

Memperkuat Undang-Undang dan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) di Indonesia

LAPORAN PENILAIAN BERDASARKAN DAFTAR PERIKSA



Tentang Palang Merah Indonesia

Palang Merah Indonesia (PMI) adalah perhimpunan nasional di Indonesia dan merupakan salah satu komponen dari Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah. Lahir pada 17 September 1945, organisasi PMI tersebar di 34 Provinsi dan 443 Kabupaten/ Kota dengan 1 juta sukarelawan tersebar di seluruh Indonesia.

Sebagai organisasi yang berbasis sukarelawan, PMI bekerja dengan memegang teguh pada 7 Prinsip Dasar Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (Kemanusiaan, kesamaan, kenetralan, kemandirian, kesukarelaan, kesatuan dan kesemestaan).

Mandat utama PMI adalah memberikan bantuan kepada masyarakat korban bencana dan konflik serta menjalankan tugas khusus dari pemerintah yaitu pelayanan donor darah. Salah satu prioritas kerja PMI adalah mendorong pemberdayaan kapasitas masyarakat dalam mengurangi risiko bencana. Selain itu PMI juga memberikan pelayanan kesehatan dan pertolongan pertama saat terjadi bencana dan kondisi normal.



Tentang IFRC

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) merupakan jaringan kemanusiaan berbasis sukarelawan terbesar di dunia, menjangkau 160.7 juta orang setiap tahun melalui 190 anggota perhimpunan nasional. IFRC bersama-sama dengan perhimpunan palang merah dan bulan sabit merah sedunia bertindak sebelum, di saat, dan sesudah peristiwa bencana serta darurat kesehatan, demi memenuhi kebutuhan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat yang paling rentan. IFRC melakukan kegiatannya tanpa memandang kebangsaan, ras, gender, agama dan kepercayaan, kelas sosial dan pandangan politik.

Dipandu oleh strategi 2020, rencana aksi kolektif IFRC adalah untuk mengatasi tantangan utama di bidang kemanusiaan dan pembangunan dalam dekade ini. IFRC berkomitmen untuk menyelamatkan jiwa dan mengubah pikiran.

Kekuatan IFRC terletak pada jaringan sukarelawan, keahlian berbasis masyarakat dan kemandirian serta netralitas. IFRC bekerja untuk memperbaiki standar kemanusiaan, sebagai mitra dalam pembangunan, dan dalam respon terhadap bencana. IFRC mengajak para pengambil keputusan untuk selalu bertindak demi kepentingan orang-orang rentan. Hasilnya: IFRC memungkinkan masyarakat yang sehat dan aman, mengurangi kerentanan, memperkuat ketangguhan serta menumbuhkan budaya damai di seluruh dunia.



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

P.O. Box 303
CH-1211 Geneva 19
Switzerland
Telephone: +41 22 730 42 22

© The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Foto sampul: Obed Wewo/Indonesian Red Cross.

Memperkuat Undang-Undang dan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) di Indonesia

Daftar Isi

Ucapan terima kasih	3
Rangkuman Pokok	4
Daftar singkatan	13
Pendahuluan	14
Metodologi	16
Rangkuman bahaya alam dan risiko utama di Indonesia	18
Struktur pemerintah dan penyusunan perundang-undangan	22
Tanggapan terhadap pertanyaan Daftar Cek	24
1. Apakah tersedia undang-undang khusus untuk manajemen risiko bencana yang mengutamakan pengurangan risiko dan apakah sudah sesuai dengan konteks negara?	24
2. Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas peran dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pengurangan risiko untuk semua lembaga yang relevan dari tingkat nasional hingga lokal?	29
3. Apakah perundang-undangan sektoral yang relevan meliputi ketentuan untuk meningkatkan keselamatan dan mengurangi kerentanan?	36
4. Apakah perundang-undangan menjamin bahwa sumber daya yang memadai dianggarkan untuk pengurangan risiko bencana?	51
5. Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk penilaian risiko dan memastikan informasi risiko dipertimbangkan dalam proses pengembangan?	57
6. Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk peringatan dini?	60
7. Apakah perundang-undangan menuntut pendidikan, pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk mendorong pendekatan keseluruhan masyarakat terhadap PRB?	65
8. Apakah perundang-undangan menjamin keterlibatan pemangku kepentingan yang relevan, termasuk masyarakat sipil, sektor swasta, lembaga ilmiah, dan masyarakat dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko?	68
9. Apakah perundang-undangan benar-benar mempertimbangkan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan?	74
10. Apakah ada mekanisme yang cukup untuk menjamin bahwa tanggung jawab dipenuhi dan hak-hak dilindungi?	78
Identifikasi masalah prioritas dalam kerangka hukum	83
Rekomendasi	86
Lampiran A: Rencana Aksi Awal	91
Lampiran B: Daftar nama individu dan kelompok yang dikonsultasi	93
Lampiran C: Daftar Pustaka	95
A. Daftar Hukum	95
B. Daftar Sumber Sekunder	97

Ucapan terima kasih

Para sponsor

IFRC mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kanada dan Palang Merah Kanada atas dukungan finansial untuk laporan ini.

Mitra

Studi ini dilakukan oleh Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC) bekerja sama dengan Palang Merah Indonesia (PMI) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Kontributor

Laporan ini dibuat oleh Bpk. Ewan Powrie, konsultan internasional, dengan bantuan teknis dan dukungan dari:

- Ibu Lucia Cipullo, Delegasi Undang-Undang Bencana Regional untuk Asia Tenggara, IFRC, Bangkok
- Bpk. Pascal Bourcher, Koordinator Keselamatan dan Ketahanan Masyarakat, IFRC, Indonesia
- Bpk. Giorgio Ferrario, Kepala Perwakilan Negara Tim Dukungan Klaster untuk Indonesia dan Timor-Leste serta Perwakilan untuk ASEAN, IFRC
- Bpk. Arifn Muhammad Hadi, Kepala Divisi Penanggulangan Bencana, PMI
- Ibu Tessa Kelly, Staf Senior Undang-Undang Bencana, IFRC, Jenewa
- Ibu Gabrielle Emery, Koordinator Undang-Undang Bencana Asia Pasifik, IFRC, Kuala Lumpur.

Laporan ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan semua pihak yang telah bersedia meluangkan waktu dan berbagi pengalamannya. Daftar lengkap semua konsultan tersedia pada Lampiran B.

PMI, IFRC and BNPB juga menyampaikan terima kasih kepada banyak pihak yang telah menghadiri lokakarya konsultasi di Jakarta pada Februari 2016 dan memberikan masukan yang sangat berharga bagi laporan ini. Daftar organisasi peserta terlampir di Lampiran B.

Rangkuman Pokok

Tsunami yang menghancurkan Provinsi Aceh di Indonesia pada tanggal 26 Desember 2014 mengakibatkan korban jiwa dalam jumlah besar dan kerusakan infrastruktur serta harta benda yang sangat parah. Peristiwa tragis ini, dan penanganan tanggap darurat yang mengikutinya, merupakan katalis bagi Pemerintah Indonesia untuk memikirkan kembali pendekatan dalam mengelola serangkaian bencana yang menimpa kepulauannya hampir setiap minggu. Dampak tsunami tersebut menghasilkan penyusunan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana (UU PB). UU ini mengatur bantuan bencana dan mengawasi seluruh sistem penanggulangan bencana di Indonesia, dari siaga bencana hingga tanggap bencana dan pemulihan. Sebagai hasilnya, Indonesia kini menjadi yang terdepan di negara-negara rawan bencana yang telah mengembangkan, dan memperkuat, kerangka hukum yang komprehensif untuk mendukung semua spektrum penanggulangan bencana.¹

Penelitian ini menganalisis UU yang berhubungan dengan risiko bencana di Indonesia menggunakan versi perintis dari 'Daftar Cek untuk UU dan Pengurangan Risiko Bencana',² yang dikembangkan bersama oleh IFRC dan UNDP melalui proses konsultasi global. Laporan ini merupakan hasil proses riset terpadu yang menggabungkan riset hukum berbasis kepustakaan dengan wawancara pemangku kepentingan dalam negeri, dilanjutkan dengan lokakarya konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan yang diadakan pada bulan Februari 2016 untuk memverifikasi temuan riset dan menajaki masalah-masalah yang relevan dengan para peserta. Laporan ini menyediakan 'pemetaan hukum dan kebijakan' dari undang-undang dan peraturan mengenai pengurangan risiko bencana (PRB) di Indonesia, menganalisisnya dengan pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam Daftar Cek, serta menilai pelaksanaannya berdasarkan umpan balik pemangku kepentingan dan sumber-sumber sekunder. Tujuannya adalah untuk menyediakan analisis untuk pertimbangan pengembangan kerangka hukum PRB dan pelaksanaannya di masa mendatang bagi pembuat UU, kebijakan dan pengambil keputusan.

Secara keseluruhan, Indonesia memiliki kerangka hukum yang kuat dan komprehensif untuk penanggulangan bencana. UU PB Tahun 2007 memberikan dasar bagi penanggulangan bencana dan PRB di Indonesia. Bersama dengan rangkaian peraturan yang dikeluarkan tahun 2008, UU ini menjabarkan seperangkat ketentuan komprehensif yang merangkum tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha dan internasional, tahap-tahap penanggulangan bencana yang berbeda, serta bantuan keuangan dan penanggulangan bencana. Pada akhirnya, kerangka kerja ini memberikan fondasi yang mendasari pengembangan struktur, hak, dan tanggung jawab agar dapat menyatukan PRB ke dalam sektor penanggulangan bencana di Indonesia.

Pengembangan ini terhubung dengan komitmen utama dalam penerapan PRB yang telah disusun oleh pemerintah Indonesia dengan diadopsinya Kerangka Kerja Hyogo untuk Aksi (Hyogo Framework for Action/HFA)³ dan yang paling baru adalah Kerangka Kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030/SFDRR)⁴. Secara keseluruhan,

- 1 PMI dan IFRC, International Disaster Response Law in Indonesia, 2014, tersedia di <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/Indonesia%20IDRL%20Report%20FINAL.pdf>
- 2 IFRC dan UNDP, The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction (Pilot Version), Maret 2015, tersedia di <http://www.ifrc.org/PageFiles/115542/The-checklist-on-law-and-drr.pdf>
- 3 United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Kutipan dari Laporan Akhir Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana), Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana. 18-22 Januari 2005, Kobe, Hyogo, Japan, tersedia di: <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- 4 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Kerangka kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015-2030, 2015, tersedia di: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>

Indonesia telah membuat langkah yang tegas dan positif demi memadukan dan melaksanakan rekomendasi utama HFA, dan berencana menerapkan SFDRR yang akan dilaksanakan dalam waktu 15 tahun ke depan. Kerangka Kerja Sendai mengundang negara-negara untuk meninjau dan mendorong UU nasional serta kerangka kerja yang mengatur PRB, di semua sektor yang relevan. Termasuk di sini, antara lain, penugasan peran dan tanggung jawab, mendorong keterlibatan di tingkat masyarakat, serta memastikan kepatuhan terhadap aturan yang meningkatkan keselamatan. Kerangka kerja hukum di Indonesia telah secara luas membahas masalah prioritas ini dan memiliki struktur lembaga yang kuat untuk penanggulangan bencana. Lebih dari itu, pemerintah Indonesia, dan BNPB khususnya, secara aktif terlibat dalam meninjau, merevisi, serta mempromosikan UU dan peraturan yang berkontribusi bagi PRB.

Namun demikian, hampir semua tanggapan terhadap pertanyaan dalam Daftar Cek mengungkapkan bahwa perbaikan lebih lanjut terhadap UU, terutama pada penerapannya, masih sepenuhnya dibutuhkan untuk mengatasi pengperpaduan PRB ke dalam kerangka hukum di Indonesia. Banyak sektor yang ditelaah dalam laporan ini memiliki sejumlah besar perundang-undangan yang relevan di tingkat nasional, daerah, kabupaten, dan bahkan tingkat desa. Namun dengan menganalisis UU nasional terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam Daftar Cek, terungkaplah sejumlah bidang di mana ketentuan hukum bisa diperbaiki dan memadukan pertimbangan penting PRB dengan lebih baik. Kunci keberhasilan untuk mempromosikan PRB terletak pada penerepan tegas dari UU dan kebijakan secara menyeluruh di masyarakat.

Selebihnya bagian ini menjabarkan beberapa temuan kunci dari laporan ini sesuai pertanyaan Daftar Cek, dan juga beberapa rekomendasi paling penting untuk tindakan di masa mendatang.

Temuan utama menurut pertanyaan Daftar Cek:



1 Apakah negara memiliki undang-undang khusus untuk manajemen risiko bencana yang mengutamakan pengurangan risiko dan apakah sesuai dengan konteks negara?

- Indonesia memiliki kerangka hukum untuk penanggulangan bencana yang sangat maju yang juga memberikan dasar kuat untuk PRB di Indonesia. Bersamaan dengan serangkaian peraturan yang dikeluarkan di tahun 2008, UU ini membentuk seperangkat ketentuan komprehensif yang merangkum tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha dan internasional, tahap-tahap penanggulangan bencana yang berbeda, serta bantuan keuangan dan penanggulangan bencana.
- Sejumlah rencana penanggulangan bencana tingkat daerah, kabupaten dan lokal serta rencana kontingensi telah dan terus dikembangkan. Meskipun ada fokus kuat pada tanggap bencana, rencana-rencana ini menunjukkan adanya peluang yang kuat untuk menyatukan prioritas PRB yang sesuai.
- Hubungan dengan sektor dan lembaga lain, khususnya perubahan iklim, juga dapat diperjelas dan diperkuat dalam UU dan pelaksanaannya. Ada juga kebutuhan untuk mengusahakan serta memperluas penerapan UU dan Peraturan PB di luar otoritas BNPB, dan memadukan kementerian lain ke dalam kerangka kerja secara lebih baik.
- Kerangka kerja ini juga akan memperoleh manfaat dari ketentuan pengukuran keberhasilan dan pelaksanaan yang lebih rinci.

2

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas peran dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pengurangan risiko untuk semua lembaga yang relevan dari tingkat nasional hingga lokal?

- Penugasan peran dan tanggung jawab untuk PRB di Indonesia telah dilakukan secara relatif baik di bawah kerangka hukum, namun membutuhkan klarifikasi yang lebih lanjut.
- Pemerintahan daerah, kabupaten dan desa semuanya secara teknis memiliki tanggung jawab PRB di bawah pendelegasian kuasa umum ke tingkat lokal. Tanggung jawab mereka yang sesungguhnya, selain koordinasi secara efektif dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), juga akan diuntungkan dari klarifikasi yang lebih jauh.
- Koordinasi yang efektif antara berbagai badan dan sektor yang terlibat dalam PRB juga dapat ditingkatkan, dan disoroti oleh sebagian besar pihak terwawancara sebagai masalah, termasuk dari pemerintah.
- Meskipun ada jejaring berbasis masyarakat untuk PRB yang cukup kuat (khususnya PLANAS, yang melakukan koordinasi di tingkat masyarakat sipil), tidak ada mekanisme koordinasi kementerian/ sektoral yang jelas di tingkat pemerintahan yang bertemu secara teratur dan menjamin informasi tersampaikan antar lembaga yang berbeda.

3

Apakah perundang-undangan sektoral yang relevan meliputi ketentuan untuk meningkatkan keselamatan dan mengurangi kerentanan?

- **Lingkungan:** Perundang-undangan untuk sektor ini cukup komprehensif dan berisi ketentuan penting yang berhubungan dengan Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan, Proses Penilaian Lingkungan Strategis serta tatanan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL). Peraturan ini juga mengaitkan perlindungan dan perencanaan lingkungan dengan proses pengembangan dan perencanaan tata ruang.
- UU PB menyatakan bahwa analisis risiko bencana harus disertakan dalam AMDAL meskipun tidak tersedia rincian pelaksanaannya. Mekanisme yang jelas tentang bagaimana analisisnya harus disertakan akan sangat menguntungkan.
- **Hutan:** tatanan hukum yang rinci dan mutakhir untuk mengatur akses dan eksploitasi hutan telah disusun dalam waktu bertahun-tahun, dan risiko kebakaran hutan dipertimbangkan dan disertakan dalam perencanaan hutan.
- Kerangka kerja UU tentang pengelolaan hutan, nomor 41 tahun 1999, didukung oleh sejumlah peraturan penting yang dikeluarkan bukan hanya oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan namun juga oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten. Namun demikian, kerangka hukum masih dapat diuntungkan oleh keterkaitan yang lebih eksplisit antara sektor kehutanan dan 'sektor' PB, serta aturan yang lebih rinci dan panduan mengenai pengurangan risiko kebakaran hutan.
- **Air:** pencabutan UU no. 7/2004 tentang Sumber Daya Air akibat potensi privatisasi berlebih dan monopoli sumber daya air membatalkan konten progresif dari UU no.7/2004, yang mengatur tentang mitigasi risiko bencana dan keterlibatan masyarakat serta pengelolaan sumber daya.
- Namun demikian, perundang-undangan dan penerapan yang bersifat positif lainnya masih sama, karena sektor pengairan diuntungkan oleh banyaknya jumlah peraturan yang dikeluarkan di tingkat nasional, daerah dan kabupaten.

- **Perencanaan penggunaan lahan:** koordinasi dengan sektor penggunaan lahan/perencanaan tata ruang tercatat dalam kerangka hukum untuk penanggulangan bencana di Indonesia, yang mengacu pada pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang sebagai bagian dari tahap prabencana dan juga posisinya dalam kegiatan pencegahan dan mitigasi.
- Ambisi UU PB dan kegiatan lembaga BNPB serta BPBD perlu diselaraskan dengan pelaku utama dalam perencanaan tata ruang agar risiko bencana dipertimbangkan secara layak dalam sistem perencanaan.
- **Gedung dan bangunan:** peraturan mengenai bangunan dan sistem perizinan yang komprehensif dijelaskan dalam UU no. 28/2002 mengenai Bangunan, peraturan sekunder dan daftar panjang yang merinci tentang standar dan kode bangunan, yang kebanyakan diadaptasi dari penerapan dan standar terbaik internasional. Tatanan sanksi yang relatif tegas juga tercantum dalam UU dalam hal ketidakpatuhan.
- Pertimbangan yang relevan dengan PRB juga tercakup, baik pada tingkatan yang tinggi dalam UU no. 28/2002 maupun standar rincinya (yang meliputi, antara lain, ketahanan terhadap gempa, keamanan waduk, pencegahan bahaya umum, akses penyelamatan, ketahanan terhadap angin). Namun demikian, banyak dari standar ini yang akan diuntungkan apabila diperbarui (kecuali untuk risiko seismik) dan tingkat pelaksanaannya dapat bervariasi.
- **Perubahan Iklim:** Rencana Aksi Nasional berisi strategi nasional dan selaras dengan pertimbangan PRB. Namun demikian ada kebutuhan untuk kerja sama lebih lanjut antara dua 'sektor' perubahan iklim dan PRB, dengan mempertimbangkan pelaksanaan pendekatan terkoordinasi tentang bagaimana keduanya harus dikembangkan sebagai tema lintas sektor (dan terhubung) di sektor lainnya.

4

Apakah perundang-undangan menjamin bahwa sumber daya yang memadai dianggarkan untuk pengurangan risiko bencana?

- Secara keseluruhan UU Indonesia menyediakan mekanisme untuk anggaran PRB, meskipun penekanannya adalah pada anggaran untuk tanggap bencana dan PRB tidak disebutkan secara khusus dalam UU.
- Hubungan dan komunikasi yang lebih kuat antara Kementerian Keuangan dan BNPB dapat membantu klarifikasi aliran dan prosedur pendanaan untuk PRB. Kementerian Keuangan mungkin juga perlu meninjau prosedur internalnya terkait mata anggaran untuk PRB.
- Kerangka kerja hukum tidak berisi ketentuan untuk mengurangi kendala implementasi pendanaan PRB, dan UU juga tidak mendorong asuransi bencana dan/atau mekanisme keuangan risiko lainnya.

5

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk penilaian risiko dan memastikan informasi risiko dipertimbangkan dalam proses pengembangan?

- Meskipun ketentuan dalam UU itu terbatas, pada praktiknya sejumlah signifikan pemetaan risiko dan kerentanan telah dilakukan di Indonesia, oleh sejumlah pelaku. Secara khusus, pembuatan Indeks Risiko yang rinci dan komprehensif memberikan dasar yang kuat bagi perpaduan informasi risiko ke dalam proses perencanaan.

- Kerangka kerja hukum dapat diuntungkan oleh lebih banyak ketentuan komprehensif tentang jenis dan frekuensi penilaian risiko, serta mekanisme untuk menjamin bahwa masyarakat yang berisiko dilibatkan dalam semua proses pemetaan dan penilaian.
- Hubungan yang kuat antara penilaian risiko dan peta kerentanan serta sektor-sektor perencanaan pengembangan dan pembangunan juga harus digalakkan.

6

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk peringatan dini?

- Sistem peringatan dini (SPD) yang bagus dan mutakhir untuk bahaya hidrometeorologi besar telah dikembangkan di Indonesia. Namun demikian, kerangka hukum untuk SPD terbatas, dan hanya tanggung jawab tingkat tinggi yang ditugaskan di bawah UU nasional.
- Yang terpenting, peran berbagai pelaku terkemuka, termasuk kementerian teknis, masyarakat, pejabat setempat, lembaga ilmiah, perusahaan media swasta dan organisasi masyarakat sipil dapat diperkuat baik secara hukum maupun pelaksanaannya.
- Ada juga kebutuhan untuk fokus pada pengembangan SPD untuk risiko-risiko yang berulang seperti banjir, kekeringan, dan tanah longsor.
- SPD yang lazim atau 'tradisional' relatif banyak dan menunjukkan potensi untuk digabungkan ke dalam SPD 'formal'. Kerangka kerja hukum oleh karenanya akan mendapat manfaat dari ketentuan yang berusaha menyatukan SPD adat ke dalam perencanaan dan penerapan pemerintah.

7

Apakah perundang-undangan menuntut pendidikan, pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk mendorong pendekatan keseluruhan masyarakat terhadap PRB?

- Pada praktiknya, penggabungan PRB ke dalam sektor pendidikan di Indonesia sangatlah kuat. Meskipun tidak disebutkan dalam kerangka kerja UU tentang pendidikan, dalam pendidikan dan pelatihan UU PB merupakan komponen utama dari tahap 'prabencana'. Pemerintah dituntut untuk melaksanakan dan menetapkan persyaratan pendidikan, pelatihan dan standar teknis untuk penanggulangan bencana.
- Masalah untuk mengarusutamakan PRB ke dalam kebijakan dan kurikulum pendidikan telah diangkat secara cukup merinci dalam 'Strategi untuk Memadukan PRB di Sekolah' yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional.
- Secara keseluruhan kerangka hukum juga dapat memperoleh manfaat dari penugasan tanggung jawab yang lebih kuat terkait pendidikan dan peningkatan kesadaran terhadap PRB, dengan tolok ukur yang lebih jelas pada pelaksanaannya.

8

Apakah perundang-undangan menjamin keterlibatan pemangku kepentingan yang relevan, termasuk masyarakat sipil, sektor swasta, lembaga ilmiah, dan masyarakat dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko?

- Ketentuan hukum yang secara jelas menjamin keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan dan kegiatan pengurangan risiko sangatlah terbatas. Kerangka kerja hukum saat ini mendorong partisipasi pemangku kepentingan meskipun kerangka kerja ini dapat menarik manfaat dari mekanisme yang lebih jelas untuk menjamin bahwa partisipasi ini muncul.
- UU dan peraturan PB dan juga beberapa UU sektoral lainnya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, dan dalam beberapa kasus memberikan kerangka kerja umum untuk mencoba mencapai hal ini. Dalam 'undang-undang desa' tahun 2014 terdapat sejumlah mekanisme mengenai perwakilan masyarakat untuk mengambil keputusan yang relevan tentang paparan desa terhadap risiko, berdasarkan prinsip bahwa hal tersebut ditugaskan kepada perangkat desa sesuai UU.
- Peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur partisipasi lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana merupakan perkembangan positif yang memberikan dasar bagi penyertaan PBB dan lembaga asing nonpemerintah dalam sistem penanggulangan bencana. Namun, peraturan ini akan memperoleh manfaat dengan memperluas fokus bantuan mereka melampaui tanggap darurat, untuk mencakup perencanaan dan pelaksanaan kegiatan PRB.
- Secara keseluruhan kerangka hukum juga akan diuntungkan dengan adanya ketentuan yang menuntut adanya perwakilan organisasi masyarakat sipil dan PMI serta pelaku sektor swasta dalam badan pengambil keputusan dan kegiatan PRB.

9

Apakah perundang-undangan benar-benar mempertimbangkan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan?

- Indonesia memiliki kerangka kerja legislatif yang terbangun dengan baik menjunjung dan menghormati hak-hak kaum perempuan, penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya. Kementerian Pemberdayaan Perempuan saat ini bertanggung jawab untuk pengarusutamaan gender di tingkat nasional.
- Saat ini sudah ada sejumlah tindakan positif: misalnya, desa-desa yang telah membuat peraturan tingkat lokal mengenai partisipasi perempuan dan kelompok rentan dalam penanggulangan bencana lokal. Tantangannya adalah untuk memperbanyak keberhasilan ini di daerah lain yang kondisi, kapasitas dan perhatian setempatnya mungkin saja berbeda.
- Pengperpaduan pertimbangan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan masih dapat diperkuat dalam kerangka hukum saat ini. UU saat ini tidak memungkinkan analisis mengenai kategori orang-orang mana saja yang mungkin paling rentan atau terpapar risiko bencana, dan tanggung jawab khusus untuk memasukkannya dalam pengambilan keputusan PRB tidaklah jelas.

10

Apakah ada mekanisme yang cukup untuk menjamin bahwa tanggung jawab dipenuhi dan hak-hak dilindungi?

- Jalur pelaporan institusional serta ketentuan pemantauan dan evaluasi tercakup dalam UU PB sebagaimana Peraturan Pemerintah no. 21/2008 dan Peraturan Presiden no.8/2008, yang memastikan bahwa BNPB melapor kepada Presiden paling tidak satu kali dalam sebulan, dan harus bekerja sama dengan BAPPENAS serta BAPPEDA untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana. Perakunan untuk dana penanggulangan bencana dijelaskan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah no. 22/2008.
- Ketentuan pidana juga dimasukkan dalam UU PB, meskipun hanya terkonsentrasi terutama pada sanksi untuk pengembangan berisiko tinggi tanpa analisis bencana. UU tersebut tidak mengacu pada masalah pertanggungjawaban dan penghambat PRB yang lebih luas.
- Meskipun UU administratif mengharuskan, misalnya, kepala daerah dan kabupaten untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kepada administrasi mereka yang relevan, tidak ada indikasi apakah ini akan mencakup informasi mengenai PRB, apakah mereka akan melaporkannya secara teratur, atau apakah laporan tersebut tersedia dengan mudah untuk publik.
- Kerangka kerja hukum ini akan lebih baik apabila mengklarifikasi bagaimana publik dapat mengakses informasi. Saat ini juga tidak ada insentif bagi kepatuhan terhadap UU dan peraturan PRB.

Rangkuman rekomendasi utama

Berdasarkan tanggapan terhadap pertanyaan-pertanyaan Daftar Cek serta area prioritas yang diidentifikasi di atas, laporan ini mengajukan beberapa rekomendasi utama dan saran-saran untuk mengembangkan kekuatan dari kerangka hukum Indonesia untuk PRB yang telah diidentifikasi, yang juga mengatasi beberapa kesenjangan utama. Tujuannya agar para pemangku kepentingan mengkaji rekomendasi tersebut dan memadukan rekomendasi relevan yang diusulkan di sini ke dalam pemikiran dan rencana mereka. Rekomendasi-rekomendasi ini juga akan membentuk dasar bagi pengembangan 'peta jalan' atau 'rencana aksi' yang sedang berlangsung untuk UU dan PRB di Indonesia yang akan dikembangkan bersama antara PMI, BNPB, dan IFRC, dengan masukan dari pemangku kepentingan sebagaimana perlu. Versi awal rencana aksi ini dimasukkan dalam Lampiran A.

Dalam hal mengpelaksanaan rekomendasi-rekomendasi yang tercatat di bawah, beberapa rekomendasi dapat dicerminkan dalam legislasi tingkat nasional atau, jika tidak, dalam dokumen panduan atau kebijakan sekunder. Untuk rekomendasi dan saran-saran yang lebih rinci, silahkan lihat secara lengkap bagian 'Rekomendasi' di akhir laporan ini.

1. Mendorong proses revisi UU PB di masa mendatang untuk mengusulkan revisi berikut:

- Alokasi tanggung jawab institusional untuk PRB yang lebih jelas dan langsung dari tingkat nasional hingga desa.
- Pembentukan hubungan institusional hukum yang jelas dengan sektor lainnya, terutama lingkungan dan perubahan iklim, dan juga termasuk dengan sektor perencanaan dan pendidikan.
- Mekanisme pelaporan yang lebih rinci dan transparan.

- Menyelaraskan dan mendorong sarana partisipasi publik dalam perencanaan dan pengambilan keputusan PRB terutama di tingkat desa. Ini juga harus mencakup pengutamaan perempuan dan kelompok rentan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan.
- Menuntut prosedur dan alokasi pendanaan yang jelas serta transparan untuk PRB dalam anggaran sektoral.

2. Pertimbangkan revisi strategis berikut ini untuk legislasi sektoral lainnya:

- Lingkungan: pengutamaan PRB yang jelas dan inklusi risiko bencana yang relevan sebagai pertimbangan utama dalam setiap proses AMDAL harus dimasukkan dalam semua revisi legislasi lingkungan di masa mendatang.
- Perencanaan penggunaan lahan: sertakan ketentuan yang mengaitkan lembaga perencanaan penggunaan lahan dengan BNPB dan BPBD, serta mengaitkannya dengan penekanan UU PB terhadap rencana struktur tata ruang sebagai perangkat pencegahan utama.
- Gedung dan bangunan: pastikan bahwa standar dan kode bangunan yang relevan dengan pengurangan risiko selalu diperbarui sesuai standar terkini yang disepakati secara internasional (dengan revisi yang sesuai untuk konteks Indonesia).
- Perubahan iklim: segala revisi untuk legislasi di masa mendatang harus berupaya mendorong koordinasi dan perpaduan dengan BNPB, BPBD dan lembaga lainnya yang terlibat dalam kegiatan PRB.
- Pendidikan: perpaduan positif elemen-elemen risiko dan kesadaran bencana ke dalam sistem pendidikan akan memperoleh manfaat dari pengakuannya dalam UU pendidikan nasional, agar ini menjadi persyaratan jelas bagi kurikulum nasional.

3. Memperkuat mandat PRB Unsur Pengarah BNPB saat ini.

4. Memastikan perpaduan PRB ke dalam Kerangka Kerja Tanggap Nasional yang diusulkan.

5. Meningkatkan fokus terhadap kapasitas, penegakan dan pelaksanaan di seluruh sektor yang relevan dengan PRB.

6. Mengawali ‘pelopor’ PRB dan/atau penasihat teknis dalam jalur Kementerian dan kelembagaan.

7. Meningkatkan partisipasi publik dalam proses penilaian risiko, perencanaan untuk PRB, dan penanggulangan bencana secara umum.

8. Menjajaki potensi penggunaan peraturan perundang-undangan tingkat lokal/desa yang bisa digunakan untuk tujuan PRB.

9. Melakukan riset lebih lanjut di masyarakat lokal.

Catatan penutup: langkah ke depan

Sudah jelas bahwa ada banyak kekuatan dalam sistem penanggulangan bencana Indonesia saat ini, dan kemutakhiran kerangka hukum serta tingkat pemahaman dan perpaduan PRB saat ini seluruhnya positif. Sejak tsunami 2004, Indonesia telah menggunakan Kerangka Kerja Hyogo untuk Aksi sebagai titik acuan untuk membuat kemajuan signifikan dalam memadukan dan mengarusutamakan

pengurangan risiko bencana ke dalam rencana legislasi dan pembangunan nasionalnya. Hal ini secara khusus relevan mengingat skala bahaya alam yang dihadapi Indonesia secara teratur.

Pemerintah Indonesia menyadari kebutuhan akan upaya dan kemitraan jangka panjang guna membangun kapasitas bangsa untuk memastikan masyarakat tahan terhadap bencana.⁵ Kesimpulan dan rekomendasi studi ini dihadirkan dengan harapan bagi pengembangan, kolaborasi dan kemitraan berkelanjutan antara pemerintah Indonesia (termasuk BNPB dan juga pemangku kepentingan sektoral lainnya), PMI, IFRC dan para pelaku lainnya untuk mencapai tujuan ini.

Indonesia pada akhirnya memiliki dasar yang sangat kokoh untuk memperkuat lembaga-lembaga, UU dan penerapannya guna mengurangi risiko bencana yang dihadapi. Area-area dan rekomendasi utama yang dikembangkan dalam studi ini diusulkan sebagai perangkat guna mengembangkan dan memperkuat kerangka hukum lebih lanjut bagi PRB di Indonesia, sejalan dengan komitmen dan kapasitas nasional yang secara terus-menerus tumbuh dan berkembang.

5 Lihat pernyataan oleh Bpk. M. Jusuf Kalla, Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketua Palang Merah Indonesia, Konferensi Dunia PBB Ketiga tentang Pengurangan Risiko Bencana, Sendai, Jepang, 14 Maret 2015

Daftar singkatan

BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	Badan Perencana Pembangunan Nasional
BMKG	Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Daftar Cek	Daftar Cek UU dan pengurangan risiko bencana (Versi perintis, Maret 2015)
UU PB	UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
PRB	Pengurangan Risiko Bencana
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
POD	Pusat Operasi Darurat
IFRC	Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KEMENDAGRI	Kementerian Dalam Negeri
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PMI	Palang Merah Indonesia
RAN-API	Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNDP	United Nations Development Programme (Badan PBB bidang Program Pengembangan)
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Kantor PBB untuk Pengurangan Risiko Bencana)
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Kantor PBB untuk Koordinasi Kemanusiaan)

Pendahuluan

“Tsunami 2004 telah membawa isu hak azasi manusia dan tanggap bencana alam ke hadapan agenda internasional. Aceh adalah area yang terdampak paling buruk, dengan perkiraan korban tewas sekitar 200,000 jiwa. Dari pengalaman Indonesia, setelah gempa dan tsunami menghantam pada tahun 2004, kita mulai menggandakan upaya untuk meningkatkan penanggulangan bencana dengan mengubah paradigma dari tanggap darurat dan pemulihan ke pendekatan yang lebih komprehensif. Perubahan paradigma ini bukan hanya memungkinkan Indonesia melaksanakan konsep ‘membangun kembali menjadi lebih baik’ di daerah terdampak bencana di Aceh dalam periode 4 tahun yang relatif singkat, namun juga untuk memperkuat kapasitas kita untuk membangun masyarakat yang tahan terhadap bencana.”⁶

Republik Indonesia adalah negara berdaulat yang terletak sepanjang khatulistiwa di Asia Tenggara antara Samudera Hindia di sebelah barat dan Samudera Pasifik di sebelah timur. Negara ini terdiri dari lebih dari 17,000 pulau, dengan 6,000 di antaranya berpenghuni. Jumlah kepulauan yang besar ini membuat Indonesia memiliki garis pantai terpanjang di dunia dan membuatnya rentan terhadap bahaya pesisir seperti tsunami. Indonesia adalah negara berpenduduk terpadat keempat di dunia, dengan perkiraan populasi terkini berada di sekitar 256 juta jiwa,⁷ terdiri dari lebih dari 500 kelompok etnis yang berbeda. Dalam Indeks Pembangunan Manusia yang dikeluarkan oleh UNDP, Indonesia berada di peringkat 108 dari 187 negara terdaftar, jauh di bawah kategori ‘pembangunan manusia medium’⁸.

Indonesia juga salah satu negara paling terdampak bencana di dunia, berisiko terhadap sejumlah banyak bencana yang berbeda setiap tahunnya. Di antaranya banjir, tanah longsor dan gempa bumi, hingga erupsi gunung berapi, tsunami serta badai tropis. Akibat dampak besar bencana yang dimiliki Indonesia, pengembangan dan reformasi UU serta peraturan telah secara khusus berfokus pada tanggap bencana dan penanggulangannya. Namun, sejalan dengan komitmen internasional utama seperti Kerangka kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana Tahun 2015-2030⁹ dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan¹⁰ peningkatan fokus diutamakan pada penguatan kerangka hukum untuk pengurangan risiko bencana (PRB). Kerangka Kerja Sendai mengundang negara-negara untuk meninjau dan mendorong UU nasional serta kerangka kerja yang mengatur PRB, di semua sektor yang relevan. Termasuk di sini, antara lain, penugasan peran dan tanggung jawab, mendorong keterlibatan di tingkat masyarakat, serta memastikan kepatuhan terhadap aturan yang meningkatkan keselamatan. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan termasuk sejumlah tujuan yang sangat relevan untuk PRB, termasuk membuat perkotaan dan hunian manusia yang inklusif, aman, kuat dan berkelanjutan (tujuan no. 11), serta mendorong masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua serta membangun lembaga yang efektif, terpercaya dan inklusif di semua tingkatan (tujuan no. 16) Oleh karena itu saat ini adalah waktu yang tepat bagi Indonesia untuk mempertimbangkan sebaik apa kerangka hukum nasionalnya menangani PRB.

Sejak tahun 2012, Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC) dan Badan PBB bidang Program Pembangunan (UNDP) telah berkolaborasi dalam proyek yang bertujuan

6 Pernyataan oleh Bpk. M. Jusuf Kalla, Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketua Palang Merah Indonesia, Konferensi Dunia PBB Ketiga tentang Pengurangan Risiko Bencana, Sendai, Jepang, 14 Maret 2015

7 Central Intelligence Agency, The World Factbook, Indonesia, tersedia di <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/id.html> (accessed 9 November 2015)

8 UNDP, Human Development Report 2014, 2014

9 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Kerangka kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015-2030, 2015

10 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, tersedia di <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

untuk membantu penguatan legislasi domestik untuk PRB. Saat penyelesaian Studi Multinegara pada Juni 2014,¹¹ proyek tersebut mengembangkan “Daftar Cek UU dan Pengurangan Risiko Bencana” (Daftar Cek),¹² disertai “Buku Panduan UU dan Pengurangan Risiko Bencana” yang menyediakan daftar prioritas ringkas dalam sepuluh pertanyaan utama yang harus dipertimbangkan para pembuat UU, petugas pelaksana, dan siapapun yang mendukungnya untuk menjamin bahwa UU mereka memberikan bantuan terbaik bagi PRB. Studi ini menggunakan Daftar Cek versi perintis. Versi akhir Daftar Cek memasukkan perubahan yang direkomendasikan melalui proses perintis dan diterima oleh Konferensi Internasional ke-32 Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional.¹³

Mengingat perkembangan UU bencana terkini di Indonesia, dan keulungannya di Asia Tenggara sebagai pelopor dalam UU dan penanggulangan bencana, laporan ini telah ditugaskan untuk dibuat di bawah inisiatif gabungan antara Palang Merah Indonesia (PMI), IFRC dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) agar bisa memberikan penilaian dan ‘pemetaan hukum’ yang lebih luas mengenai isi serta pelaksanaan UU dan peraturan mengenai PRB di Indonesia, berdasarkan pertanyaan yang terdapat dalam Daftar Cek. Namun, laporan ini hanyalah awal dari tujuan inisiatif yang lebih luas, yaitu untuk menyatukan pemangku kepentingan utama Indonesia dan internasional guna mengidentifikasi kekuatan dan peluang perbaikan jangka panjang dalam pengembangan dan pelaksanaan kerangka hukum PRB di Indonesia.

11 IFRC dan UNDP, Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report, 2014, tersedia di: <http://www.drr-law.org>

12 IFRC dan UNDP, The checklist on law and disaster risk reduction, Oktober 2015, tersedia di: <http://www.drr-law.org>

13 IFRC dan UNDP, The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction (Pilot Version), Maret 2015, tersedia di <http://www.ifrc.org/PageFiles/115542/The-checklist-on-law-and-drr.pdf>

Metodologi

Laporan ini menggunakan Daftar Cek UU dan PRB untuk menggali dan menganalisis kerangka hukum PRB di Indonesia, terutama berfokus pada isi dan pelaksanaan UU dan peraturan nasional. Tujuannya adalah untuk menyediakan analisis bagi pembuat UU, kebijakan dan pengambil keputusan untuk dipertimbangkan dalam pengembangan kerangka hukum PRB dan pelaksanaannya di masa mendatang. Mengingat kerangka waktu, laporan ini tidak berupaya menjadi studi lengkap dari semua kerangka hukum dan institusional yang relevan dengan PRB di Indonesia. Ini adalah pemetaan dan potret awal dari kerangka kerja yang terus berkembang, dan suatu identifikasi rekomendasi untuk usaha lebih lanjut. Karena studi ini merupakan bagian dari proses awal untuk penggunaan Daftar Cek UU dan PRB, serta karena waktu riset studi ini, Daftar Cek versi perintis (yang diterbitkan pada Maret 2015) telah digunakan sebagai kerangka kerja riset.¹⁴ Pada bulan Oktober 2015, versi akhir dari Daftar Cek UU dan PRB telah diterbitkan oleh IFRC. Perubahan yang dibuat terhadap pertanyaan-pertanyaan Daftar Cek dan panduan dalam versi akhir relatif sedikit. Namun untuk menjaga konsistensi riset, laporan ini mengacu pada versi perintis.

Riset hukum berbasis kepastakaan dilakukan terlebih dahulu dalam misi riset ke Jakarta antara tanggal 12 hingga 28 Oktober 2015. Atas alasan kepraktisan dan waktu, riset hukum untuk studi ini difokuskan pada terjemahan bahasa Inggris dari UU Indonesia yang tersedia. Studi ini mewakili gambaran yang cukup lengkap dari UU relevan yang tersedia dalam bahasa Inggris, dan beberapa ketentuan utama dalam UU berbahasa Indonesia diterjemahkan secara sederhana agar bermanfaat untuk analisis.

Selama misi riset, berbagai pemangku kepentingan telah diwawancara, sebagaimana tercantum dalam Lampiran B. Termasuk di sini pejabat pemerintahan dari tingkat nasional dan daerah, serta perwakilan dari IFRC dan Gerakan Palang Merah lainnya, pemangku kepentingan dari organisasi antar pemerintah (terutama lembaga PBB dan mitra internasional seperti Bank Dunia), organisasi nonpemerintah dan beberapa perwakilan masyarakat. Tujuan wawancara ini adalah untuk mengembangkan riset kepastakaan yang telah dilakukan dan untuk mengumpulkan pemahaman terhadap UU nasional serta kendala utama dalam pelaksanaannya. Mengingat kerangka waktu serta banyaknya kegiatan pengembangan dan kemanusiaan di Indonesia tidaklah mungkin untuk menemui semua pelaku utama pemerintahan, nasional dan internasional, dan tidak adanya sebuah organisasi dalam daftar Lampiran B disebabkan semata-mata karena perwakilan mereka tidak berada di Jakarta pada saat itu. Penting untuk dicatat bahwa para responden untuk studi ini kebanyakan terdiri dari pemangku kepentingan tingkat nasional yang berbasis di Jakarta. Peneliti juga sempat melakukan wawancara dengan sejumlah terbatas pejabat daerah (terutama dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah/BPBD), dan juga masyarakat yang menjadi relawan Palang Merah dari berbagai daerah, di Surakarta (Solo). Namun demikian, cakupan dan waktu untuk studi ini tidak memungkinkan untuk merencanakan serta melakukan kelompok fokus dan wawancara di tingkat masyarakat. Ini berarti bahwa analisis pelaksanaan dan dampak UU di tingkat masyarakat, serta praktik dan prioritas di tingkat masyarakat, masih terbatas.

Wawancara diadakan dengan diskusi terstruktur, berdasarkan pertanyaan-pertanyaan panduan Daftar Cek dan daftar pertanyaan sekunder yang dikembangkan berdasarkan kerangka acuan. Oleh karenanya wawancara ini difokuskan pada masalah hukum seputar PRB di Indonesia, kerangka hukum dan pelaksanaannya, serta risiko bencana dan praktik PRB saat ini, dengan pertimbangan khusus pada praktik yang baik serta kesenjangan dalam kerangka hukum dan pelaksanaannya.

14 Salinan versi awal masih tersedia di <http://www.ifrc.org/PageFiles/115542/The-checklist-on-law-and-drr.pdf>

Sebagian besar wawancara diadakan di Jakarta supaya dapat bertemu dengan pejabat pemerintah, lembaga pemerintahan, lembaga nasional, internasional dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) internasional yang relevan serta para pemangku kepentingan yang berkantor pusat di sana.

Selama misi riset, para peneliti dan tim IFRC juga berpartisipasi dalam konferensi tiga hari di Surakarta, sebagai bagian dari acara Hari Internasional Pengurangan Risiko Bencana Indonesia, dari 16 hingga 18 Oktober 2015. Sepanjang waktu tersebut, mereka memiliki akses terhadap berbagai pertemuan dan lokakarya dengan topik-topik yang relevan, serta terhadap para pemangku kepentingan nasional dan daerah/lokal dalam PRB. Misalnya, pertemuan-pertemuan yang diadakan dengan perwakilan dari kementerian nasional juga pejabat BPBD dari seluruh Indonesia, dan perwakilan masyarakat dari Jawa dan Sika.

Temuan laporan ini telah banyak ditambah dengan umpan balik dan hasil lokakarya konsultasi yang diadakan di Jakarta pada 29 Februari 2016, bekerja sama dengan PMI dan BNPB. Lokakarya ini menyatukan para pemangku kepentingan dari pemerintah, sektor-sektor kemanusiaan dan pembangunan, serta masyarakat sipil untuk mengidentifikasi kekuatan dan peluang guna perbaikan lebih lanjut dalam pengembangan dan pelaksanaan kerangka hukum bagi PRB di Indonesia. Para peserta lokakarya diberikan kesempatan untuk mendiskusikan sepuluh pertanyaan yang ada dalam daftar cek UU PRB, dan mengidentifikasi area-area prioritas untuk pengembangan di Indonesia, dengan pemungutan suara.

Rangkuman bahaya alam dan risiko utama di Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara di dunia yang paling terdampak bencana, dengan risiko beragam bencana yang berbeda setiap tahunnya. Posisi geografisnya, juga fakta bahwa Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia, membuatnya berada dalam risiko bahaya yang meliputi banjir, tanah longsor dan gempa bumi, hingga erupsi gunung berapi, tsunami, badai tropis dan kebakaran hutan. Dalam hal korban jiwa, gempa bumi adalah bahaya yang paling mengancam, diikuti epidemi dan kekeringan. Risiko tingginya korban jiwa dari aktivitas vulkanik telah berkurang beberapa tahun terakhir, berkat praktik pemantauan dan evakuasi yang sudah lebih baik.

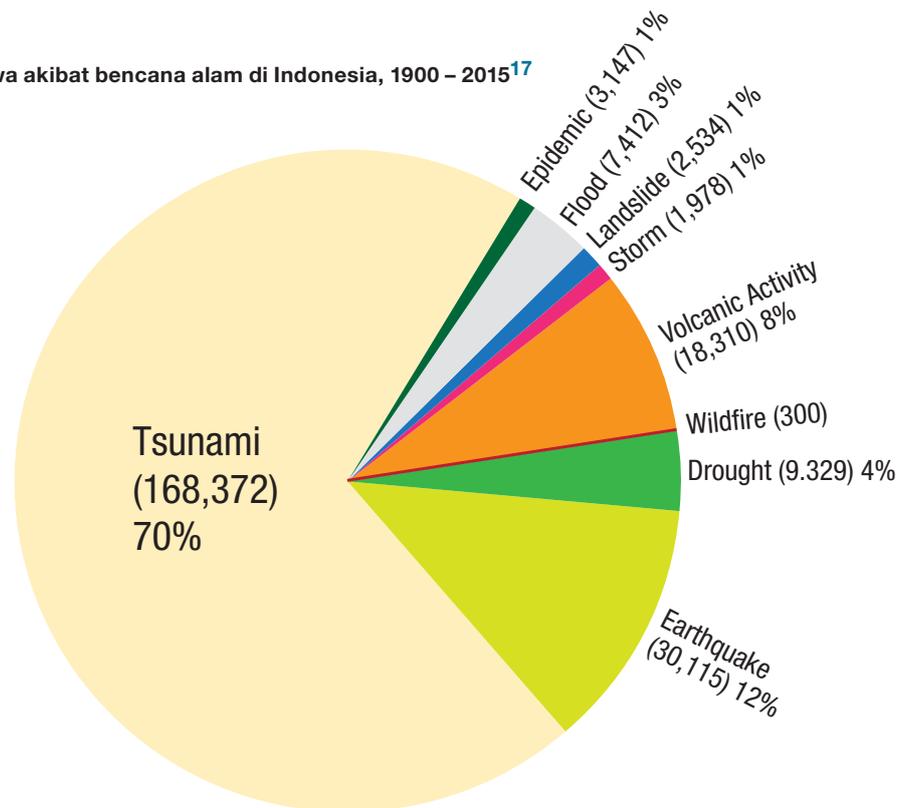
Kerentanan Indonesia bertambah dengan posisinya yang berada dalam 'Cincin Api' dan pada perbatasan tiga lempeng tektonik. Bagi kebanyakan komentator hanya sedikit keraguan bahwa perubahan iklim masih dan akan terus memperburuk alam dan dampak bahaya alam yang dihadapi Indonesia. Secara umum, model perubahan iklim global memprediksikan bahwa ini akan membawa peningkatan suhu dan intensitas curah hujan (dengan demikian meningkatkan risiko banjir dan kekeringan), serta memperpanjang musim kemarau, yang semuanya memiliki potensi besar mempengaruhi kesehatan masyarakat dan sumber penghidupan, memperburuk keanekaragaman hayati Indonesia, dan menurunkan stabilitas perekonomian.¹⁵ Dampak bencana alam dijelaskan dalam tabel dan gambar di bawah.

Tabel 1: Dampak bencana alam di Indonesia, 1900 – 2015¹⁶

Tipe bencana	Subtipe bencana	Jumlah kejadian	Jumlah kematian	Jumlah terdampak	Jumlah kerusakan (USD)
Kekeringan	Kekeringan	9	9,329	4,804,220	160,200,000
Gempa bumi	Tsunami	9	168,372	580,520	4,506,600,000
	Pergeseran tanah	105	30,115	8,536,402	718,932,000
Epidemi	Penyakit bakterial	15	744	38,030	0
	Penyakit karena virus	13	2,178	137,015	0
	Penyakit karena parasit	3	225	504,000	0
Banjir	Banjir bandang	32	2,037	1,236,455	247,500,000
	Banjir sungai	85	2,708	6,054,476	6,318,909,000
	–	58	2,656	2,571,584	90,638,000
	Banjir pesisir	1	11	2,000	0
Tanah longsor	Batuan longsor	1	12	55	0
	Tanah longsor	52	2,522	397,792	121,745,000
Badai	Topan tropis	6	1,953	5,298	0
	Badai konvektif	3	25	1,2950	1000
Aktivitas vulkanik	Hujan abu	57	18,310	1,333,828	53,0390,000
Kebakaran lahan	Kebakaran hutan	9	300	3,034,478	9,329,000,000

¹⁵ Republik Indonesia, Rencana Aksi Nasional untuk Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API) – Synthesis Report, 2013, hlm. 1

¹⁶ Sumber: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, diakses 9 November 2015, www.emdat.be

Gambar 1: Jumlah korban jiwa akibat bencana alam di Indonesia, 1900 – 2015¹⁷

Gempa bumi: Indonesia mengalami gempa bumi parah secara berkala karena posisinya yang berada di perbatasan tiga lempeng tektonik, menempatkan provinsi Jawa, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, Sulawesi dan Papua pada risiko tinggi. Bulan Januari 2015 saja, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) melaporkan ada 18 gempa bumi dengan magnitudo melebihi 5.0.¹⁸ Semenjak gempa bumi dan tsunami di Samudera Hindia tahun 2004, sudah banyak terjadi gempa bumi dahsyat di Indonesia, termasuk Yogyakarta pada tahun 2006 (5.780 meninggal), Jawa pada tahun 2006 (730 meninggal), dan Sumatera di tahun 2009 (1.117 meninggal) serta di 2010 (435 meninggal).¹⁹

Tsunami: Tsunami Samudera Hindia di tahun 2004 tidak perlu dijelaskan, namun dampak ancaman yang dihadapi Indonesia dari bahaya ini dapat dilihat pada fakta bahwa sejak 2004, Indonesia mengalami tiga tsunami besar berikutnya, yang mengakibatkan kematian 1.333 jiwa dan berdampak kepada 47.502 orang secara keseluruhan.²⁰ Dengan posisi Indonesia di perbatasan tiga lempeng tektonik, dan posisi perbatasan tersebut berada di dasar laut, artinya episentrum gempa berada tepat di tempat yang dapat memicu tsunami. Dampak tsunami ditambah dengan kondisi geografis Indonesia, membuat masyarakat yang berada di pesisir selatan dan barat berisiko paling besar, mereka cenderung miskin, terisolasi dan bergantung pada mata pencaharian sebagai nelayan. Ini berarti banyak penduduk yang tinggal berdampingan dengan perairan tanpa memiliki akses yang memadai dan tepat waktu terhadap informasi risiko.²¹

17 Sumber: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be (diakses 9 November 2015)

18 Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance (CEDMHA), Indonesia: Disaster Management Reference Handbook, 2015, hlm. 28

19 Statistik tersedia di https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_earthquakes_in_Indonesia (diakses 9 November 2015)

20 EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be (diakses 9 November 2015)

21 CEDMHA, Indonesia: Disaster Management Reference Handbook, 2015, hlm. 30

Erupsi gunung berapi: Banyak tempat di Indonesia yang berada dekat dengan gunung berapi aktif. Negara ini memiliki total 129 gunung berapi aktif, 70 di antaranya berpotensi membahayakan, dan 23 telah meletus dalam 20 tahun terakhir. Saat ini, korban jiwa akibat letusan gunung berapi relatif jarang, kecuali erupsi Gunung Merapi pada tahun 2010, yang menyebabkan beberapa ratus korban meninggal.²² Namun demikian, dampak ekonomi akibat letusan gunung berapi bisa sangat besar. Perkiraan kerugian untuk Merapi sangat beragam, namun penilaian kerusakan dan kerugian yang dilakukan BNPB pada bulan Desember 2010 mencatat total nilai kerugian sebesar USD36,2 juta.²³

Banjir: Tipe bencana ini sebenarnya adalah bahaya yang paling umum dihadapi Indonesia, dengan tiap daerah yang secara praktis terus mengalami kerusakan akibat banjir. Antara tahun 1995 dan 2015, banjir terhitung sebanyak 43 persen dari bencana yang terjadi. Sebagai gambaran, jumlah ini dua kali lipat dari gempa bumi, yang merupakan bencana yang paling sering terjadi berikutnya.²⁴ Penyebab utama di balik bencana banjir di Indonesia adalah musim hujan tahunan (umumnya terjadi dari November hingga Maret), namun, dampak dari penebangan hutan di hulu dan bahkan penggundulan dan/atau penurapan daerah resapan berdampak besar terhadap tingkat keparahan banjir. Banjir juga menciptakan risiko bahaya sekunder, seperti tanah longsor, yang bahkan mungkin bisa lebih parah jika digabungkan dengan praktik pembangunan gedung yang tidak layak dan penebangan hutan.

Kekeringan: Indonesia sangatlah rentan terhadap kekeringan. Kerentanannya diperparah dengan dampak fenomena El Niño,²⁵ yang menunda mulainya musim hujan. Pada saat laporan ini ditulis, Indonesia sedang dilanda kekeringan di 20 provinsi,²⁶ dengan kondisi El Niño menunda awal musim hujan 2016.²⁷ Kekeringan dapat menyebabkan banyaknya jumlah kematian (seperti yang terjadi pada saat kekeringan tahun 1997, yang menyebabkan 672 jiwa meninggal), namun lebih banyak lagi orang Indonesia yang menghadapi kerawanan pangan sebagai dampak dari kekeringan, seringkali terjadi karena dampak terhadap produksi beras dalam negeri dan menyebabkan harga meningkat sehingga berdampak terhadap penduduk yang paling rentan.

Kebakaran hutan: Meskipun di Indonesia biasanya ini adalah bahaya yang disebabkan karena ulah manusia, ini merupakan ancaman besar bagi kehidupan dan mata pencaharian. Kebakaran seringkali terjadi ketika para peladang (biasanya peladang berskala industri besar yang memiliki area ladang sangat luas) menyiapkan lahannya untuk ditanami dengan cara membakarnya, dan menjadi sangat berbahaya ketika angin membawa api ke area yang tidak direncanakan. Karena kondisi alami lahan yang akan dibersihkan, berupa lahan gambut yang luas, api dapat membara di bawah permukaan tanah selama berbulan-bulan. Seringkali api hanya bisa dipadamkan dengan bantuan hujan lebat yang turun sepanjang musim hujan. Antara tahun 1995 dan 2015, statistik menyebutkan bahwa kebakaran hutan menyebabkan kerusakan ekonomi yang lebih besar daripada jenis bencana apa pun, mencapai USD9,3 miliar dalam bentuk biaya langsung.²⁸ Kebakaran hutan tahunan yang terjadi

22 El Niño adalah fenomena di mana suhu permukaan laut meningkat secara signifikan di sekitar khatulistiwa di Samudra Pasifik, menyebabkan penurunan curah hujan yang signifikan di Indonesia.

23 Reuters, Beyond haze, El Niño drought poses poverty challenge for Indonesia, 29 Oktober 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/29/us-indonesia-elnino-idUSKCNOSM2SK20151029> (diakses 2 November 2015)

24 Integrated Regional Information Networks Asia, El Niño brings drought, hunger to Indonesia and South Pacific, 22 Oktober 2015, <http://www.irinnews.org/report/102140/el-nino-brings-drought-hunger-to-indonesia-and-south-pacific> (diakses 26 Oktober 2015)

25 El Niño adalah fenomena di mana suhu permukaan laut meningkat secara signifikan di sekitar khatulistiwa di Samudra Pasifik, menyebabkan penurunan curah hujan yang signifikan di Indonesia.

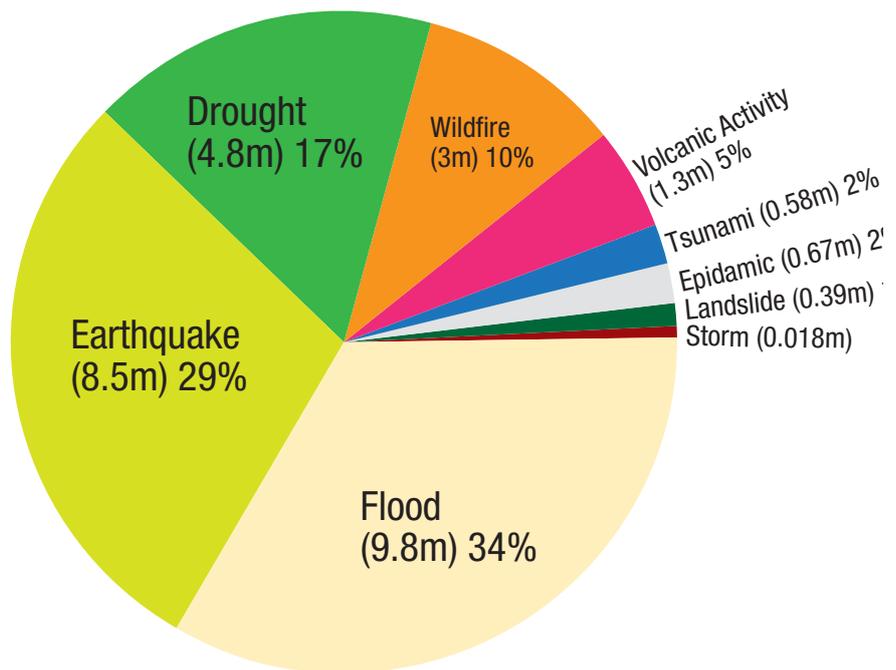
26 Reuters, Beyond haze, El Niño drought poses poverty challenge for Indonesia, 29 Oktober 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/29/us-indonesia-elnino-idUSKCNOSM2SK20151029> (diakses 2 November 2015)

27 Integrated Regional Information Networks Asia, El Niño brings drought, hunger to Indonesia and South Pacific, 22 Oktober 2015, <http://www.irinnews.org/report/102140/el-nino-brings-drought-hunger-to-indonesia-and-south-pacific> (diakses 26 Oktober 2015)

28 EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be (diakses 9 November 2015)

secara besar-besaran, biasanya terkonsentrasi di provinsi Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Jawa, menciptakan kabut meluas yang tidak hanya memengaruhi penduduk lokal namun juga menyebar ke negara-negara tetangga. Sepanjang misi riset untuk laporan ini (Oktober 2015), berita di Indonesia didominasi oleh laporan meluasnya kabut yang disebabkan oleh kebakaran karena pembersihan lahan di Sumatera dan Kalimantan, diperburuk oleh panjangnya musim kemarau dan El Niño, yang mengakibatkan terjadinya salah satu peristiwa paling parah dalam catatan sejarah.²⁹

Gambar 2: Jumlah penduduk yang terdampak bencana alam di Indonesia, 1900 – 2015³⁰



29 NASA Earth Observatory, El Niño Brought Drought and Fire to Indonesia, 14 Januari 2016, <http://www.nasa.gov/feature/goddard/2016/el-nino-brought-drought-and-fire-to-indonesia>, (diakses 28 Maret 2016)

30 Sumber: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be (diakses 9 November 2015)

Struktur pemerintah dan penyusunan perundang-undangan

Struktur pemerintahan Indonesia saat ini dibentuk berdasarkan UUD Indonesia, yang awalnya disusun tahun 1945 namun mengalami proses reformasi besar-besaran dari tahun 1999 hingga 2002. Untuk tujuan bagian ini, istilah 'struktur pemerintahan' berarti tiga cabang kekuasaan pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Eksekutif: Indonesia memiliki sistem presidensial, dengan presiden yang dipilih untuk masa lima tahun oleh suara terbanyak. Presiden dibantu oleh wakil presiden dan kabinet kementerian negara (yang tidak harus dari anggota perwakilan terpilih), namun juga didukung oleh Dewan Pertimbangan Agung, kelompok beranggotakan 45 orang yang diberi mandat untuk memberi nasihat bagi segala pertanyaan presidensial terkait urusan negara.

Legislatif: semenjak 2004, kekuasaan legislatif di Indonesia berada dalam sistem parlemen bikameral di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang terdiri dari dua lembaga: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR, kadang diacu sebagai Dewan Perwakilan) mencakup 550 perwakilan partai politik, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), mencakup 128 perwakilan dari berbagai provinsi di Indonesia. Anggota kedua lembaga ini dipilih setiap lima tahun.

Yudikatif: cabang yudisial dari pemerintah yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Yang pertama adalah lembaga yudisial tertinggi dan pengadilan kasasi terakhir di Indonesia, dengan pengawasan terhadap pengadilan tingkat banding dan pengadilan tingkat pertama. Pengadilan tingkat banding terdiri dari Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Agama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Pengadilan Militer Tinggi. Pengadilan Negeri menangani berbagai macam beban kasus hukum harian Indonesia, dan ada sekitar 250 Pengadilan Negeri di Indonesia. Pengadilan khusus juga berada di bawah yurisdiksi umum Pengadilan Negeri, dan meliputi Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industri serta Pengadilan Anak. Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha juga terdapat di tingkat daerah dan kota, meskipun yurisdiksi Pengadilan Agama hanya terbatas pada hukum keluarga, waris, wakaf (dana keagamaan), dan sedekah (donasi keagamaan atau zakat).

Pemerintahan lokal dan desentralisasi: wilayah Indonesia dibagi menjadi 34 provinsi dan ibukota Jakarta, masing-masing dengan gubernur dan pemerintahan tingkat provinsi. Provinsi biasanya juga disebut dengan 'daerah'. Terminologi untuk tingkat pemerintahan berikutnya beragam antara penggunaan istilah 'kabupaten' dan 'kota', dan penerjemahan UU Indonesia ke dalam bahasa Inggris sangat beragam dalam penggunaan istilah tersebut. Dalam laporan ini, istilah 'kabupaten' akan digunakan, karena istilah itu paling sering digunakan oleh para responden. Bagaimanapun, setiap provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten dan kotamadya, dikepalai oleh seorang bupati (untuk kabupaten) atau walikota (untuk kotamadya) dan dengan pemerintahan daerah mereka sendiri. Sejak tahun 2005, kepala-kepala pemerintahan daerah (gubernur, bupati dan walikota) telah dipilih langsung dengan suara terbanyak. Kabupaten dibagi ke dalam kecamatan, masing-masing dikepalai oleh camat, yang merupakan pegawai negeri sipil yang bertanggung jawab kepada bupati. Kecamatan dibagi ke dalam desa-desa; di pemerintahan tingkat paling rendah ini, hampir semua desa memiliki bentuk administrasi yang dikepalai oleh seorang Kepala Desa, diterjemahkan paling baik dengan sebutan kepala atau pemimpin desa, yang dipilih dengan suara terbanyak.

Sistem hukum: Sistem hukum Indonesia menganut sistem UU sipil, namun perlu dicatat bahwa sistem ini berdampak dengan hukum adat dan peninggalan dari hukum Romawi-Belanda (masih berlaku, misalnya, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Sebelum pendudukan Belanda pada abad enam belas, kerajaan-kerajaan di nusantara menggunakan hukum adat yang berbeda-beda, yang terus berlaku hingga saat ini dalam bentuk dan taraf yang beragam.³¹ Sebagai contoh, Aceh di Sumatera menaati hukum syariahnya sendiri, sementara kelompok etnis Toraja di Sulawesi masih menggunakan hukum adat animisme.

Prosedur dan hirarki perundangan hukum tertulis di Indonesia dijelaskan dalam UU no. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Gambaran dasar mengenai hirarki ini adalah sebagai berikut:

- **Undang Undang Dasar 1945**, sebagaimana telah diamandemen
- **Undang Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau ‘Perpu’**
- **Peraturan Pemerintah atau ‘PP’** – ditetapkan oleh presiden untuk melaksanakan ketentuan UU sebagaimana mestinya
- **Peraturan Presiden atau ‘Perpres’**
- **Peraturan Daerah atau ‘Perda’**
- **Peraturan Menteri atau ‘Permen’**
- **Peraturan badan pemerintah lainnya (nonkementerian)/ Peraturan Kepala atau ‘Perka’**

31 Lihat, misalnya, putusan Mahkamah Konstitusi pada peninjauan kembali UU Kehutanan 1999 (No. 35 / PUU-X / 2012) yang, secara singkat, menjatuhkan klaim negara atas hutan adat dan menyatakan bahwa hak negara ‘untuk mengatur’ tidak bisa mengesampingkan hak yang melekat pada penduduk asli untuk mengatur tanah mereka sendiri sesuai dengan kebiasaan dan hukum adat.

Tanggapan terhadap pertanyaan Daftar Cek

Pendahuluan

Bagian ini menjabarkan temuan dalam riset sesuai sepuluh pertanyaan yang ada dalam Daftar Cek tentang UU dan PRB versi perintis. Tanggapan terhadap pertanyaan di bawah meliputi informasi yang dikumpulkan dari analisis UU nasional juga dari wawancara dengan pemangku kepentingan. Apabila relevan, masukan yang diterima dari para peserta lokakarya konsultasi yang diadakan di Jakarta pada Februari 2016 juga telah dimasukkan.

Setiap tanggapan memberikan gambaran mengenai UU dan peraturan utama yang dapat diterapkan pada pertanyaan, juga ‘pertanyaan panduan’ yang digunakan untuk wawancara dengan pemangku kepentingan serta untuk memandu analisis tertulis. Tanggapan-tanggapannya memberikan gambaran mengenai ketentuan utama dari UU yang relevan serta analisis pelaksanaannya, menyoroti praktik yang baik dan area-area pengembangan. Pada akhirnya, berdasarkan analisis ini, masing-masing tanggapan diklasifikasi ke dalam salah satu dari empat kategori berikut:

Tidak, saat ini ada kesenjangan

Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

Ya, ini merupakan kekuatan

1

Apakah tersedia undang-undang khusus untuk penanggulangan risiko bencana yang mengutamakan pengurangan risiko dan apakah sudah sesuai dengan konteks negara?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 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
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 22 Tahun 2010 tentang Pedoman Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah Pada Saat Tanggap Darurat

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah UU manajemen risiko bencana menjabarkan prinsip dan prioritas utama dalam memberikan panduan pendekatan nasional mengenai pengurangan risiko bencana? Apakah prinsip-prinsip ini tercermin melalui UU tertulis?
- Apakah UU manajemen risiko bencana menyoroti semua risiko bencana yang dihadapi negara?
- Apakah UU manajemen risiko bencana menciptakan kaitan dengan legislasi dan lembaga yang berhubungan dengan adaptasi perubahan iklim?

- Apakah UU manajemen risiko bencana menciptakan kaitan dengan UU sektoral utama manapun?
- Apakah UU manajemen risiko bencana meliputi cara-cara untuk mengukur keberhasilan dan pelaksanaan?

UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU PB) memberikan dasar bagi kerangka hukum penanggulangan bencana dan PRB di Indonesia. Bersama dengan serangkaian peraturan yang dikeluarkan di bawah otoritasnya pada tahun 2008, UU ini membentuk seperangkat ketentuan komprehensif yang mendelegasikan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, menjabarkan hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha dan internasional, tahap-tahap penanggulangan bencana yang berbeda serta pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana.

Sebagaimana banyak negara di kawasan tersebut, pendekatan Indonesia terhadap penanggulangan bencana sepanjang sejarah berfokus terhadap tanggap bencana. Namun, karena paparan kesenjangan hukum dan lembaga setelah tsunami 2004,³² dan dampak masalah ini pada usaha pemberian bantuan, pemerintah Indonesia secara fundamental mengubah pendekatannya dan menanggapi kebutuhan konsep akan konsep penanggulangan bencana yang lebih luas.³³ UU PB menjawab semua risiko bencana yang dihadapi oleh negara dengan memasukkan definisi yang luas tentang 'bencana', menyertakan bencana alam, 'nonalam' dan 'sosial'. Ini mencerminkan kecenderungan Indonesia untuk terkena dampak banyak jenis bencana alam, serta potensi untuk bencana nonalam dan keresahan sosial. Yang terpenting, "bencana alam" dijabarkan sebagai daftar panjang yang mencakup tiga ancaman utama bagi Indonesia seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor.³⁴ Bisa dikatakan ancaman yang dihadapi Indonesia akibat kebakaran hutan (yang biasanya karena ulah manusia) dapat didefinisikan sebagai "bencana nonalam" atau "bencana sosial".

UU PB membagi siklus penanggulangan bencana ke dalam tiga tahap utama: prabencana, tanggap bencana, dan pascabencana.³⁵ PRB dibuat sebagai salah satu komponen "penanggulangan bencana dalam situasi tanpa bencana",³⁶ yang merupakan satu setengah dari tahap prabencana (setengahnya adalah "situasi dengan potensi bencana")³⁷ PRB didefinisikan memiliki tujuan untuk "mengurangi potensi dampak negatif, terutama dalam situasi tanpa bencana."³⁸ Lebih jauh lagi hal ini dibagi lagi ke dalam daftar (tak terbatas) aktivitas utama, yang adalah:

- pengenalan dan pemantauan risiko bencana;
- perencanaan partisipatoris penanggulangan bencana;
- promosi tindakan sadar bencana;
- komitmen lebih besar dari tim penanggulangan bencana; dan
- penerapan upaya fisik dan non-fisik, serta instruksi penanggulangan bencana.³⁹

12 IFRC, Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study, Juli 2006, hlm. 40

33 Seperti diakui di Premis (c), UU PB

34 Pasal I, *Ibid*

35 Bab VII, Bagian Dua, *Ibid*

36 Pasal 35, *Ibid*

37 Pasal 34, *Ibid*

38 Pasal 37, UU PB

39 Pasal 38, *Ibid*

Fungsi selama fase “penanggulangan bencana tanpa bencana” jelas relevan dengan PRB, karena meliputi:

- perencanaan penanggulangan bencana;
- pencegahan;
- perpaduan dalam perencanaan pembangunan;
- persyaratan analisis risiko bencana;
- pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang;
- pendidikan dan pelatihan; serta
- persyaratan standar teknis untuk penanggulangan bencana.

Bersamaan dengan penjelasan lebih rinci mengenai perencanaan penanggulangan bencana dalam pasal 36 (yang meliputi pemahaman akan kerentanan masyarakat, analisis dampak, pilihan untuk tindakan pengurangan risiko, serta sejumlah mekanisme untuk kesiagaan dan penanggulangan dampak bencana), UU PB berisi visi yang relatif menyeluruh dan inklusif tentang PRB, meskipun tersebar dalam banyak sekali ketentuan dan istilah yang berbeda.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana memberikan rincian lebih lanjut yang relevan tentang PRB. Meskipun pada dasarnya mengulang beberapa ketentuan utama dari UU PB, Peraturan Pemerintah no. 21/2008 memerlukan rencana aksi untuk PRB, bersama dengan beberapa persyaratan khusus perihal pengembangannya.⁴⁰ Rencana aksi PRB diperlukan baik di tingkat nasional maupun daerah. Rencana nasional harus dikoordinasikan oleh BNPB bersama dengan badan yang bertanggung jawab untuk perencanaan pembangunan, serta untuk memanfaatkan “kesiagaan menyeluruh dan terpadu dalam forum yang melibatkan elemen pemerintah, nonpemerintah, masyarakat dan lembaga bisnis.” Rencana daerah mendapat keuntungan dari proses yang sama, namun dengan pemangku kepentingan daerah dari kelompok yang sama.

Meskipun kerangka hukum penanggulangan bencana tidak berhubungan dengan legislasi sektoral, namun mengandung kaitan praktis dengan sektor-sektor yang relevan. Sebagai contoh, rencana aksi untuk PRB seharusnya dikoordinasikan dengan badan atau lembaga yang bertanggung jawab untuk perencanaan pembangunan yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) di tingkat nasional, serta Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA) di tingkat daerah. Ini memunculkan pertanyaan besar tentang koordinasi upaya PRB dengan sektor lain sesuai UU, yang ternyata sangat sedikit.

Terdapat beberapa acuan yang relevan mengenai bagaimana penanggulangan bencana seharusnya dipadukan ke dalam tugas dan peran yang jatuh ke sektor lainnya. Sebagai contoh, penanggulangan bencana (dalam situasi tanpa bencana) adalah dengan memasukkan “rencana dan penegakan struktur tata ruang”, serta “pendidikan dan pelatihan.”⁴¹ Peraturan Pemerintah no. 21/2008 lebih spesifik, menyebutkan bahwa tindakan mitigasi bencana seharusnya wajib, sebagaimana perencanaan struktur tata ruang, “peraturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, dan tata letak bangunan”, serta “pendidikan, pelatihan, dan konseling, menggunakan metode konvensional dan modern.”⁴² Kedua tindakan ini harus melibatkan penerapan “aturan standar teknis...yang diatur oleh badan/

40 Pasal 8, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

41 Pasal 35, *Ibid*

42 Pasal 20(2), Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

lembaga berwenang.”⁴³ Pasal 42 mengacu pada “pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang” sebagaimana “pelaksanaan peraturan tentang struktur tata ruang, standar keselamatan, dan pemberian sanksi terhadap pelanggar” namun tidak ada acuan ke lembaga lain (contohnya, pemerintah daerah, Kementerian Pekerjaan Umum, BAPPENAS dan BAPPEDA) yang memegang tanggung jawab hukum untuk bidang ini di bawah legislasi sektoral mereka, tanpanya akan sangat sulit mencapai tujuan ini.

Tidak ada kaitan jelas antara kerangka hukum PB dan legislasi serta lembaga yang berhubungan dengan adaptasi perubahan iklim, begitu juga tidak ada kaitan jelas dengan UU sektoral. Pentingnya menghargai lingkungan, dan pengelolaan serta konservasi lingkungan sebagai komponen dari kerangka kerja PB yang lebih luas dipertimbangkan,⁴⁴ namun tidak ada mekanisme atau kaitan dengan UU sektoral yang relevan atau lembaga yang dicakup. Pada akhirnya, UU PB dan peraturannya hanya memberi petunjuk di mana letak persilangan antara BNPB/BPBD dan sektor-sektor lainnya di bidang PRB, dan gagal memberikan dasar yang kokoh untuk kolaborasi dan koordinasi multisektoral. Menurut salah seorang responden, kurangnya mekanisme nyata untuk koordinasi PRB dengan sektor lainnya menunjukkan bahwa UU PB dan peraturan yang berhubungan tetaplah hanya “dokumen BNPB”.

Kerangka kerja hukum untuk PB hanya memiliki acuan terbatas untuk mengukur keberhasilan dan pelaksanaannya. Dalam Peraturan Presiden no. 8 Tahun 2008 mengenai Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Deputy Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Bencana (disebut sebagai “Pencegahan dan Kesiagaan” dalam Peraturan, namun BNPB sejak saat itu mengubah namanya), di bawah mana Direktorat untuk PRB berada, bertanggung jawab untuk “memantau, mengevaluasi dan menganalisis laporan pelaksanaan kebijakan umum tentang penanggulangan bencana selama masa prabencana dan pemberdayaan masyarakat.”⁴⁵ Oleh karenanya ini akan menjadi kesempatan bagi Deputy untuk dapat mengukur keberhasilan dan pelaksanaan kegiatannya.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan UU terkait PRB?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Para pemangku kepentingan yang diwawancarai yang akrab dengan UU PB dan peraturan tambahannya relatif sepakat dalam memuji kerangka kerja sejauh ini sehubungan dengan tanggap darurat. Namun hampir semua mengakui bahwa PRB sebagai sebuah konsep atau memang merupakan sektor terpisah kurang tercermin di dalam kerangka kerja. Para pemangku kepentingan berpendapat bahwa PRB biasanya dipandang sebagai tanggung jawab BNPB daripada konsep lintas sektor bagi sektor lainnya. Selain itu, meskipun UU PB dan peraturan terkaitnya dipahami dengan baik dan dipelaksanaan dalam BNPB dan BPBD, kebanyakan lembaga dan sektor lain belum sepenuhnya peka terhadap ketentuan yang relevan. Pemerintah Indonesia telah mengakui secara terbuka bahwa, misalnya, “kurangnya sinkronisasi antara aturan penanggulangan bencana dan peraturan yang mengatur sektor lainnya,” serta kesulitan dalam mencapai persepsi bersama mengenai PRB dan pemahaman umum mengenai bagaimana mengarusutamakannya ke dalam pembangunan.⁴⁶ Dengan demikian, banyak yang perlu diselesaikan untuk mengubah situasi ini, bukan hanya dalam hal kerangka hukum namun juga melalui tindakan yang lebih praktis untuk meningkatkan pemahaman dan penerimaan PRB di semua tingkatan.

43 Pasal 20(3) dan (4), *Ibid*

44 Lihat, sebagai contoh, Pasal 31(b) dan 71, UU PB

45 Pasal 21(d), Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

46 BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 39

Para pejabat yang bertanggung jawab untuk PRB dalam BNPB mengacu pada pengadopsian Kerangka Kerja Sendai untuk PRB sebagai perangkat potensial untuk perpaduan PRB ke dalam sektor lain di masa mendatang, dengan mempromosikannya sebagai masalah multi sektor yang jangkauannya melampaui mandat BNPB sendiri. Penekanan yang jauh lebih kuat pada PRB multisektoral mungkin dipadukan ke dalam Kerangka Kerja Tanggap Bencana Nasional berikutnya. Hal ini sedang dikembangkan sebagai bagian dari proyek kerja sama antara BNPB dan Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Selandia Baru. Ini juga dirancang untuk memenuhi persyaratan dalam UU PB untuk mempersiapkan (dan menguji) rencana tanggap bencana nasional.⁴⁷ Karena kerangka kerja masih dalam pembahasan, tidak mungkin mengulasnya untuk laporan ini. Para pemangku kepentingan juga mencatat bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2015-19 akan berusaha menjabarkan dan melaksanakan program-program PRB yang dipadukan dengan lebih baik ke dalam sektor-sektor berbeda.

Dalam hal mengukur keberhasilan dan pelaksanaan kegiatan PRB, wawancara dengan staff Direktorat mengungkapkan bahwa pemantauan dan evaluasi internal dilakukan untuk program dan kegiatan, dengan hasil proses ini dimasukkan dalam perencanaan dan penganggaran kerja, namun dengan catatan bahwa ketegasan dan ketepatan waktu proses ini dapat ditingkatkan. Selain itu masih kurang kejelasan mengenai indikator apa yang bisa digunakan untuk menentukan keberhasilan pelaksanaan ini.

Para responden mencatat bahwa ketentuan yang berhubungan dengan perencanaan UU PB telah dilaksanakan relatif baik mengingat skala tugasnya di Indonesia. BNPB mengembangkan rencana penanggulangan bencana untuk setiap daerah sepanjang tahun 2012-2013, serta memfasilitasi 61 kabupaten dan kota untuk mengembangkan rencana penanggulangan bencana mereka sendiri. Pada April 2015, BNPB telah merintis rencana penanggulangan bencana tingkat desa di delapan desa di kabupaten Pasaman Barat, Pandeglang, Jember, dan Sukabumi.⁴⁸ Meskipun dalam cakupan terbatas, mengingat Indonesia memiliki sekitar 74,000 desa, diharapkan bahwa rencana tingkat lokal ini akan memfasilitasi pengarusutamaan PRB ke dalam perencanaan pembangunan reguler dan memberikan contoh praktik terbaik yang dapat ditiru di masyarakat lainnya. Lebih lanjut, penggabungan pendekatan pengurangan bencana dalam rancangan dan pelaksanaan kesiapsiagaan, tanggap darurat dan program pemulihan BNPB dan BPBD telah menghasilkan pengembangan rencana kontingensi multibahaya di 122 kabupaten dan kota di Indonesia.⁴⁹ Namun dalam praktiknya nampak bahwa sebagian besar dari rencana-rencana ini lebih memedulikan tanggap situasi darurat dibandingkan tindakan pengurangan risiko jangka panjang.

47 Pasal 45(2)(a), UU PB

48 BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 2

49 *Ibid*

d. Penilaian

Apakah tersedia undang-undang khusus untuk penanggulangan risiko bencana yang mengutamakan pengurangan risiko dan apakah sudah sesuai dengan konteks negara?

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

- Secara keseluruhan, Indonesia memiliki kerangka hukum yang maju untuk penanggulangan bencana. Ini juga memberikan kerangka hukum yang solid bagi PRB di Indonesia. Bersamaan dengan serangkaian peraturan yang dikeluarkan di tahun 2008, UU ini membentuk seperangkat ketentuan komprehensif yang merangkum tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha dan internasional, tahap-tahap penanggulangan bencana yang berbeda, serta bantuan keuangan dan penanggulangan bencana.
- Sejumlah rencana penanggulangan bencana tingkat daerah, kabupaten dan lokal serta rencana kontingensi telah dan terus dikembangkan. Meskipun ada fokus kuat pada tanggap bencana, rencana-rencana ini menunjukkan adanya peluang yang kuat untuk menyatukan prioritas PRB yang sesuai.
- Dalam hal isi kerangka hukum, definisi seputar PRB dan konsep-konsep yang berkaitan dapat diperjelas dan diperkuat serta lebih sesuai dengan penugasan peran dan tanggung jawab kelembagaan.
- Hubungan dengan sektor dan lembaga lain, khususnya perubahan iklim, juga dapat diperjelas dan diperkuat dalam UU dan pelaksanaannya. Ada juga kebutuhan untuk mengusahakan serta memperluas penerapan UU dan Peraturan PB di luar otoritas BNPB, dan memadukan kementerian lain ke dalam kerangka kerja secara lebih baik.
- Kerangka kerja juga akan mendapatkan manfaat dari ketentuan rinci mengenai pengukuran keberhasilan dan pelaksanaan.

2

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas peran dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pengurangan risiko untuk semua lembaga yang relevan dari tingkat nasional hingga lokal?

a. UU dan peraturan utama:

- Undang Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 (sebagaimana telah diamandemen)
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 mengenai pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

b. Pertanyaan panduan tentang isi:

- Apakah perundang-undangan memberikan mandat kepada badan nasional untuk pengurangan risiko bencana dengan wewenang kelembagaan yang sesuai untuk melaksanakan kepemimpinan yang efektif?

- Apakah perundang-undangan menjamin kerja sama dan berbagi informasi antara kementerian dan tingkat pemerintahan yang relevan dengan badan penghubung nasional?
- Apakah perundang-undangan menunjuk komite nasional antar kementerian/multisektoral dengan mandat yang jelas untuk pengurangan risiko bencana dan memastikan bahwa mereka bertemu cukup sering sehingga efektif (yaitu bukan hanya pada saat setelah bencana)?
- Apakah lembaga dari tingkat nasional dan lokal secara konsisten diberi tugas wewenang dan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan mandat dan tanggung jawab mereka?
- Apakah pembagian tanggung jawab sudah cukup jelas antara kementerian dan tingkat pemerintahan yang berbeda?

UU PB membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) agar melapor langsung kepada Presiden Indonesia.⁵⁰ Bersama dengan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, kedua UU ini membentuk kerangka kerja kelembagaan, setidaknya sejauh ini yang berhubungan dengan BNPB dan BPBD. BNPB secara teknis adalah “Lembaga Pemerintah Non-Departemen setingkat menteri.”⁵¹ UU mengharuskan BNPB untuk mengkoordinasi seluruh kontingensi, kesiapsiagaan, mitigasi, pencegahan, pelatihan penanggulangan bencana, dan kegiatan-kegiatan PRB (seperti penilaian dan pemetaan risiko) dalam fase ‘prabencana’. BNPB terbagi dalam tiga elemen: Kepala, unsur pengarah, dan unsur pelaksana (diacu sebagai pelaksana penanggulangan bencana dalam UU PB).⁵²

Kepala BNPB, sesuai Peraturan Presiden no. 8 Tahun 2008, diberikan hak finansial dan administratif setingkat Menteri.⁵³ Unsur pengarah memiliki fungsi pengawasan, bertanggung jawab untuk merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana, memantau, mengevaluasi,⁵⁴ serta memberikan masukan dan saran kepada Kepala BNPB.⁵⁵ Unsur ini terdiri dari pejabat pemerintah terkait dan anggota masyarakat profesional,⁵⁶ dengan kategori yang ditentukan melalui uji kelayakan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁷ Unsur pelaksana pada dasarnya adalah struktur yang menjalankan kegiatan harian BNPB, yang terdiri dari 8 bagian (4 Deputi dengan Sekretariat Utama, Inspektorat Utama, Pusat, dan Unit Pelaksana Teknis).⁵⁸

Komposisi unsur pengarah⁵⁹ membuatnya sebagai badan koordinasi tertinggi untuk penanggulangan bencana, dan PRB, di Indonesia. Sementara fungsi lain dari unsur pelaksana BNPB ditugaskan dengan semua “koordinasi” hampir seluruh tanggung jawab yang diberikan pada mereka, UU PB dan Peraturan tambahannya tidak merujuk secara khusus pada sarana koordinasi dengan sektor dan lembaga lainnya dalam hal tahap prabencana dan sepanjang terkait PRB. Sebagaimana halnya dengan Kepala BNPB, Presiden Indonesia berhak menunjuk dan memberhentikan anggota-anggotanya.⁶⁰ Unsur pengarah BNPB memiliki 19 anggota, 10 di antaranya adalah pejabat pemerintah Eselon I yang diajukan

50 Pasal 10(1), UU PB

51 Pasal 10(2), *Ibid*

52 Perhatikan bahwa berdasarkan Pasal 11 UU PB, hanya dua elemen yang disebutkan (unsur pengarah dan badan pelaksana penyelenggara), sedangkan dalam Pasal 9 Peraturan Presiden no. 8 tahun 2008, tiga unsur ini ditetapkan.

53 Pasal 52, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

54 Pasal 14(1), UU PB

55 Pasal 8, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

56 Pasal 14(2), *Ibid*

57 Pasal 14(3), *Ibid*

58 Pasal 15, *Ibid*

59 Pasal 14(2), UU PB: komposisi unsur pengarah meliputi “pejabat pemerintah terkait” dan “anggota masyarakat profesional”.

60 Pasal 53, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

oleh kepala departemen atau lembaga mereka berasal, dan 9 lainnya adalah anggota masyarakat profesional.⁶¹ Pejabat pemerintah diambil dari lembaga berikut:

- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat;
- Departemen Dalam Negeri;
- Departemen Sosial;
- Departemen Pekerjaan Umum;
- Departemen Kesehatan;
- Departemen Keuangan;
- Departemen Transportasi;
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;
- Kepolisian Nasional; dan
- Tentara Nasional⁶²

Anggota profesional diambil dari daftar 18 orang yang dipilih oleh Kepala BNPB. Dewan Perwakilan Rakyat memilih 9 orang dari daftar itu berdasarkan sebuah uji kelayakan.

Direktorat BNPB untuk PRB ada di bawah Deputy Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan (bersama dengan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat, dan Direktorat Kesiapsiagaan). Deputy ini bertanggung jawab untuk mengoordinasi dan melaksanakan kebijakan umum tentang penanggulangan bencana selama periode prabencana (seperti kita lihat di atas, ini meliputi PRB) dan pemberdayaan masyarakat.⁶³ Deputy juga memiliki tugas dua fungsi penting lainnya: yang pertama, memelihara hubungan kepegawaian penanggulangan bencana selama masa prabencana, yang tidak dijabarkan namun, menurut penuturan para responden, secara agak samar terkait dengan manajemen dan koordinasi staf umum. Kedua, Deputy bertanggung jawab untuk memantauan, mengevaluasi dan menganalisis laporan pelaksanaan kebijakan umum penanggulangan bencana selama masa prabencana dan pemberdayaan masyarakat.⁶⁴

Peraturan Pemerintah no. 21 Tahun 2008 juga menjabarkan beberapa ketentuan pengawasan internal yang berguna untuk BPNB, para Deputy dan Direktoratnyanya. Ketentuan ini meliputi:

- Semua unsur yang dikelola BNPB harus menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, perpaduan dan sinkronisasi, dengan BNPB sendiri dan dalam hubungannya antara lembaga pemerintah di tingkat Pusat maupun daerah.⁶⁵
- Masing-masing ketua dari bagian pelaksana bertanggung jawab untuk:
 - memberikan panduan dan arahan untuk pelaksanaan tugas-tugas mereka;⁶⁶
 - menyerahkan laporan tepat waktu pada atasan mereka secara berkala;⁶⁷
- Fungsi koordinasi unsur pelaksana harus dilaksanakan berkoordinasi dengan lembaga pemerintah di tingkat Pusat maupun daerah, lembaga usaha, lembaga internasional dan/atau pihak lainnya yang dianggap perlu pada tahap prabencana dan pascabencana.⁶⁸
- Fungsi pelaksanaan unsur pelaksana harus dilaksanakan berkoordinasi dengan lembaga pemerintah di tingkat Pusat maupun daerah, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Nasional.⁶⁹

61 Pasal 11, *Ibid*

62 Pasal 11(2), *Ibid*

63 Pasal 20, *Ibid*

64 Pasal 21(c) dan (d), *Ibid*

65 Pasal 42, *Ibid*

66 Pasal 44, *Ibid*

67 Pasal 45, *Ibid*

68 Pasal 47, *Ibid*

69 Pasal 49, *Ibid*

Dalam UU PB, pemerintah daerah diberi wewenang untuk PRB (dan untuk memasukannya ke dalam program-program pembangunan mereka).⁷⁰ Ini merupakan pengembangan dari posisi dasarnya menurut UU Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menahan beberapa bidang secara eksklusif untuk pemerintah pusat, dan menyerahkan sisanya (termasuk PRB dan PB) kepada pemerintah setempat. Wewenang mereka terhadap penanggulangan bencana juga meliputi kekuasaan untuk memutuskan kebijakan penanggulangan bencana sejalan dengan kebijakan pembangunan daerah, dan rencana pembangunan yang meliputi elemen-elemen perencanaan penanggulangan bencana, kerja sama dengan provinsi lain, kabupaten dan kota dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, dan merumuskan kebijakan untuk mencegah menipisnya sumber daya alam.⁷¹ Persinggungan dengan sektor lainnya di sini sangat jelas, bukan hanya dalam hal mencegah menipisnya sumber daya alam, namun yang tidak disampaikan adalah apa saja yang dicakup fungsi-fungsi ini dan dengan siapa yang harus berkoordinasi.

Pemerintah daerah bisa membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang mencakup badan tingkat provinsi (diketuai oleh sekretaris gubernur), dan badan tingkat kabupaten/kota (diketuai oleh bupati atau walikota). Ini ditetapkan dalam peraturan daerah terpisah,⁷² yang banyak di antaranya telah disusun dan disahkan oleh pemerintah daerah (meskipun isinya tidak dipertimbangkan dalam cakupan laporan ini). Pembentukan dan organisasi BPBD juga diatur dalam dua perundangan: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD, serta Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Tugas dan fungsi BPBD sama dengan BNPB, namun dengan fokus jelas pada tingkat daerah. PRB tidak disebutkan sebagai bagian spesifik dalam mandat BPBD, namun dapat disimpulkan melalui tanggung jawab lainnya, seperti menentukan arah dan panduan yang meliputi pencegahan bencana, persiapan dan penyebaran peta area rawan bencana, dan sebagainya.⁷³ PRB, di sisi lain, disebut sebagai bagian tertentu dari mandat pemerintah daerah.⁷⁴

Meskipun jelas bahwa kerangka hukum memberi wewenang pada lembaga yang relevan, berdasarkan analisis di atas masih bisa dipertanyakan apakah ini cukup menghasilkan pembagian tanggung jawab yang jelas. Tumpang tindih antara mandat BNPB dan BPBD sudah tampak jelas. Lebih jauh lagi, hubungan kerja antara BPBD dan pemerintah daerah serta kabupaten asal mereka tampaknya tidak dipertimbangkan. Secara khusus, UU PB relatif bungkam mengenai tanggung jawab pemerintah kabupaten (seperti kabupaten dan kota) untuk PRB. Meskipun ada Platform Nasional untuk PRB (Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana Indonesia/ PLANAS), platform ini lebih merupakan organisasi masyarakat sipil dan tidak dibentuk dengan UU, dan bukan merupakan sarana pemerintah yang resmi untuk mengkoordinasi pendekatannya pada PRB. Meskipun secara strategis platform ini sangat penting, sebagai contoh adalah pengaruhnya dalam proses revisi UU PB yang sedang berjalan yang didiskusikan di bawah ini, platform ini tidak dapat dianggap sebagai pengganti badan koordinasi multisektoral yang dengan jelas diberi mandat dan transparan di tingkat nasional.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan perundang-undangan yang ada dalam menjabarkan peran dan tanggung jawab?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

70 Pasal 8(c), UU PB

71 Pasal 9, *Ibid*

72 Pasal 63, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

73 Pasal 21, UU PB

74 Pasal 35 dan 36, *Ibid*

Tingkat Nasional

Tidak diragukan bahwa BNPB telah ditugaskan untuk berperan dalam mengoordinasi upaya nasional PRB menurut UU. Unsur pengarah BNPB yang ditetapkan dalam UU PB⁷⁵ secara teori seharusnya menyatukan pejabat pemerintah dan anggota masyarakat profesional di tingkat tertinggi untuk memberi saran tentang rumusan kebijakan, serta mengawasi pemantauan dan evaluasi kegiatan penanggulangan bencana BNPB. Namun, fakta bahwa badan ini diketuai oleh Kepala BNPB (yang juga mengendalikan badan pelaksana BNPB) pada dasarnya menghilangkan kekuatan pengawasan sesungguhnya yang seharusnya dimiliki oleh unsur pengarah. Apalagi, hanya sedikit bukti yang menyatakan bahwa unsur pengarah ini difokuskan untuk mengembangkan koordinasi antar badan untuk penanggulangan bencana atau PRB, dan para responden, bahkan mereka yang berada di tingkat pemerintahan relatif tinggi, mengakui bahwa tugas dan tanggung jawab di dalamnya masih merupakan misteri.

Sepanjang riset lapangan untuk studi ini UU PB sedang ditinjau ulang, dipimpin oleh PLANAS berkoordinasi dengan organisasi masyarakat sipil lainnya. Kelompok kerja peninjauan ini juga berkoordinasi dengan DPR. Tujuan proses peninjauan adalah untuk mengulas dan mengusulkan revisi UU PB, dengan fokus pada beberapa area termasuk pengaturan kelembagaan dan hubungan dengan sektor-sektor lainnya. Pada akhirnya, revisi UU PB tidaklah dijadwalkan untuk rencana kerja DPR 2016, namun harapannya akan dimasukkan dalam rencana kerja 2017. Saat ini, inisiatif informal yang berlangsung adalah memastikan momentum untuk proses peninjauan. Terutama, para pelaku masyarakat sipil telah membentuk 'aliansi' informal yang terus mengerjakan usulan revisi UU PB.

Pada praktiknya, kebanyakan pemangku kepentingan (termasuk mereka dari BNPB) menyatakan bahwa UU PB dan Peraturan tambahannya secara umum dipandang sebagai "Dokumen BNPB" dan sektor lainnya menganggapnya tidak relevan dengan pekerjaan mereka. Ini bukan tujuan dari UU namun menunjukkan perlunya menjawab 'pengarusutamaan' PRB, dan untuk menciptakan hubungan dan mekanisme koordinasi yang spesifik dengan sektor lainnya. Pemerintah mengakui dalam Laporan Perkembangan Kerangka Kerja Hyogo untuk Aksi (HFA) bahwa tantangan utama untuk PRB adalah koordinasi antara pemangku kepentingan, dan bahwa upaya untuk mengarusutamakan PRB perlu lebih ditingkatkan.⁷⁶

Ada juga yang harus disampaikan mengenai budaya sektoral yang berlaku di Indonesia, yang dicerminkan oleh hampir semua responden, yang nampaknya mendukung gaya kerja terkotak-kotak pemerintah daripada berbagi dan berkolaborasi dalam inisiatif. Kendati ini bukanlah masalah untuk tanggap darurat, di mana peran BNPB dan BPBD sebagai koordinator dijelaskan dengan baik serta sektor lain dan para pelaku yang biasanya berkolaborasi dengan efektif, ini membuktikan adanya tantangan bagi PRB. Pertemuan kolaborasi tahunan seperti yang diadakan untuk Hari Internasional PRB di Solo pada bulan Oktober 2015 memang menyatukan para pemangku kepentingan di Indonesia, namun, sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa pengamat, momentum yang dibangun oleh kegiatan ini tidak dilanjutkan ke pertemuan koordinasi PRB reguler.

Bagian dari masalah ini semata-mata adalah skala kegiatan yang bisa diklasifikasikan sebagai PRB atau berhubungan dengan PRB di Indonesia. Tugas yang tampaknya sederhana seperti menyediakan sebuah forum koordinasi menjadi rumit dengan banyaknya alur kerja dan mitra di setiap sektor, serta jangkauan geografis dari program. Hal ini berbeda dengan pertemuan koordinasi rutin yang diadakan untuk bahaya dan kedaruratan tertentu, yang fokus pada isu-isu penanggulangan.

75 Pasal 14, UU PB

76 BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 5

Para responden di BNPB menyatakan optimismenya terhadap usulan baru Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Bencana, yang sesuai dengan kerangka waktu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional untuk 2015-19.⁷⁷ Meskipun Rencana Aksi Nasional PRB dikembangkan untuk periode 2010-12, kini telah disarankan bahwa PRB akan sepenuhnya dipadukan ke dalam Rencana Aksi Penanggulangan Bencana yang baru. Pemangku kepentingan mencatat bahwa rencana tersebut harus menjabarkan peran setiap kementerian dan lembaga sejauh yang berkaitan dengan PRB, dan bagaimana peran ini akan berkoordinasi untuk tujuan perencanaan. Namun draf yang ada saat ini menyisakan beberapa kesenjangan: salah satu contohnya mengacu pada inisiatif ‘membangun kembali menjadi lebih baik dan lebih aman’, yang berisi daftar 33 lembaga pemerintah yang terpisah dengan tanggung jawab, dan 15 lainnya yang akan mengambil peran pendukung. Tidak ada penjelasan yang tersedia tentang bagaimana hal ini akan dikoordinasikan, atau siapa yang akan melakukannya, meskipun asumsinya bahwa ini akan dilakukan oleh BNPB.⁷⁸ Tanpa struktur yang kuat dan transparan banyaknya pemangku kepentingan menghadirkan banyak kesulitan dalam menjamin pengawasan dan koordinasi PRB yang efektif.

Tingkat Sub-nasional: hubungan dengan BPBD

Salah satu bagian utama dari umpan balik para pemangku kepentingan (baik selama wawancara dan sebagai bagian dari lokakarya konsultasi) adalah menyangkut cara BNPB bekerja dan berkoordinasi dengan BPBD. Agar memiliki struktur koordinasi yang berfungsi dan efektif tidak hanya untuk PRB tetapi juga untuk penanggulangan bencana secara umum, harus ada jalur wewenang, pendanaan dan pelaporan yang jelas antara tingkat nasional dan lokal. Di Indonesia jalur ini agak kabur sebagian besar karena struktur kelembagaan: BNPB dibentuk sebagai lembaga independen setingkat menteri, sementara kedudukan BPBD berada di bawah kewenangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Oleh karenanya BPBD melapor pada Kemendagri bukan pada BNPB. Meskipun beberapa koordinasi dan pembagian informasi dimungkinkan melalui rapat gabungan yang diselenggarakan dua kali setahun, BNPB tidak memiliki wewenang hukum atau kelembagaan atas BPBD. Pemisahan fungsional lembaga-lembaga penanggulangan bencana utama di tingkat nasional dan daerah seperti ini tampak berlawanan dengan praktik yang umum. Ini tidak akan perlu menjadi masalah jika ada hubungan ‘non-hukum’ atau persuasif (misalnya, dibuat berdasarkan panduan atau prosedur operasi standar) untuk menjamin bahwa kegiatan BNPB dan BPBD di bidang utama seperti PRB dikoordinasikan. Dalam hal ini menghapuskan garis wewenang langsung dapat memberikan BPBD kemandirian operasional yang lebih baik, yang sesuai dengan konteks lokal mereka.

Masalah lain yang disebutkan oleh banyak pemangku kepentingan adalah rotasi staf yang terus-menerus di BPBD kabupaten, yang berarti bahwa investasi dalam pelatihan mereka (baik yang dilakukan oleh BNPB, LSM lokal atau organisasi internasional) tentang isu-isu yang relevan dengan PRB seringkali hilang ketika mereka dipindahkan ke kabupaten atau departemen lain. Kebanyakan pemangku kepentingan mencatat bahwa rotasi ini seringkali bermotif politik, karena sekretaris gubernur dan walikota (yang mengangkat kepala BPBD di tingkat daerah dan kabupaten masing-masing) terkadang menggunakan peluang setelah pilkada untuk memindahkan pegawai negeri sipil berdasarkan afiliasi politiknya. Bagaimanapun, hal ini tidak berarti bahwa semua BPBD menghadapi kesulitan semacam ini.

Menurut perwakilan BPBD di Kabupaten Bantul (Yogyakarta), misalnya, Kepala BPBD memastikan bahwa kantor BPBD mengambil peran utama dalam mengkoordinasikan upaya PRB, dan bukan

77 Rencana Aksi sebelumnya yang mencakup periode 2010-14

78 Analisis ini berdasarkan ulasan pemangku kepentingan pada draf nasional per Oktober 2015. Belum memungkinkan untuk memverifikasi setiap perkembangan draf lebih lanjut dan karena itu situasinya mungkin telah berubah.

terlibat dalam pelaksanaan di kabupaten. Pandangan yang dianut di sini adalah bahwa upaya PRB seharusnya diserahkan kepada sektor yang bertanggung jawab (misalnya badan untuk pekerjaan umum, lingkungan, pendidikan, dan sebagainya). Dengan demikian, BPBD di Kabupaten Bantul telah membentuk mekanisme koordinasi multisektor untuk semua sektor yang terlibat dalam PRB, dengan cara pertemuan rutin di mana para pemangku kepentingan dapat berbagi informasi dan memastikan tidak ada tumpang tindih upaya, dan yang terpenting untuk berkolaborasi dalam proses pemrograman pembangunan tahunan. Kabupaten Bantul telah mengeluarkan peraturan terpisah yang mengawasi pengaturan kelembagaan untuk penanggulangan bencana, termasuk untuk kesiapsiagaan dan peringatan dini, yang disesuaikan dengan konteks lokal serta mendorong koordinasi multi-sektor.⁷⁹ Pada akhirnya, keberhasilan upaya PRB di tingkat lokal sering kali sangat bergantung pada kapasitas dan sumber daya lokal.

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas peran dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pengurangan risiko untuk semua lembaga yang relevan dari tingkat nasional hingga lokal?

Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan

- Penugasan peran dan tanggung jawab untuk PRB di Indonesia telah dilakukan secara relatif baik di bawah kerangka hukum, namun membutuhkan klarifikasi yang lebih lanjut.
- Pemerintahan daerah, kabupaten dan desa semuanya secara teknis memiliki tanggung jawab PRB di bawah pendelegasian umum ke tingkat lokal tetapi tanggung jawab mereka sebenarnya, serta cara efektif berkoordinasi dengan kantor BPBD daerah dan kabupaten, juga memerlukan klarifikasi yang lebih lanjut.
- Kurangnya koordinasi efektif antara berbagai badan dan sektor yang terlibat dalam PRB cukup jelas dan diangkat oleh sebagian besar responden, termasuk dari pemerintah.
- Meskipun ada jejaring berbasis masyarakat sipil untuk PRB yang cukup kuat (seperti PLANAS), tidak ada mekanisme koordinasi multisektor/kementerian yang jelas di tingkat pemerintahan yang bertemu secara konsisten dan menjamin informasi tersampaikan antara lembaga yang berbeda.

79 Peraturan Daerah Bantul Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kesiapsiagaan dan Peringatan Dini; Peraturan Bupati Bantul Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pembentukan BPBD Kabupaten; Peraturan Daerah Bantul Nomor 5 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana. Perlu dicatat bahwa karena kendala waktu maka tidak mungkin untuk meninjau peraturan ini secara rinci.

3

Apakah perundang-undangan sektoral yang relevan meliputi ketentuan untuk meningkatkan keselamatan dan mengurangi kerentanan?

a. UU dan peraturan utama:

- Lihat bagian tersendiri di bawah

b. Pertanyaan panduan:

- (Lihat juga bagian tersendiri di bawah)
- Adakah ketentuan yang membahas PRB dalam UU dan peraturan sektoral yang relevan (lihat daftar di bawah)?
- Adakah duplikasi atau ketentuan yang bertentangan antara hukum-hukum ini?
- Apakah sumber keuangan yang memadai dialokasikan untuk pelaksanaan mandat PRB legislasi sektoral?

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan pengurangan risiko dalam UU sektoral?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Lingkungan

UU dan peraturan utama meliputi:

- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 mengenai Jenis Rencana Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2012 mengenai Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)

Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan yang berhubungan dengan lingkungan memerlukan penilaian dampak lingkungan untuk pembangunan terencana yang mencakup kriteria PRB (dengan memperhitungkan perubahan iklim)?
- Apakah perundang-undangan lingkungan membahas bahaya alam dan keselamatan manusia, harta benda dan mata pencaharian mereka?
- Apakah UU lingkungan mendorong penggunaan pendekatan ekosistem untuk pengurangan risiko bencana?

Kerangka kerja sektor lingkungan

Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa organisasi ekonomi nasional harus dijalankan atas dasar sejumlah prinsip, termasuk “perspektif lingkungan.”⁸⁰ Selanjutnya, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya

80 Pasal 33(4), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 (sebagaimana telah diamandemen)

kemakmuran rakyat.”⁸¹ Konstitusi juga menyatakan dalam Bab tentang Hak Asasi Manusia bahwa setiap orang memiliki hak untuk “mendapat lingkungan yang baik dan sehat.”⁸²

Seperti yang diamati oleh para narasumber lainnya, ada ribuan UU dan peraturan yang terkait dengan atau langsung mengatur pengelolaan dan perlindungan lingkungan di Indonesia.⁸³ Laporan ini hanya akan berfokus pada ‘kerangka kerja’ yang paling penting bagi UU lingkungan hidup, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Antara lain, tujuan dari UU no. 32/2009 termasuk melindungi wilayah Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, menjamin keselamatan manusia, kesehatan dan kehidupan, menjamin pemenuhan dan perlindungan hak-hak terhadap lingkungan sebagai bagian dari hak asasi manusia, dan mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana.⁸⁴ Untuk mencapai tujuan tersebut, perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagai suatu sistem harus melibatkan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.⁸⁵

Kaitan dengan bahaya alam, PRB dan kerangka kerja penanggulangan bencana Indonesia yang lebih luas tidak dibuat eksplisit dalam UU no. 32/2009. Meskipun istilah ‘PRB’ tidak perlu digunakan secara eksplisit, UU seperti no. 32/2009 mungkin akan mendapat manfaat jika dengan jelas menggambarkan hubungan antara kerusakan lingkungan dan peningkatan paparan bencana, sebagai landasan untuk mengembangkan kolaborasi multi-sektor yang lebih besar. Meskipun ada beberapa kerja sama yang berlangsung antara KLHK dan BNPB, saat ini hanya terfokus pada masalah kabut asap dan kebakaran hutan dan, menurut para responden, tidak berfokus pada pencegahan atau pengurangan risiko jangka panjang.

Riset untuk studi ini tidak menemukan UU lingkungan apapun yang mendorong penggunaan pendekatan ekosistem untuk PRB, atau yang menyebutkan PRB. Namun KLHK telah membentuk ‘Pusat Pengelolaan Ekoregion’ di beberapa wilayah di Indonesia (sebelumnya dikenal sebagai ‘Pusat Pengelolaan Lingkungan Hidup’ dan awalnya didirikan pada tahun 2005).⁸⁶ Ini merupakan badan koordinasi, yang juga mengembangkan kebijakan teknis serta terlibat dalam perencanaan pengelolaan sumber daya alam. Pusat berada di bawah wewenang penuh KLHK, namun juga beroperasi sejalan dengan legislasi dan prioritas daerah. Meskipun legislasi menyatakan bahwa mereka memiliki tanggung jawab untuk mengkoordinasikan kegiatan perlindungan ekosistem,⁸⁷ tampak bahwa tidak ada jalur subordinasi formal dengan pemerintah setempat yang dibentuk berdasarkan UU. Namun potensi Pusat untuk bertindak sebagai badan koordinasi dan pengawas dalam rantai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara tingkat lokal dan nasional masih tetap tinggi.

UU no. 32/2009 juga menciptakan kerangka kerja untuk proses Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Kajian ini didefinisikan sebagai “serangkaian analisis sistematis, komprehensif dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan dimasukkan ke dalam pembangunan wilayah dan/atau kebijakan, rencana dan/atau program.”⁸⁸ Baik pemerintah pusat dan daerah wajib melakukan proses KLHS dalam perumusan rencana tata ruang, rencana

81 Pasal 33(3), *Ibid*

82 Pasal 28H(2), *Ibid*

83 USAID, Environmental Compliance and Enforcement in Indonesia: Rapid Assessment, November 2008, hlm. 7

84 Pasal 3, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

85 Pasal 4, *Ibid*

86 Ada enam Pusat: 1) Sumatera, 2) Bali dan NTT, 3) Sulawesi dan Maluku, 4) Jawa, 5) Kalimantan, dan 6) Papua.

87 Lihat misalnya kutipan dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 18 Tahun 2012, direproduksi di laman Pusat Pengelolaan Ekoregion Sulawesi dan Maluku di: <http://ppesuma.menlh.go.id/index.php/profil/tugas-dan-fungsi>. Belum memungkinkan untuk memperoleh salinan lengkap dari hukum ini.

88 Pasa 1(10), UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

pembangunan dan semua kebijakan, rencana atau program lain yang berpotensi menimbulkan dampak atau risiko lingkungan.⁸⁹ Intervensi KLHS masuk dalam perumusan alternatif dan menjadi rekomendasi perbaikan alternatif penyusunan kebijakan, rencana dan program.⁹⁰ Penyusunan ketentuan KLHS sangatlah luas, dan sementara hal ini dimaksudkan untuk mencakup seluas mungkin sektor dan kegiatan, risikonya adalah KLHK dan administrasi wilayah tidak memiliki fokus jelas untuk upaya mereka. Masalah untuk dipertimbangkan dalam proses KLHS dijabarkan dalam daftar yang tak terbatas, dengan beberapa hal yang relevan dengan PRB (misalnya kemampuan lingkungan untuk mendukung dan melaksanakan pembangunan, serta perkiraan dampak dan risiko lingkungan) tetapi tidak berisi apapun yang secara khusus terkait dengan bencana.⁹¹

Serupa dengan UU PB dan caranya terhubung ke sektor lain tanpa memberikan rincian pada pelaksanaan, UU no. 32/2009, misalnya, mensyaratkan bahwa “setiap rencana tata ruang harus berdasarkan pada KLHS” tanpa menjelaskan di mana letak tanggung jawabnya atau apa prosedurnya. Namun hal-hal ini telah dijelaskan lebih lanjut dalam legislasi sekunder, terutama pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2012 tentang KLHS. Ini menempatkan kewajiban untuk melaksanakan KLHS pada gubernur, walikota atau bupati yang relevan. Hal ini juga menekankan bahwa tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa pembangunan berkelanjutan serta evaluasi risiko dan dampak lingkungan dimasukkan ke dalam rencana pembangunan jangka panjang dan menengah.⁹² Sangat dimengerti bahwa peraturan ini dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan bukan oleh Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup karena Mendagri memiliki wewenang atas pemerintah daerah dan kabupaten, sedangkan Menteri KLH hanya memiliki wewenang atas badan di bawahnya.

Provinsi dan kabupaten di Indonesia sangat bervariasi dalam hal lingkungan dan kapasitas: ini membuatnya sulit untuk dianalisis apakah UU dan peraturan secara efektif dilaksanakan di seluruh pelosok negeri. Ambil salah satu contoh yang terbatas, di kotamadya Jakarta proses KLHS telah dipadukan baik ke dalam perencanaan tata ruang dan pengembangan. Kebijakan Pembangunan Jangka Menengah Jakarta 2013-17 juga mempertimbangkan bahaya besar dan potensi dampak lingkungan.⁹³ Secara umum pembagian jelas dalam kerangka hukum antara KLHK (yang membuat UU) dan Kementerian Dalam Negeri (yang membuat legislasi) menunjukkan gejala yang dikomentari oleh beberapa pemangku kepentingan bahwa koordinasi kelembagaan perlu ditingkatkan untuk memastikan bahwa jenis proses semacam ini dipertimbangkan dengan baik guna perencanaan tata ruang dan pembangunan.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) di Indonesia diamanatkan dalam UU no. 32/2009, dan ini merupakan prasyarat lingkungan penting sebelum dimulainya proyek-proyek besar. Proses ini didefinisikan dalam UU sebagai “studi tentang dampak substansial rencana usaha dan/atau kegiatan di lingkungan, yang diperlukan untuk membuat keputusan pada pelaksanaan usaha dan/atau kegiatan.”⁹⁴ (Perlu dicatat bahwa UU no. 32/2009 menggunakan singkatan ‘AMDAL’ untuk merujuk kepada Penilaian Dampak Lingkungan, karena ini merupakan istilah lengkap Bahasa Indonesia dari Analisis Mengenai Dampak Lingkungan/AMDAL). Dalam laporan ini istilah AMDAL akan dipergunakan untuk konsistensi.

89 Pasal 15(2), *Ibid*

90 Pasal 15(3), *Ibid*

91 Pasal 16, *Ibid*

92 Pasal 2 dan 3, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2012 tentang KLHS.

93 Lihat juga Tata Ruang Provinsi DKI Jakarta, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012

94 Pasal 1(11), UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU no. 32/2009 menetapkan dua jalur untuk AMDAL: pertama (AMDAL) untuk proyek dengan dampak yang berpotensi substansial pada lingkungan, kedua melibatkan persiapan 'Upaya Pengelolaan Lingkungan' (UKL) dan 'Upaya Pemantauan Lingkungan' (UPL) untuk proyek lainnya yang tidak memenuhi persyaratan AMDAL. Kedua jalur ini, jika berhasil, pada akhirnya mengarah ke penerbitan izin lingkungan, yang dikeluarkan di tingkat nasional, daerah atau kabupaten tergantung pada sifat kegiatan. Izin ini memberikan dasar untuk pengawasan dan peraturan dari semua usaha dan kegiatan yang memiliki dampak lingkungan, serta sebagai dasar untuk pemberian sanksi dan langkah-langkah hukuman ketika pemegang izin didapati melanggar persyaratan izin mereka.⁹⁵ Wawancara dengan staf di Direktorat Penegakan Hukum KLHK mengungkapkan bahwa setelah penggabungan antara Kementerian Lingkungan dan Kehutanan, ada peningkatan upaya kelembagaan untuk memberi sanksi pelanggaran berdasarkan izin lingkungan, khususnya di sektor kehutanan, di mana penegakan kuat terhadap syarat perizinan sangat penting untuk memerangi dampak berkelanjutan dari kebakaran hutan dan kabut yang dihasilkan.

Berdasarkan UU PB, analisis risiko bencana harus dimasukkan ke dalam persiapan AMDAL.⁹⁶ Dalam pelaksanaan analisis dampak potensial terhadap lingkungan, yang memperhitungkan kemungkinan dampak bahaya alam dan apakah risiko ini akan meningkat, memang harus diperhitungkan tapi tampaknya tidak ada legislasi yang benar-benar menjelaskan 'analisis' mana dari UU PB yang harus dilibatkan atau, mungkin lebih penting, bagaimana analisis ini sebaiknya dimasukkan ke dalam proses AMDAL. Tampaknya masuk akal bahwa peta risiko bencana dan indeks bahaya yang disiapkan oleh BNPB harus dipertimbangkan secara eksplisit oleh para pemohon AMDAL tetapi tidak jelas sejauh mana proses ini diikuti. Para responden mencatat bahwa banyak pemohon AMDAL akan melakukan penilaian risiko mereka sendiri sebagai bagian dari proses yang mungkin bisa atau tidak memanfaatkan pengetahuan BNPB dan BPBD.

Air

UU dan peraturan utama meliputi:

- UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
- UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (dicabut, lihat penjelasan di bawah)
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Sumber Daya Air
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 7 Tahun 2013, tentang Pedoman Pemberian Izin Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Oleh Badan Usaha Dan Masyarakat Untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.

Pertanyaan panduan:

- Apakah UU pengelolaan sumber daya air sudah mencakup ketentuan-ketentuan yang bertujuan untuk mengurangi risiko banjir dan kekeringan?

Sampai awal tahun 2015, sektor air di Indonesia diatur oleh UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Meskipun UU ini tidak berisi ketentuan-ketentuan khusus yang bertujuan untuk mengurangi risiko banjir dan kekeringan, UU ini menetapkan kerangka kerja kelembagaan untuk sektor ini. UU ini juga menetapkan ketentuan penting mengenai konservasi dan pengembangan sumber daya air, mitigasi risiko terhadap bencana yang berhubungan dengan air, perencanaan sektor, pembiayaan dan

95 Lihat, misalnya, Pasal 76, *Ibid*

96 Pasal 11(3), UU PB

partisipasi masyarakat serta pengelolaan sumber daya air. Namun pada Februari 2015 Mahkamah Konstitusi Indonesia mencabut UU ini secara keseluruhan atas dasar bahwa UU ini melanggar Konstitusi, karena kemampuannya memberikan hak eksklusif pada sektor swasta atas sumber daya air tertentu (pada dasarnya mendorong privatisasi, komersialisasi dan monopoli sumber daya air dengan mengorbankan hak dasar manusia atas air).⁹⁷ Putusan yang sama memulihkan UU Pengairan 1974 sampai langkah baru dikembangkan (tidak jelas apakah ini akan melibatkan UU baru atau revisi UU 2004). Diharapkan bahwa setiap UU baru akan membangun muatan positif yang disusun berdasarkan UU 2004, dan berpotensi memperluas UU ini untuk memberikan penekanan lebih besar pada pengurangan risiko banjir dan kekeringan.

Di satu sisi pencabutan UU 2004 mencegah monopoli dan potensi perusakan sumber air oleh sektor swasta melalui penggalian berlebih (berdasarkan hak eksklusif). Di sisi lain pencabutan ini mencegah penggunaan elemen yang lebih progresif dari UU 2004, seperti ketentuan yang mensyaratkan mitigasi risiko bencana serta keterlibatan masyarakat dan pengelolaan sumber daya. Yang terpenting pencabutan ini meninggalkan status peraturan yang dikeluarkan di bawah wewenang UU no. 7/2004 menjadi tidak jelas. Namun sektor air mendapat manfaat dari banyaknya peraturan yang dikeluarkan di tingkat nasional, daerah dan kabupaten, di bawah kewenangan yang berbeda. Misalnya, Kementerian Pekerjaan Umum telah mengeluarkan peraturan antara lain tentang pemberian izin untuk sistem penyediaan air minum yang dikembangkan bersama oleh perusahaan dan masyarakat,⁹⁸ serta panduan mengenai sumber daya air yang mendorong keterlibatan masyarakat dan konservasi air sebagai mekanisme pengurangan risiko.⁹⁹

UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan juga mencakup beberapa ketentuan penting. Pertama, pengelolaan sumber daya air meliputi pengendalian banjir dan perbaikan sungai.¹⁰⁰ Peraturan, pengelolaan dan pengembangan pengairan juga harus didasarkan pada rencana khusus yang dibuat untuk melayani kepentingan masyarakat.¹⁰¹ UU ini juga menyatakan bahwa kendali terhadap air dan sumber daya air tunduk pada hak-hak yang berlaku di masyarakat adat setempat (yaitu masyarakat 'tradisional' dengan aturan dan hukum adat) sejauh hak-hak tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.¹⁰² Namun ketentuan ini merupakan ketentuan tingkat tinggi dan kerangka kerja sektor air yang telah dikembangkan selama beberapa tahun terakhir telah didasarkan pada legislasi 2004 yang lebih progresif. Peraturan subsidi harus dianalisis sesuai dengan putusan pengadilan terkini dan bila perlu bisa dicabut atau direvisi.¹⁰³ Ada juga beberapa bukti yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah menggunakan kesempatan ini untuk merevisi anggaran rumah tangga mereka sendiri dari perspektif pengurangan risiko: Jakarta, misalnya, berencana merevisi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1998 mereka tentang Penyelenggaraan dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan dengan dasar bahwa UU tahun 1974 yang dicabut bisa meningkatkan kegiatan penggalian air tanah. Dengan demikian pemerintah kota mengusulkan langkah-langkah di bawah Perda yang telah direvisi untuk membatasi pemanfaatan air tanah dan mencegah penurunan tanah.¹⁰⁴

97 Jakarta Post, Court bans monopoly on water resources, 20 Februari 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/02/20/court-bans-monopoly-water-resources.html> (diakses 22 September 2015)

98 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 7 Tahun 2013, tentang Pedoman Pemberian Izin Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Oleh Badan Usaha Dan Masyarakat Untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.

99 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Sumber Daya Air

100 Penjelasan Umum A(3)(c), UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengembangan Sumber Daya Air

101 Pasal 8(1), *Ibid*

102 Pasal 3(3), *Ibid*

103 Jakarta Post, What next after the water law annulled, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/03/what-next-after-water-law-annulled.html>, 3 Maret 2015 (diakses 22 September 2015)

104 Jakarta Post, Greater Jakarta: City to revise ground water bylaw, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/30/greater-jakarta-city-revise-ground-water-bylaw.html> (diakses 22 September 2015)

Hutan

UU dan peraturan utama meliputi:

- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal Di Kawasan Hutan Dan Peredarannya Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia
- Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi and Reklamasi Hutan
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan
- Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut.

Pertanyaan panduan:

- Apakah UU terkait pengelolaan lahan atau hutan sudah menjawab risiko kebakaran hutan?

Indonesia memiliki salah satu tingkat penggundulan dan degradasi hutan tertinggi di dunia, dengan sekitar 80 persen dari seluruh emisi gas rumah kaca yang dihasilkan berasal dari hal ini (dan sekitar setengah dari angka ini berasal dari lahan gambut yang kaya karbon). Ini membantu menjelaskan mengapa sektor kehutanan terkait erat dengan agenda perubahan iklim di Indonesia, serta mengapa pemerintah Indonesia telah mengeluarkan sejumlah besar legislasi yang berkaitan dengan pengelolaan hutan. Perlu dicatat di sini bahwa pemerintah Indonesia baru saja memperpanjang moratorium hutan nasional milik negara, yang melarang izin baru untuk membersihkan kawasan hutan utama, awalnya diperkenalkan pada tahun 2011 melalui perjanjian dengan pemerintah Norwegia.¹⁰⁵

Dalam hal legislasi nasional, UU Nomor 41 Tahun 1999 terus memberikan panduan kerangka hukum untuk kehutanan di Indonesia. UU no. 41/1999 menetapkan bahwa Kehutanan adalah sistem yang bersangkut paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu;¹⁰⁶ sistem pengelolaan hutan harus berdasarkan, antara lain, asas manfaat dan konservasi, keadilan dan transparansi;¹⁰⁷ dan bahwa pengelolaan hutan juga harus ditujukan untuk “meningkatkan kemampuan guna mengembangkan kapasitas dan kemampuan partisipasi masyarakat, keadilan, serta dasar keberlanjutan untuk menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi.”¹⁰⁸ Satu bagian khusus tentang perlindungan hutan dan konservasi alam mengikat legislasi dalam topik yang relevan dengan PRB, dan untuk pencegahan kebakaran hutan khususnya, karena perlindungan kawasan hutan dirancang untuk “mencegah dan meminimalkan kerusakan kawasan hutan dan hasil hutan akibat ulah manusia, hewan, api, kekuatan alam...”¹⁰⁹

Kerangka kerja UU mengenai pengelolaan hutan didukung oleh sejumlah besar peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, daerah dan kabupaten serta bekas Kementerian Kehutanan. Peraturan berikut disertakan di bawah ini karena persinggungan dengan tema PRB dan pencegahan kebakaran hutan khususnya:

105 Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut

106 Pasal 1(1), UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

107 Pasal 2, Ibid

108 Pasal 3, Ibid

109 Pasal 47(a), Ibid

- **Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008** (perubahan atas peraturan pemerintah sebelumnya mengenai Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan) menetapkan sejumlah besar rincian yang memperluas kerangka kerja yang dibentuk berdasarkan UU no.41/1999. Yang menarik di sini adalah kenyataan bahwa setiap pemegang izin usaha untuk memanfaatkan sumber daya hutan harus “melindungi hutan di wilayah kerjanya”, dan penjelasan dari peraturan tersebut jelas bahwa ini melibatkan, antara lain, mencegah atau membatasi kebakaran hutan.¹¹⁰
- Pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan juga ditekankan dalam **Peraturan Pemerintah no. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan**: dalam rangka mendukung rehabilitasi hutan dan lahan, semua kegiatan termasuk pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan harus dilakukan.¹¹¹ Penjelasan peraturan tersebut lebih lanjut didefinisikan sebagai “kegiatan dalam rangka pencegahan, pemadaman kebakaran, pengendalian, evaluasi konsekuensi kebakaran dan persiapan rehabilitasi lahan hutan setelah dilanda kebakaran.”

Tatanan hukum yang rinci dan mutakhir yang mengatur akses dan eksploitasi hutan telah disusun di Indonesia. Risiko kebakaran hutan juga dipertimbangkan, dan sampai derajat tertentu dimasukkan ke dalam perencanaan hutan. Setiap tatanan hukum hanya seefektif pelaksanaannya, dan kekhawatiran berkelanjutan akan berulangnya kebakaran hutan dan kabut asap di Indonesia menunjukkan bahwa kesenjangan antara kerangka hukum dan kebijakan serta pelaksanaannya tetap signifikan. Seperti disebutkan di atas, tindakan KLHK baru-baru ini yaitu menghidupkan Direktorat Penegakan Hukum adalah salah satu langkah untuk memerangi risiko yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan melalui sanksi administratif dan hukum, tapi ini hanya salah satu bagian dari kerangka kerja yang diperlukan, karena bidang usaha, masyarakat dan pemerintah yang mengawasi mereka perlu mendapat insentif lebih baik untuk mengelola dan mengurangi paparan mereka terhadap risiko.

Perencanaan penggunaan lahan

UU dan peraturan utama meliputi:

- UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Pertanyaan panduan:

- Apakah UU dan peraturan tentang pengembangan, perencanaan dan pembangunan mendorong koordinasi dengan lembaga dan mekanisme penanggulangan risiko bencana?
- Apakah kode bangunan dan peraturan perencanaan penggunaan lahan sudah mencakup seluruh wilayah dan menjamin bahwa prioritas diberikan kepada sekolah-sekolah, rumah sakit dan bangunan umum lainnya?
- Apakah UU dan peraturan meliputi sanksi hukum, jika diperlukan, dalam hal ketidakpatuhan yang berakibat pada gedung atau pembangunan yang tidak aman?
- Apakah tersedia UU yang berkaitan dengan perencanaan penggunaan lahan atau pembangunan perkotaan yang memberikan perbaikan akan keselamatan orang yang tinggal di permukiman informal, selaras dengan hak asasi mereka?

110 Pasal 71(1)(d), Peraturan Nomor 3 Tahun 2008 mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan

111 Pasal 34, Peraturan Nomor 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi and Reklamasi Hutan

Seperti yang telah disebutkan di atas, koordinasi dengan sektor penggunaan lahan/perencanaan tata ruang tersirat melalui kerangka hukum Indonesia untuk penanggulangan bencana. Ini mengacu pada pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang sebagai bagian dari tahap prabencana dan juga posisinya dalam kegiatan pencegahan dan mitigasi.¹¹² Namun, ambisi UU PB dan kegiatan BNPB serta BPBD harus sejalan dengan para pelaku utama dalam perencanaan tata ruang agar risiko bencana bisa dipertimbangkan dengan tepat ke dalam sistem. Selain itu jelas bahwa UU dan peraturan tentang pengembangan, perencanaan dan pembangunan tidak mengandung ketentuan yang mendorong koordinasi dengan lembaga dan mekanisme penanggulangan bencana.

Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, mandat untuk menyusun rencana tata ruang terletak pada pemerintah pusat, daerah, atau kabupaten/kota nasional yang relevan, melalui badan perencanaan pembangunan mereka (BAPPEDA). Tanggung jawab untuk semua izin zonasi dan tata ruang juga terletak pada administrasi yang relevan. UU juga mengakui pentingnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Dua peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang dikeluarkan pada tahun 2009 lebih memperjelas persyaratan ini, dengan menetapkan bahwa proses rencana pembangunan harus melibatkan lembaga pemerintah dan masyarakat sipil dalam setidaknya dua lokakarya publik.¹¹³ Cara lain untuk memfasilitasi partisipasi publik disebutkan tetapi tidak diwajibkan.

UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga mencakup ketentuan yang relatif rinci yang meningkatkan pengendalian pembangunan, mencakup tatanan perijinan, penerapan standar akuntabilitas serta menetapkan beberapa standar minimum untuk penyediaan layanan dasar. Ini juga mencakup ketentuan tentang pelaksanaan insentif dan disinsentif, yang meliputi sanksi baik administrasi maupun pidana. Sanksi ini kemudian dapat diadopsi dan diberlakukan dalam rencana tata ruang daerah dan kabupaten: tuntutan dapat diajukan terhadap anggota masyarakat yang mengembangkan proyek-proyek yang melanggar rencana serta pejabat pemerintah yang mengeluarkan izin pembangunan yang menyimpang dari rencana.

UU no. 26/2007 juga mengamanatkan bahwa semua daerah perkotaan harus mengandung minimal 30% ruang terbuka, dengan setidaknya dua-pertiga dari ruang terbuka ini menjadi milik publik. Namun, sejauh mana hal ini terjadi dalam praktik tidaklah jelas. Kaitan dengan PRB jelas di sini, bahkan jika tidak tercantum secara eksplisit dalam UU: ruang terbuka publik dapat digunakan untuk evakuasi saat terjadi gempa bumi dan dapat meningkatkan akses untuk layanan darurat, misalnya.

Rencana tata ruang nasional, yang berfungsi sebagai 'dasar' dokumen perencanaan untuk semua bagian lain, dikembangkan pada tahun 2008 dan harus ditinjau setiap lima tahun.¹¹⁴ Rencana ini dirancang oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, yang bekerja sama dengan BAPPENAS dan dipimpin oleh ketua BAPPENAS. Implementasi praktis dari rencana, dan gambaran lanjutan dari kebijakan dan keputusan tata ruang nasional, tetap berada pada Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Penataan Ruang.

Dua contoh praktis ini menggambarkan dengan baik bagaimana kemampuan sistem perencanaan tata ruang berbeda dari daerah ke daerah dan kabupaten ke kabupaten di Indonesia, terutama dalam hal partisipasi publik. Sebuah penelitian terbaru di kota Semarang (wilayah Jawa Tengah) menemukan bahwa peraturan daerah tentang partisipasi publik dipenuhi, bahkan dilampaui.¹¹⁵ BAPPEDA setempat

112 Pasal 35(f), 38(d) dan 47(2)(a), UU PB

113 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15 Tahun 2009 dan Nomor 16 Tahun 2009

114 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

115 Heri Sutanta, Spatial Planning Support System for an Integrated Approach to Disaster Risk Reduction, Desember 2012, hlm. 130-143

di Semarang mengadakan empat seminar, delapan dengar pendapat publik, lima lokakarya dan 17 dengar pendapat parlemen. Rencana tata ruang Semarang juga memasukkan area risiko bencana sebagai 'kawasan lindung' serta mencatat kecamatan dan desa yang dinyatakan rentan terhadap bahaya ini. Namun dalam sebuah penelitian terbaru dari Kabupaten Maluku Tengah di Provinsi Maluku,¹¹⁶ sejumlah inkonsistensi terungkap antara lembaga-lembaga pemerintah yang terlibat dalam proses perencanaan tata ruang. Proses perencanaan tata ruang lokal hanya memungkinkan sedikit partisipasi masyarakat, dan pemerintah kabupaten "hampir tidak mengundang partisipasi masyarakat sipil, dengan beralasan kurangnya dana publik", serta tidak menjalankan kampanye kesadaran publik meskipun ini adalah persyaratan hukum.

Pemangku kepentingan yang diwawancarai untuk laporan ini mencatat kurangnya penyatuan risiko bencana serta profil bahaya dan data ke dalam proses perencanaan penggunaan lahan. Sebagian besar pemerintah daerah (dan konsultan spesialis yang sering disewa untuk mempersiapkan rencana) sering tidak melakukan penelitian lebih jauh mengenai rincian yang ditemukan dalam indeks risiko nasional BNPB, ketika rencana tata ruang lokal jelas memerlukan informasi rinci yang mencakup perspektif masyarakat. Juga seperti yang diamati di Semarang, risiko bencana mungkin dicekikan untuk memastikan bahwa peluang investasi tidak terhalangi. Pada akhirnya kerangka hukum akan mendapat manfaat jika menjamin konsistensi yang lebih luas dari seluruh kebijakan dan peraturan yang dilaksanakan. Hal ini penting karena pemerintah daerah dapat mengembangkan peraturan mereka sendiri yang, meskipun menjadi lebih sensitif terhadap kondisi setempat, mungkin tidak selaras dengan elemen-elemen yang lebih progresif dari kebijakan yang dikembangkan di tingkat pusat. BNPB juga menekankan bahwa "pemantauan dan evaluasi yang lemah serta penegakan hukum yang tidak efektif"¹¹⁷ ikut berperan.

Gedung dan bangunan

UU dan peraturan utama meliputi:

- UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi
- UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Pertanyaan panduan::

- Apakah UU dan peraturan tentang pengembangan, perencanaan dan pembangunan mendorong koordinasi dengan lembaga dan mekanisme penanggulangan risiko bencana?
- Apakah kode bangunan dan peraturan perencanaan penggunaan lahan yang ada sudah mencakup seluruh wilayah dan menjamin bahwa prioritas diberikan kepada sekolah-sekolah, rumah sakit dan bangunan umum lainnya?
- Apakah UU dan peraturan meliputi sanksi hukum, jika diperlukan, dalam hal ketidakpatuhan yang berakibat pada gedung atau pembangunan yang tidak aman?
- Apakah tersedia UU yang berkaitan dengan perencanaan penggunaan lahan atau pembangunan perkotaan yang memberikan perbaikan akan keselamatan orang yang tinggal di permukiman informal, selaras dengan hak asasi mereka?

116 Luois Durey dan Esther Mwangi, *Land-use planning in the Moluccas: What of customary tenure security?*, hlm. 6-8

117 BNPB, *Laporan Pertanggungjawaban Nasional pada pelaksanaan Kerangka Aksi Hyogo (2013-2015)*, 20 Desember 2014, hlm. 25

UU Nomor 28 Tahun 2002 memberikan kerangka kerja UU untuk pertaturan bangunan dan gedung di Indonesia. UU ini menetapkan tatanan perizinan dan inspeksi, mengatur fungsi dan persyaratan bangunan, peran masyarakat, peran pemerintah dan memberikan sanksi terhadap ketidakpatuhan. UU ini dikembangkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya pada tahun 2005. UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi lebih mengatur usaha dan kontraktor yang terlibat dalam konstruksi serta isi kontrak kerja konstruksi. Namun, pembangunan kerangka kerja yang membutuhkan wewenang dan lisensi dari kontraktor serta pengaturan standar minimum tertentu untuk operasi mereka,¹¹⁸ juga menyediakan sarana agar PRB dipertimbangkan dalam proses otorisasi dan lisensi. Hal ini bisa melalui, misalnya, memastikan pekerja konstruksi menerima pelatihan tentang standar ketahanan bahaya.

Salah satu tujuan utama dari UU no. 28/2002 adalah untuk memastikan keandalan teknis bangunan dalam hal keselamatan, kesehatan, kenyamanan dan kesederhanaan.¹¹⁹ UU ini menetapkan bahwa fungsi bangunan apapun harus berdasarkan pada “lokasi yang diperuntukkan” sebagaimana ditentukan dalam rencana wilayah kabupaten dan kota.¹²⁰ Fungsinya juga harus disetujui oleh pemerintah daerah.¹²¹ Secara teknis, hampir setiap bangunan di Indonesia harus patuh pada persyaratan untuk memiliki Izin Mendirikan Bangunan yang sah (serta hak hukum yang jelas untuk lahan),¹²² dan harus dibangun sesuai dengan perencanaan, konstruksi dan rencana pengawasan yang melekat pada izin konstruksi.¹²³ Ini tidak biasa terjadi dalam pelaksanaannya: variasi regional dalam praktiknya berarti bahwa pemerintah daerah tidak harus memerlukan izin untuk semua jenis bangunan. Seperti diamati oleh para pemangku kepentingan, banyak bangunan hanya ‘lolos jaring’ karena kesulitan untuk memantau dan menegakkan banyaknya konstruksi di seluruh pelosok negeri, terutama di daerah perkotaan.

Tatanan sanksi yang cukup kuat juga ada di dalam UU. Tergantung pada keseriusan pelanggarannya, bisa berupa peringatan tertulis, membatasi kegiatan konstruksi, penghentian pekerjaan sementara atau permanen, penangguhan atau pencabutan izin, atau pembongkaran seluruh bangunan. Denda juga dapat dikenakan, hingga maksimal sepuluh persen dari total nilai bangunan. Pemenjaraan juga mungkin, dalam hal kerugian keuangan, kerusakan atau berakibat hilangnya nyawa orang lain karena ketidakpatuhan.^{124, 125, 126}

UU no. 28/2002 adalah peraturan yang cukup teknis, dengan beberapa ketentuan penting untuk tujuan PRB:

- Persyaratan lokasi dan kekuatan bangunan mencakup pertimbangan “jarak bebas” yaitu memastikan jarak antara bangunan gedung, batas persil dan bangunan lain untuk tujuan (antara lain) keamanan dan memastikan fungsi kota dapat terus berjalan tanpa gangguan¹²⁷ Hal ini termasuk, misalnya, akses terhadap kendaraan darurat dalam keadaan bencana.
- Persyaratan bangunan, setidaknya menurut hukum, terkait dengan pengendalian dampak lingkungan. Ketentuan ini terbatas dalam lingkungannya dan hanya mengacu pada kebutuhan untuk pengendalian dampak lingkungan dalam hal ketika sebuah bangunan akan memiliki dampak

118 Lihat Bagian Dua (Persyaratan Usaha, Keahlian, dan Keterampilan), UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi

119 Pasal 3, UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

120 Pasal 6(1), Ibid

121 Pasal 6(3), Ibid

122 Pasal 8, Ibid

123 Pasal 35, Ibid

124 Pasal 45(1), Ibid

125 Pasal 45(2), Ibid

126 Pasal 46, Ibid – hukuman penjara berkisar hingga maksimal lima tahun

127 Pasal 13, Ibid

signifikan terhadap lingkungan.¹²⁸ Tidak jelas apakah ketentuan ini telah diperluas dalam peraturan sekunder.

- Persyaratan keselamatan bangunan mencakup pencegahan kebakaran serta ketahanan terhadap gempa dan angin;¹²⁹ jenis bahan bangunan yang diizinkan juga diatur.¹³⁰

Mirip dengan hampir semua daerah tematik lainnya yang diulas untuk laporan ini, desentralisasi fungsi pemerintah di Indonesia berarti bahwa semua perizinan konstruksi dan penegakan kode bangunan dilakukan di tingkat provinsi atau kabupaten. Banyak kabupaten dan kota telah mengeluarkan legislasi mereka sendiri di bidang ini. Di Jakarta, hal ini diatur dalam Surat Keputusan Gubernur di tahun 2000, dua Peraturan Gubernur di tahun 2006, dan Peraturan Kepala Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan tahun 2009.¹³¹ Kota yang lebih kecil nampaknya mendasarkan keputusan mereka pada Peraturan Walikota, seperti di Makassar,¹³² Denpasar,¹³³ and Semarang.¹³⁴ Namun hampir semua peraturan daerah hanya membahas perhitungan dan pembayaran biaya izin, dan tidak membahas standar konstruksi bangunan, ukuran keamanan, atau penempatan.¹³⁵

Kode Bangunan Indonesia diadopsi pada tahun 2005 yang menetapkan standar wajib pada industri bangunan dan konstruksi, terlepas dari peraturan daerah. Ini dikembangkan oleh organisasi Standar Nasional Indonesia (SNI), yang mayoritas kode diadopsi dari Inggris, Singapura, Australia dan standar internasional Amerika. Kementerian dan pemerintah kota juga dapat mengembangkan peraturan bangunan khusus lainnya secara internal. Selain daftar 50 besar standar dan acuan yang digunakan di sektor ini, berikut adalah yang paling relevan untuk PRB:

- SNI 1726:2012 – Tata Cara Perencanaan Ketahanan Gempa
- SNI 03-1726-2002 – Tata Cara Perencanaan Ketahanan Gempa Untuk Bangunan Gedung
- SNI 03-1731-1989 – Pedoman Keamanan Bendungan
- SNI 03-1734-1989 – Petunjuk Perencanaan Beton Bertulang dan Struktur Dinding Bertulang untuk Rumah dan Gedung
- SNI 03-1736-2000 – Tata Cara Perencanaan Sistem Proteksi Pasif untuk Pencegahan Bahaya Kebakaran pada Bangunan Gedung
- SNI 03-1746-2000 – Tata Cara Perencanaan dan Pemasangan Sarana Jalan ke Luar untuk Penyelamatan Terhadap Bahaya Kebakaran pada Bangunan Gedung
- SNI 03-1962-1990 – Petunjuk Perencanaan Penanggulangan Longsoran
- SNI 03-2397-1991 – Tata Cara Perancangan Bangunan Sederhana Tahan Angin¹³⁶

Kenyataan adanya sejumlah standar yang relevan layak dihargai. Namun beberapa responden mencatat bahwa banyak dari standar tersebut sudah ketinggalan zaman dan perlu direvisi. Meskipun kode bangunan dan peraturan untuk bahaya seismik mendapat manfaat dari banyaknya masukan

128 Pasal 15, *Ibid*

129 Pasal 17 dan 18, *Ibid*

130 Pasal 25, *Ibid*

131 Sebagaimana dijelaskan di Kelompok Bank Dunia, Doing Business – Dealing with Construction Permits in Jakarta, Indonesia, tersedia di <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/indonesia/sub/jakarta/topic/dealing-with-construction-permits>, diakses 5 November 2015

132 *Ibid*

133 *Ibid*

134 *Ibid*

135 USAID, APEC Building Codes, Regulations and Standards – Minimum, Mandatory and Green, 2013, hlm. 86

136 USAID, APEC Building Codes, Regulations and Standards – Minimum, Mandatory and Green, 2013, hlm. 91-94

teknis rinci,¹³⁷ hal ini tidak berlaku untuk bahaya dan standar yang relevan lainnya. Sebagai bagian dari laporan mereka tentang kemajuan Kerangka Kerja Hyogo, BNPB telah sangat kritis terhadap perpaduan pertimbangan risiko bencana di sektor bangunan dan konstruksi. Temuan mereka mengungkapkan bahwa pemerintah daerah sebagian besar memprioritaskan investasi yang dibawa oleh proyek-proyek pembangunan besar di atas risiko yang mungkin mereka timbulkan. Dengan demikian, perizinan kemungkinan besar telah diterbitkan tanpa pertimbangan potensi risiko yang mungkin disebabkan oleh proyek-proyek pembangunan. Mereka juga mencatat bahwa saat ini belum ada metodologi yang memadai untuk menganalisis dampak risiko bencana dari proyek-proyek pembangunan infrastruktur besar.¹³⁸

Pasal 7 (5) UU no. 28/2002 menyatakan bahwa persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat (yaitu yang dibangun sesuai dengan norma-norma adat), bangunan semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai “kondisi sosial dan budaya setempat.” Perumahan adat sangat lazim di Indonesia, yang sebagian besar terdiri dari satu lantai rumah dari bata tanah liat yang ditemukan di banyak daerah pedesaan, yang sangat rentan terhadap bahaya seismik seperti gempa bumi. Oleh karena itu ini adalah kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merancang dan menerapkan standar yang sesuai untuk bangunan tradisional atau adat serta bangunan yang digunakan baik untuk, atau lebih rentan terhadap, bencana. Namun ruang lingkup penelitian laporan ini tidak memungkinkan untuk menilai sejauh mana kesempatan ini digunakan oleh pemerintah daerah.

Kesimpulannya kerangka hukum yang baik untuk peraturan gedung dan bangunan di Indonesia sudah ada. Bagaimana pun kesenjangan kapasitas, pelaksanaan dan penyelenggaraannya, serta variasi yang luas dalam praktik dan sikap provinsi dan kabupaten menandakan bahwa kerangka hukum itu tidak diterapkan secara konsisten. Salah satu kesempatan yang potensial untuk perbaikan mungkin dengan kolaborasi yang lebih besar antara pemerintah dan sektor swasta. Ini telah diujicobakan melalui Kemitraan Sumber Daya Bencana, sebuah inisiatif Forum Ekonomi Dunia yang memberikan masukan teknis dan peningkatan kapasitas bagi pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya. Pelatihan untuk kontraktor dan insinyur serta tukang batu, terutama di tingkat kabupaten dan desa bisa menjadi cara yang efektif untuk menggabungkan standar yang relevan tanpa mempergunakan peraturan, meskipun akan memerlukan upaya bersama dan beberapa investasi keuangan agar berhasil. Pendekatan ini juga telah berhasil atas upaya LSM Build Change, bekerja sama dengan biro pendidikan setempat dan BPBD untuk menggabungkan desain dan konstruksi tahan gempa ke dalam kurikulum untuk siswa konstruksi di Sumatera Barat dan Bengkulu.¹³⁹

Perubahan Iklim

UU dan peraturan utama meliputi:

- Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi GRK
- Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim

137 Lihat, misalnya, Masyhur Irsyam et al, Development of Seismic Hazard and Risk Maps for New Seismic Buildings and Infrastructure Codes in Indonesia, 2013

138 Indonesia, Laporan Pertanggungjawaban Nasional pada pelaksanaan Kerangka Aksi Hyogo (2013-2015), 20 Desember 2014, hlm. 27-28

139 Build Change Indonesia, Newsletter, Januari 2013, hlm. 3

Pertanyaan panduan:

- Jika tersedia legislasi tentang perubahan iklim, apakah sudah mendorong koordinasi dan perpaduan dengan lembaga dan sistem penanggulangan risiko bencana?

Indonesia membentuk Dewan Nasional independen tentang Perubahan Iklim di bawah Peraturan Presiden pada bulan Juli 2008. Dengan komposisi 17 menteri di bawah pimpinan presiden, dewan ini menjadi alat yang ampuh untuk koordinasi dan pembuatan kebijakan multisektoral di tingkat tertinggi. Namun pada awal tahun 2015 kedua Dewan Nasional bersama-sama dengan Badan REDD+ Indonesia¹⁴⁰ digabung menjadi Direktorat Jenderal Perubahan Iklim dalam KLHK. Para responden tidak menyadari apa yang terjadi dengan struktur ini, karena mereka sedikit banyak diam sejak dewan ini dibubarkan.

Rencana Aksi Nasional Indonesia untuk Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API)¹⁴¹ memberikan arahan secara keseluruhan untuk inisiatif API di Indonesia. Meskipun tidak memiliki dasar hukum formal, ini diterima sebagai bagian integral kerangka kerja pembangunan nasional Indonesia. Termasuk juga sebagai tema lintas sektor dalam rencana pembangunan jangka panjang dan menengah pemerintah. Diakui bahwa upaya sistematis dan terpadu dengan strategi yang handal, serta komitmen bersama dan tanggung jawab berbagai pihak, diperlukan untuk mengarusutamakan perubahan iklim ke dalam agenda pembangunan nasional dan daerah.¹⁴² Tujuan strategisnya selaras dengan agenda PRB, dan mencakup membangun ketahanan ekonomi, membangun ketahanan sosial/mata pencaharian terhadap dampak perubahan iklim, menjaga keberlangsungan sistem lingkungan (yaitu ekosistem, ketahanan) serta memperkuat ketahanan daerah khusus seperti daerah perkotaan dan pesisir serta pulau-pulau kecil.¹⁴³ Meskipun Laporan Sintesis yang diulas untuk penelitian ini tidak menyebutkan BNPB (atau bencana) secara khusus, sumber dari BAPPENAS menunjukkan bahwa BNPB termasuk sebagai salah satu 'badan pusat', yaitu para pemangku kepentingan pemerintah yang harus dilibatkan dalam koordinasi upaya API.¹⁴⁴

Umpan balik dari pemangku kepentingan menunjukkan bahwa koordinasi antara KLHK dan BNPB mengenai PRB dan perubahan iklim pada praktiknya sangatlah terbatas. Selain itu sangat sedikit dialog antara para pemangku kepentingan mengenai bagaimana API dan PRB berkaitan dan tumpang tindih, dan bagaimana cara terbaik untuk mengatasinya tanpa duplikasi secara multisektoral. Beberapa responden menyebutkan adanya persepsi kelembagaan bahwa API adalah 'wilayah kerja' dari KLHK, sedangkan PRB 'dimiliki' oleh sejumlah pelaku lainnya termasuk BNPB, BAPPENAS, dan Kementerian Dalam Negeri, dan bahwa ini sering dipandang sebagai alur kerja yang terpisah.

140 Badan REDD + Indonesia didirikan pada tahun 2013 berdasarkan Peraturan Presiden no. 62/2013 yang memberikan pedoman pembentukan Badan REDD + Nasional, sebagai bagian dari kemitraan REDD + antara Indonesia dan Norwegia, yang dirancang untuk tujuan pengurangan emisi dari penebangan dan degradasi hutan serta lahan gambut

141 Tim proyek mengulas Laporan Sintesis yang dikeluarkan pada November 2013

142 Pemerintah Indonesia, Rencana Aksi Nasional untuk Adaptasi Perubahan Iklim – Laporan Sintesis, Bagian 3.1

143 *Ibid*

144 BAPPENAS, Rencana Aksi Nasional untuk Adaptasi Perubahan Iklim, presentasi untuk Seminar Asia Pasifik ke-22 mengenai Perubahan Iklim, 28 Juni 2013

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan sektoral yang relevan meliputi ketentuan untuk meningkatkan keselamatan dan mengurangi kerentanan?

	Tidak, saat ini ada kesenjangan	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat	Ya, ini merupakan kekuatan
Lingkungan			<ul style="list-style-type: none"> Legislasinya komprehensif dan berisi ketentuan penting yang berkaitan dengan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, Proses Penilaian Lingkungan Strategis dan tatanan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Peraturan ini juga mengaitkan perlindungan dan perencanaan lingkungan dengan proses pengembangan dan perencanaan tata ruang. UU PB menyatakan bahwa analisis risiko bencana harus disertakan dalam AMDAL meskipun tidak tersedia rincian pelaksanaannya. Mekanisme yang jelas tentang bagaimana analisisnya harus disertakan akan sangat menguntungkan. 	
Hutan			<ul style="list-style-type: none"> Tatanan hukum yang rinci dan mutakhir yang mengatur akses dan eksploitasi hutan telah dikembangkan selama bertahun-tahun, dan risiko kebakaran hutan dipertimbangkan dan dicakup ke dalam perencanaan hutan. Kerangka kerja UU tentang pengelolaan hutan, nomor 41 tahun 1999, didukung oleh sejumlah peraturan penting yang dikeluarkan bukan hanya oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan namun juga oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten. Kerangka kerja ini bisa diuntungkan dari kaitan yang lebih eksplisit antara sektor kehutanan dan 'sektor' PB, dan peraturan yang lebih rinci serta panduan pengurangan mengenai risiko dari kebakaran hutan. 	
Air		<ul style="list-style-type: none"> Pencabutan UU no. 7/2004 tentang Sumber Daya Air karena potensi privatisasi berlebih dan monopoli sumber daya air menghentikan isi progresif UU no. 7/2004, menyangkut mitigasi risiko bencana dan keterlibatan masyarakat serta pengelolaan sumber daya. Namun demikian, perundang-undangan dan penerapan yang bersifat positif lainnya masih sama, karena sektor pengairan diuntungkan oleh banyaknya jumlah peraturan yang dikeluarkan di tingkat nasional, daerah dan kabupaten. Secara keseluruhan, kerangka kerja sektor air akan mendapat manfaat dari ketentuan-ketentuan yang lebih komprehensif yang secara eksplisit bertujuan untuk mengurangi risiko kekeringan dan banjir. 		

	Tidak, saat ini ada kesenjangan	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat	Ya, ini merupakan kekuatan
Perencanaan Penggunaan Lahan		<ul style="list-style-type: none"> Koordinasi dengan sektor penggunaan lahan/perencanaan tata ruang tercatat dalam kerangka hukum untuk penanggulangan bencana di Indonesia, yang mengacu pada pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang sebagai bagian dari tahap prabencana dan juga posisinya dalam kegiatan pencegahan dan mitigasi. Ambisi UU PB dan kegiatan lembaga BNPB serta BPBD perlu diselaraskan dengan pelaku utama dalam perencanaan tata ruang agar risiko bencana dipertimbangkan secara layak dalam sistem perencanaan. Tidak tampak bahwa kerangka kerja untuk UU perencanaan penggunaan lahan menjamin bahwa prioritas diberikan kepada sekolah-sekolah, rumah sakit dan bangunan umum lainnya. 		
Gedung dan Bangunan			<ul style="list-style-type: none"> Peraturan mengenai bangunan dan sistem perizinan yang komprehensif dijelaskan dalam UU no. 28/2002 mengenai Bangunan, peraturan sekunder dan daftar panjang yang merinci tentang standar dan kode bangunan, yang kebanyakan diadaptasi dari penerapan dan standar terbaik internasional. Pertimbangan yang relevan dengan PRB juga tercakup, baik pada tingkatan yang tinggi dalam UU no. 28/2002 maupun standar rincinya (yang meliputi, antara lain, ketahanan terhadap gempa, keamanan waduk, pencegahan bahaya umum, akses penyelamatan, ketahanan terhadap angin). Namun demikian, banyak dari standar ini yang akan diuntungkan apabila diperbarui (kecuali untuk risiko seismik) dan tingkat pelaksanaannya dapat bervariasi. Tatanan sanksi yang relatif tegas juga tercantum dalam UU dalam hal ketidakpatuhan. 	
Perubahan Iklim		<ul style="list-style-type: none"> Rencana Aksi Nasional berisi strategi negara dan cukup selaras dengan pertimbangan PRB. Namun tampaknya hanya sedikit kolaborasi antara dua 'sektor' perubahan iklim dan PRB, maupun pendekatan kohesif tentang bagaimana mereka harus dikembangkan sebagai tema lintas sektor (dan keterhubungan) di sektor lainnya. 		

4

Apakah perundang-undangan menjamin bahwa sumber daya yang memadai dianggarkan untuk pengurangan risiko bencana?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah/Desentralisasi
- UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
- UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan menjamin alokasi sumber daya yang memadai untuk PRB, melalui mekanisme seperti:
 - Rencana pembangunan?
 - Mengalokasikan persentase dalam anggaran tahunan?
 - Mengamanatkan butir mata anggaran?
 - Membentuk dana khusus?
- Jika perundang-undangan mendesentralisasi tanggung jawab kepada otoritas sub-nasional, adakah ketentuan yang menjamin alokasi sepadan atau cara lain untuk menghasilkan sumber daya bagi otoritas ini untuk memenuhi tanggung jawab mereka (seperti inisiatif peningkatan kapasitas atau insentif dana pendamping nasional/daerah)?
- Adakah langkah-langkah atau ketentuan yang dibentuk untuk mengurangi tantangan pelaksanaan pembiayaan PRB, seperti memastikan basis sumber daya berkelanjutan dan mengurangi persaingan dengan dana tanggap bencana?
- Apakah perundang-undangan mendorong asuransi bencana dan/atau mekanisme pembiayaan risiko lainnya?

UU PB Tahun 2007 cukup terkemuka karena ketentuan yang berkaitan dengan pendanaan penanggulangan bencana. UU ini menetapkan bahwa salah satu tanggung jawab utama pemerintah adalah untuk memastikan “alokasi anggaran penanggulangan bencana yang cukup dalam Anggaran Nasional.”¹⁴⁵ Tanggung jawab yang sama berlaku pada pemerintah daerah, yang harus memastikan alokasi yang memadai dalam Anggaran Daerah. Referensi anggaran di sini adalah untuk anggaran

145 Pasal 6(e), UU PB

tahunan, yang disetujui oleh DPR dan DPRD masing-masing.¹⁴⁶ Pemerintah pusat juga harus memastikan alokasi anggaran yang memadai dalam bentuk “dana siap pakai,”¹⁴⁷ meskipun ini hanya diperuntukkan bagi penggunaan pada saat tanggap darurat.¹⁴⁸

Rincian lebih lanjut mengenai proses penganggaran untuk seluruh siklus penanggulangan bencana telah dibuat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Fakta bahwa ada peraturan untuk topik khusus ini sudah membuat Indonesia sangat maju dibandingkan dengan banyak negara, dalam hal ketentuan legislatif untuk membiayai penanggulangan bencana. Definisi “dana penanggulangan bencana” (Dana PB) di dalam peraturan tersebut berarti dana untuk semua tahap siklus penanggulangan bencana, yaitu prabencana (mencakup PRB), tanggap darurat, dan pascabencana.¹⁴⁹ Dana PB merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah, dengan sumber keuangan yang berasal dari anggaran negara pusat dan daerah, serta secara potensial dari “masyarakat.”¹⁵⁰ Pemerintah pusat dan daerah diwajibkan untuk “mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai” sebagai bagian dari anggaran nasional dan anggaran daerah,¹⁵¹ dengan anggaran nasional juga menyediakan dana kontingensi bencana, dana siap pakai dan “dana bantuan sosial berpola hibah.”¹⁵²

Dari istilah hukum tidak sepenuhnya jelas apakah dana tersebut secara fungsional terpisah dari ‘keseluruhan’ Dana PB. Meskipun dana siap pakai bencana adalah untuk tanggap darurat saja, dana kontingensi bencana sangat terkait dengan PRB karena disediakan untuk langkah-langkah prakewaspadaan.¹⁵³ Dana bantuan sosial berpola hibah disediakan untuk kegiatan pascabencana.¹⁵⁴ Meskipun ada potensi untuk terkait ke PRB (misalnya melalui hubungan untuk dukungan keberlangsungan mata pencaharian atau skema ‘membangun kembali menjadi lebih baik’), hal ini tidak disebut dengan jelas di dalam UU.

Bagian Kedua Peraturan Pemerintah no. 22/2008 tersebut menjelaskan lebih rinci mengenai penggunaan khusus dana penanggulangan bencana. Seperti yang telah disebutkan di atas, dalam UU no. 24/2007 PRB secara teknis dimasukkan sebagai komponen tunggal dari “situasi tanpa bencana” dalam tahap manajemen prabencana. Pasal 13 mendaftarkan daftar kegiatan untuk mana dana harus digunakan dalam situasi ini:

- “fasilitasi untuk perencanaan penanggulangan bencana;
- program mitigasi risiko bencana;¹⁵⁵
- program pencegahan bencana;
- perpaduan perencanaan pembangunan ke dalam perencanaan penanggulangan bencana;
- persiapan analisis risiko bencana;
- fasilitasi untuk pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang;

146 Pasal 1(2) dan (3), *Ibid*

147 Pasal 6(f), *Ibid*

148 Pasal 62, *Ibid*

149 Pasal 1(1), Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Bantuan Keuangan dan Penanggulangan Bencana

150 Pasal 4, *Ibid*

151 Pasal 5(1), *Ibid*

152 Pasal 5(3), *Ibid*

153 Pasal 6(1), *Ibid*

154 Pasal 6(5), *Ibid*

155 Harap dicatat bahwa dalam salah satu terjemahan bahasa Inggris UU yang disediakan untuk penelitian ini, istilah ini telah diterjemahkan sebagai “pemrograman pengurangan risiko bencana.”

- pendidikan dan pelatihan penanggulangan bencana; dan
- persiapan standar teknis untuk penanggulangan bencana.”

Semua item tersebut adalah elemen ‘sistem’ PRB yang fungsional. Penggunaan dana penanggulangan bencana dalam situasi dengan “potensi bencana” juga sangat terkait dengan PRB karena fungsinya mencakup kegiatan kewaspadaan, pengembangan sistem peringatan dini, dan kegiatan mitigasi bencana.¹⁵⁶ Ada juga unsur PRB yang jelas dimasukkan dalam tahap pascabencana: di sini dana harus digunakan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi, dengan kegiatan di bawah kategori yang terakhir termasuk “penggunaan rancangan yang sesuai dengan perlengkapan yang baik dan tahan bencana,” misalnya.¹⁵⁷ Peraturan BNPB Nomor 17 Tahun 2010 memberikan rincian lebih lanjut: salah satu prinsip dasarnya adalah bahwa semua rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana harus dilakukan sesuai prinsip ‘membangun kembali menjadi lebih baik’ yang memadukan PRB dengan anggaran minimal 10% dari total anggaran rehabilitasi dan rekonstruksi.¹⁵⁸ Meskipun dalam praktiknya peraturan ini tidak dikenal di luar BNPB, setidaknya ini menunjukkan titik awal yang jelas untuk memastikan bahwa pertimbangan PRB diperhitungkan selama pemulihan.

Pemerintah daerah dapat mengakses dana semacam ini dalam bentuk dana bantuan sosial berpola hibah (seperti dijelaskan di atas), yang mengharuskan pemerintah daerah mengajukan permohonan tertulis kepada pemerintah pusat melalui BNPB, kemudian BNPB yang harus melakukan evaluasi. Evaluasi ini kemudian dapat membuat sebuah rekomendasi dari Kepala BNPB, yang mengajukan permohonan kepada Menteri Keuangan. Menteri kemudian harus mengajukan permohonan ke DPR untuk persetujuan akhir anggaran.¹⁵⁹ Peraturan Pemerintah no. 22/2008 juga melakukan advokasi secara umum untuk kontribusi masyarakat dan komunitas terhadap dana penanggulangan bencana, meskipun tidak dijelaskan secara rinci tentang bagaimana hal ini bisa dicapai.¹⁶⁰

Beberapa ketentuan tingkat tinggi mengenai pelaporan keuangan dimasukkan dalam UU no. 24/2007: Pasal 12 (f) yang menyatakan bahwa BNPB akan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran negara (pusat), dan BPBD diminta untuk mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran daerah. Tidak ada rincian lebih lanjut, tanggung jawab atau garis pelaporan yang disertakan, namun Peraturan Pemerintah no. 22/2008 dibangun di atas ketentuan tingkat tinggi yang terkandung dalam PB dengan bab tentang pengawasan dan akuntabilitas. Hal ini tidak dijelaskan terlalu rinci tetapi merupakan kerangka kerja penting untuk memastikan bahwa dana dibuat transparan dan pengambil keputusan bertanggung jawab.¹⁶¹ Laporan pertanggungjawaban tentang kondisi keuangan serta kinerja pada tahap pra- dan pascabencana harus dibuat “sesuai dengan ketentuan legislasi.”¹⁶³ Bisa saja Pasal ini mengacu pada legislasi lain yang lebih rinci yang dapat dikembangkan di masa mendatang. Namun, tidak ada responden yang dapat mengonfirmasi bahwa legislasi seperti itu ada, selain menunjukkan aturan dan protokol internal lembaga sendiri mengenai pemindahan dana. Peraturan Pemerintah no. 22/2008 juga mensyaratkan bahwa sistem akuntansi yang digunakan untuk pelaporan sesuai dengan panduan Kementerian Keuangan, dan bahwa semua laporan pertanggungjawaban harus diaudit sesuai dengan legislasi (sekali lagi, tidak ada referensi tentang legislasi yang mana yang dimaksud).

156 Pasal 14, *Ibid*

157 Pasal 22, *Ibid*

158 Pasal 5(2), Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana

159 Pasal 23, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Bantuan Keuangan dan Penanggulangan Bencana

160 Pasal 7 dan 8, *Ibid*

161 Pasal 31(1), *Ibid*

162 Pasal 32, *Ibid*

163 Pasal 33, *Ibid*

Pemerintah daerah, kabupaten dan kota mengalokasikan anggaran mereka melalui proses penganggaran dengan pemerintah pusat, diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran. Singkatnya, peraturan-peraturan ini mengharuskan agar program dan kegiatan pemerintah daerah mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Kementerian Dalam Negeri mengambil peran penting dalam memberikan panduan dan bimbingan langsung pada pemerintah daerah dalam proses perencanaan dan penganggaran. UU tingkat nasional Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, meskipun hanya pada tahap awal pelaksanaan, juga bisa memberikan jalan untuk kontrol tingkat desa terhadap pembiayaan PRB. UU menyatakan bahwa desa akan mendapat dana sebesar 10 persen dari anggaran nasional yang dialokasikan untuk pemerintah daerah, yang akan ditransfer secara tahunan. Namun, karena kekhawatiran tentang kapasitas keuangan negara, jumlah tersebut akan secara bertahap meningkat, dimulai dengan tiga persen pada tahun pertama, dan mencapai sepuluh persen pada tahun 2017.¹⁶⁴ Meskipun UU tidak menyebutkan penanggulangan bencana atau PRB, ketentuan ini akan dicakup dalam lingkup kekuasaan pembiayaan desa.

Tidak ada bukti yang ditemukan dari UU apapun yang mendorong asuransi bencana atau mekanisme keuangan risiko lainnya yang relevan. Pemerintah Indonesia telah menyatakan bahwa “asuransi risiko bencana, obligasi bencana alam dan mekanisme pengalihan risiko lainnya belum dikembangkan secara memadai di negara ini.”¹⁶⁵ Menurut para responden, pemerintah saat ini sedang meneliti masalah ini tetapi belum ada usulan konkret yang muncul. Kesepakatan Perhimpunan Negara-Negara Asia Tenggara tentang Penanggulangan Bencana dan Tanggap Darurat (AADMER) memprioritaskan keberkelanjutan pengembangan dari Program Asuransi Risiko Bencana ASEAN.¹⁶⁶ Tujuannya (antara lain) mendukung pengembangan pembiayaan risiko bencana dan strategi asuransi di tingkat pusat dan subnasional. Ini bisa menjadi salah satu mekanisme untuk pelaksanaan asuransi risiko bencana di Indonesia. Sebuah studi pada tahun 2011 yang dilakukan oleh Bank Dunia mencatat bahwa Dana Rehabilitasi dan Rekonstruksi adalah instrumen utama anggaran pemerintah Indonesia untuk membiayai pengeluaran pascabencana publik, tetapi kekurangan modal, dan sebagian besar aset publik saat ini tidak diasuransikan terhadap bencana alam.¹⁶⁷

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan anggaran perundang-undangan untuk pengurangan risiko?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Analisis di atas telah menetapkan bahwa Indonesia memiliki kerangka hukum mutakhir yang menjabarkan prinsip-prinsip yang diperlukan untuk memastikan bahwa PRB dipertimbangkan dalam anggaran nasional dan daerah, sebagai bagian dari struktur pendanaan penanggulangan bencana secara keseluruhan. Kompleksitas dari sistem ini berarti sulit untuk melacak dan mengkaji anggaran dan arus pendanaan untuk PRB. Salah satu komentar utama dari para peserta yang mempertimbangkan pertanyaan ini di lokakarya konsultasi adalah bahwa anggaran untuk PRB tidak jelas dalam hukum

164 The Asia Foundation, Indonesia's Village Law: A Step Toward Inclusive Governance, 17 Februari 2016,

<http://asiafoundation.org/2016/02/17/indonesias-village-law-a-step-toward-inclusive-governance/> (diakses 28 April 2016)

165 Indonesia, Laporan Pertanggungjawaban Nasional tentang pelaksanaan Kerangka Aksi Hyogo (2013-2015), 20 Desember 2014, hlm. 32

166 Kesepakatan Perhimpunan Negara-Negara Asia Tenggara tentang Penanggulangan Bencana dan Tanggap Darurat, Program Kerja AADMER 2016-20, April 2016, hlm. 47-50

167 World Bank dan GFDRR, Indonesia: Advancing a National Disaster Risk Financing Strategy – Options for Consideration, Oktober 2011

saat ini. Namun survei yang dilakukan pada tahun 2012 mencatat bahwa terlepas dari masalah regulasi, total investasi dalam kegiatan PRB telah meningkat secara signifikan – dari hanya Rp 2,6 triliun pada tahun 2006 menjadi hampir Rp 9 triliun pada tahun 2012.¹⁶⁸ Peningkatan ini sebagian dapat dijelaskan oleh perpaduan penanggulangan bencana (dan PRB) ke dalam perencanaan pembangunan nasional melalui rencana pembangunan panjang dan jangka menengah. Penting untuk dicatat bahwa investasi PRB yang sebenarnya mungkin lebih tinggi karena banyak kegiatan yang ‘melekat’ dalam sektor-sektor lain dan tidak diidentifikasi sebagai penanggulangan bencana/berkaitan dengan PRB. Misalnya, program pengelolaan sumber daya air bisa berisi sebuah proyek pembangunan bendungan, yang meskipun dirancang untuk menampung curah hujan juga akan mengurangi risiko banjir.

Secara keseluruhan, rasio investasi PRB pada total anggaran pemerintah di tahun 2012 adalah sekitar 0,7%.¹⁶⁹ Laporan kemajuan Kerangka kerja Hyogo Indonesia menyatakan bahwa angka terkini berada di 0,9%.¹⁷⁰ Perincian oleh lembaga juga ditinjau untuk survei, yang mengungkapkan bahwa ada 22 lembaga pemerintah pusat melakukan inisiatif PRