pemerintah akan tetapi hal ini juga terkait produk hukum yang mengatur tentang penanggulangan bencana di Indonesia baru diundangkan pada tanggal 26 april 2007 sehingga sosialisasi terhadap UU ini memang masih sedikit. Akan tetapi seharusnya pada gempa Bengkulu 2007 ini menjadi pembuktian produk hukum yang baru di undangkan ini.

Bencana Gempa bumi yang terjadi di Bengkulu pada tahun 2007 tidak menimbulkan korban separah yang terjadi di Aceh dan Padang, sehingga menurut pemerintah pusat penanganannya cukup secara mandiri dengan berkoordinasi dengan Dinas Sosial dan BNPB. Padahal pada pasal 30 UU yang sama berisi mengatakan bahwa lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dapat ikut serta dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah terhadap pekerjaannya secara sendiri-sendiri, bersama-sama, dan/atau bersama dengan mitra kerja dari Indonesia dengan memperhatikan latar belakang sosial, budaya, dan agama masyarakat setempat.

Isu bencana dalam kajian kebijakan luar negeri merupakan isu strategis yang ingin dicapai dan dikuasai oleh negara, khususnya negara-negara yang rawan bencana. Isu bencana dapat menjadi keuntungan komparatif atau keunggulan kompetitif bagi sebuah negara. Dalam perspektif yang lebih luas, keuntungan dan keunggulan tersebut bukan hanya pada aspek finansial, namun dimensi-dimensi lain yang tidak dapat dikuantifikasi seperti citra, pengakuan dan sebagainya (Sinulingga 2016). Hal seperti inilah yang membuat provinsi Bengkulu dengan yakin bisa melakukan penanggulangan bencana secara mandiri tanpa perlu melakukan kerjasama.

Kerjasama yang dilakukan oleh Provinsi Bengkulu dalam pengurangan risiko bencana baru muncul pada tahun 2015, menurut Kasubbid Perencanaan Aripil Hadi, SE kerjasama yang terjalin antara

BPBD Bengkulu dengan berbagai instansi seperti Universitas dan swasta beberapa sudah pernah terjalin akan tetapi kerjasama dengan asing yang terjalin dengan selandia baru terjalin pada tahun 2015 yang di inisiasi oleh pemerintah pusat.

Kerjasama yang dilakukan oleh Bengkulu dengan asing dalam upaya penanggulangan bencana gempa bumi bukanlah inisiatif dari pemerintah provinsi Bengkulu seperti yang disampaikan oleh kabid pra-bencana BPBD Provinsi Bengkulu Sudirman, S.Sos hubungan kerjasama antara Bengkulu dengan selandia baru melalui program StIRRRD berada dalam hubungan bilateral antara Pemerintah pusat dengan Selandia Baru, di bawah kerangka kerja pembangunan jangka menengah 2015-2019 dengan arah kebijakan penanggulangan bencana untuk meningkatkan ketangguhan pemerintah, Pemda dan masyarakat dalam menghadapi bencana dalam poin 2 penurunan tingkat kerentanan terhadap bencana melalui peningkatan kerjasama internasional, mitra pembangunan, organisasi masyarakat sipil (OMS) dan dunia usaha (Bappenas 2014).

Bencana yang terjadi di Provinsi Bengkulu menghasilkan peluang bagi Provinsi Bengkulu untuk melakukan kerjasama dalam menghadapi bencana alam. Kegiatan-kegiatan kebencanaan yang terjadi di provinsi Bengkulu bersifat jangka pendek sehingga tidak berfokus pada pra-bencana. Padahal menurut UN-ISDR dalam (Herningtyas dan Surwandono 2014) memaparkan bahwa, diplomasi bencana alam mengeksplorasi bagaimana dan mengapa pengurangan dampak bencana, baik selama pra-bencana termasuk pencegahan dan mitigasi, dan pascabencana termasuk respon dan pemulihan, berkontribusi atau tidak berkontribusi bagi kerjasama dan perdamaian. Sehingga dalam konsep pemahaman bencana alam ini dapat disinergikan dengan isu lokal, misalnya di Bengkulu yang membutuhkan kerjasama pra-bencana untuk mengurangi risiko bencana

apabila suatu saat terjadi bencana di wilayah ini, bukan hanya berfokus kepada bagaimana penanggulangan bencana pada saat bencana sedang terjadi.

Kerjasama yang terjalin antara Bengkulu dengan selandia baru melalui program StIRRRD ini tidak berjalan dengan baik karena kerjasama yang terjalin tidak lepas dari Intervensi oleh pemerintah Pusat yaitu melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana seperti seminar dan sosialisasi yang dilakukan hanya bersifat fasilitator. Keberadaan StIRRRD di Bengkulu juga belum dapat dimaksimalkan dengan baik oleh pemerintah dan instansi sebagai faktor penunjang terselenggaranya program kerja karena kerjasama pemerintah provinsi Bengkulu bukan aktor utama di balik kerjasama yang terjalin diantara keduanya. Seharusnya StIRRRD bisa melakukan kerjasama secara berkesinambungan melalui program jangka panjang sehingga bisa membentuk kerjasama kota kembar serta menjalin komunikasi yang baik dengan berbagai instansi dan SKPD agar praktik kerjasama dapat berjalan dengan baik karena wewenang dalam mengurangi risiko bencana di Provinsi Bengkulu juga melibatkan Dinas Sosial Provinsi Bengkulu, Badan Lingkungan hidup dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Keterlibatan StIRRRD di pemerintah provinsi Bengkulu harusnya dapat berkontribusi positif dalam praktik diplomasi bencana, namun dikarenakan beberapa instansi SKPD belum memahami mengenai diplomasi bencana serta problem struktural yang belum menyertakannya diplomasi bencana sebagai suatu alat diplomasi, sehingga praktik yang mendukung diplomasi bencana justru tidak tercapai. Padahal jika kerjasama dengan StIRRRD dapat menjadi perhatian Provinsi Bengkulu dalam mengatasi bencana gempa bumi dan tsunami maka akan dapat tercipta praktik diplomasi bencana yang baik, walaupun secara perUUan

dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana tidak secara spesifik berbicara terkait diplomasi bencana, namun bukan berarti Pemda tidak dapat melakukan kerjasama internasional terkait kebencanaan. Hal itu menurut penulis dalam perangkat UU No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan Kedua atas UU 23 tahun 2014 Pasal 154 ayat (1) huruf G terkait disetujuinya rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten/Kota. Sehingga dengan diberikanya kewenangan ini pemerintah Provinsi Bengkulu dapat melakukan kerjasama “kota kembar” serta dapat berkontributif untuk kebencanaan yang sekaligus dapat menjadi penggerak terciptanya pembangunan yang lebih baik dalam segala aspek sehingga dapat bersaing di level internasional.

Akan tetapi ketidakterbukaan Provinsi Bengkulu dalam membuka peluang kerjasama terkait kebencanaan, tidak semata untuk menunjukkan kemerdekaan dan kemandirian diri. Namun masih belum maksimalnya pengetahuan birokrasi pemerintah setempat terkait peluang kerjasama yang dapat dilakukan oleh Pemda dalam UU. No. 9 Tahun 2015 Pasal 154 ayat (1) huruf G terkait diberikanya kewenangan untuk melakukan kerjasama “kota kembar” serta UU. No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yang belum menyertakan partisipasi daerah untuk dapat mengartikulasikan diri dalam praktik diplomasi bencana. Seharusnya Provinsi Bengkulu dapat melakukan kerjasama terkait kebencanaan dengan pemerintah selandia baru atau jepang melalui inisiasi sendiri, sehingga provinsi bengkulu lebih memegang kendali terhadap apa yang mereka ingin capai dan memunculkan kerjasama-kerjasama yang lebih komperehensif satu sama lain.

Keberadaan StIRRRD di Provinsi Bengkulu yang tidak diberdayakan dengan baik oleh pemerintah Provinsi Bengkulu sebagai salah satu cara untuk menanggulangi bencana Gempa bumi. Seharusnya

keberadaan StIRRRD ini lebih di akomodir oleh Pemerintah Provinsi setempat sekaigus dapat menjadi pemebelajaran birokrasi setempat akan praktik diplomasi bencana. Sehingga StIRRRD ini juga bisa berkontribusi pada pasca bencana gempabumi, namun hal tersebut tidak terimplementasi dengan baik. Kerjasama lain yang dilakukan Bengkulu juga datang dari kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui forum internasional *Global Platform for Disaster Risk Reduction (GPDRR)* delegasi Indonesia dipimpin oleh kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Indonesia saat ini tidak lagi sebagai penerima bantuan penanggulangan bencana, tetapi juga menawarkan bantuan kerja sama baik dalam pencegahan maupun penanggulangan bencana. Selain itu, dalam kesempatan tersebut juga membahas kerja sama Selandia Baru dan Indonesia yang selama ini sudah terjalin baik melalui Duta Besar Philip Gibson. Selandia Baru menawarkan tenaga ahlinya dalam pengelolaan tsunami. Sedangkan UN-OCHA akan membantu Indonesia dalam mendorong program *community resilience*, antara lain melalui penguatan *social capital*.

C. Kurangnya Knowledge Sharing

Indikator lain dalam menilai keberhasilan Diplomasi Bencana adalah keilmuan. Jalur keilmuan ini berhubungan dengan *informal network*. *Informal networks* dalam hal ini menjelaskan bahwa dengan adanya peraturan yang formal seharusnya dapat mengoptimalkan praktik diplomasi bencana dan dapat sebagai dasar negosiasi. Kesempatan tersebut sudah termasuk dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dari sifatnya masyarakat sipil hingga pada taraf internasional, serta banyak peraturan-peraturan yang telah dibuat seharusnya dapat mendukung Praktik Diplomasi Bencana, namun memang terkait penyelenggaraan praktik

diplomasi bencana memang belum tertuang dengan maksimal pada UU Nomor 24 Tahun 2007.

Menurut kelman (2012) pertukaran ilmu dan teknologi dapat dilakukan di semua tingkat pemerintah atau non-pemerintahan sehingga dengan menerapkan indikator *science* ini dapat terciptanya diplomasi bencana yang objektif. Kerjasama yang terjalin antara provinsi Bengkulu dengan Selandia Baru yang telah berlangsung dari tahun 2015 memiliki tujuan untuk meningkatkan kesiapsiagaan Provinsi Bengkulu dalam menghadapi bencana dari semua aspek termasuk aspek *science*. Seperti yang tertuang dalam Konferensi sedunia tentang peredaman bencana yang menjadi kesenjangan dan tantangan salah satunya adalah pengelolaan dan pendidikan. Sehingga membutuhkan kerjasama dan bantuan internasional melalui transfer pengetahuan, teknologi dan keahlian untuk meningkatkan pembangunan kapasitas dalam peredaman risiko bencana. Bencana dapat diredam secara berarti jika penduduk mempunyai informasi yang cukup dan terdorong pada budaya pencegahan dan ketahanan terhadap bencana, yang pada akhirnya memerlukan pencarian, pengumpulan, dan penyebaran pengetahuan dan informasi yang relevan tentang bahaya, kerentanan dan kapasitas (ISDR 2005).

Dalam kerangka kerja aksi ini memanfaatkan pengetahuan untuk pengelolaan dan pertukaran informasi. Seperti yang diungkapkan kasubbag perencanaan Khristian Hermansyah, ST yang dilakukan StIRRRD melalui BPBD Provinsi Bengkulu di Kota Bengkulu menyediakan informasi yang mudah dimengerti tentang risiko bencana dan pilihan-pilihan perlindungan seperti menyiapkan *Blue Line* (titik aman) untuk memungkinkan penduduk untuk mengambil tindakan meredam risiko bencana sayangnya, kontraktor yang mengambil pekerjaan ini memilih menggunakan cat berbasis air yang menyebabkan cat cepat memudar. Namun BPBD berkomitmen untuk

menyiapkan anggaran yang lebih banyak untuk mempersiapkan *Blue Line* di sepanjang pantai, memperbaiki rute evakuasi serta melibatkan masyarakat setempat untuk meningkatkan kesadaran dan meningkatkan hak akses.

Bencana yang masih dipandang sebagai suatu kesedihan mengakibatkan banyak pelaku pada tingkat provinsi dan kabupaten yang turut menjadi korban bencana merasa panik berkepanjangan. Dalam memperkuat jaringan antar para ahli, manajer dan perencana tentang bencana StIRRRD kurang bekerja secara maksimal, terlihat dari masih sedikitnya pelatihan-pelatihan untuk mencetak ahli-ahli baru di bidang kebencanaan. Universitas Bengkulu yang menjadi basis menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas di Provinsi Bengkulu tidak memiliki fakultas untuk mengkaji bencana, sedangkan Bengkulu merupakan daerah yang memiliki risiko bencana yang cukup tinggi. Program yang berkelanjutan memang sudah dipersiapkan yang melibatkan Universitas Bengkulu untuk mencetak ahli baru dan sumber daya manusia sebagai bagian dari layanan masyarakat. Sejumlah inisiatif kemungkinan akan dipimpin dan melibatkan Universitas Bengkulu seperti Rencana pembangunan Pusat pelatihan bencana, pengembangan klinik bangunan lokal, pendidikan bahaya tsunami dan sosialisasi di sekolah. Pengembangan dan pelatihan para ahli lebih banyak inisiatif dari Universitas Bengkulu dengan melakukan proyek penelitian geofisika dan geoteknik yang bertujuan untuk memperbaiki pemahaman tentang bahaya alam di Bengkulu.

Dalam kerjasama yang terjalin antara provinsi Bengkulu dengan Selandia baru belum dikatakan maksimal karena dalam kerjasama yang terjalin antara keduanya belum adanya aktivitas pertukaran informasi antara universitas lokal Bengkulu dengan universitas di Selandia baru.

Seperti yang dilakukan oleh pemerintah DIY dalam penelitian (Herningtyas dan Surwandono 2014) kerjasama riset dan saling bertukar data terkait penanganan bencana dilakukan oleh pemerintah tersebut. kerjasama terjalin dengan baik antara UGM dengan *Kyoto University* dan *Chiang Mai University* sebagai universitas di kota kembar milik DIY yang berperan dalam diplomasi bencana alam dan diinisiasi oleh DIY. Universitas menjadi wadah riset bersama termasuk pertukaran data yang akan berperan signifikan.

Dalam SDG's juga menargetkan pengetahuan tentang peredaman risiko bencana dalam bagian yang relevan dalam kurikulum sekolah di semua tingkat dan menggunakan jalur formal dan informal lainnya untuk menjangkau anak-anak muda dan anak-anak dengan informasi; menggalakkan integrasi peredaman risiko bencana sebagai suatu elemen instrinsik dalam Dekade PBB untuk Pendidikan bagi Pembangunan Berkelanjutan. StIRRRD memberikan kontribusi yang positif dalam hal ini dengan memberikan buku-buku pelajaran tentang bencana, pemberian buku-buku ini diberikan berdasarkan permintaan dari BPBD Bengkulu untuk mencapai pengetahuan bencana kepada anak-anak sekolah. BPBD juga melakukan sosialisasi dan simulasi yang melibatkan anak sekolah, karena anak-anak adalah masyarakat yang rentan terhadap bencana.

Kerjasama antara Indonesia dan Selandia Baru telah diselenggarakan termasuk program StIRRRD (*Strengthening Indonesian Resilience: Reducing Risk from Disaster*) yang melibatkan Universitas Gadjah Mada, Universitas Andalas, Universitas Bengkulu, Universitas Tadulako, dan Universitas Mataram. Program Bantuan Teknis selama 5 tahun ini bertujuan meningkatkan kapasitas pemerintah lokal dalam penanganan bencana, termasuk pengurangan risiko bencana. 10 kabupaten dan kota di Bengkulu, Sulawesi Tengah, NTB, dan Sumatera Barat

mendapat pelatihan teknis termasuk penyusunan rencana aksi pengurangan risiko bencana. kerjasama yang terjalin pun tidak selalu bisa disebut sepenuhnya gagal beberapa Hasil positif yang diperoleh pemerintah kota dan kabupaten tersebut dari program yang telah berjalan selama tiga tahun ini antara lain meningkatnya kualitas peraturan daerah dan menurunnya belanja terkait pengurangan risiko, rencana pendirian lembaga penelitian manajemen risiko bencana, serta masuknya penanganan bencana dalam kurikulum sejumlah universitas setempat. Selain itu, Selandia Baru juga memberikan bantuan dalam pengembangan Indonesia *National Disaster Response Framework* bekerja sama dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia.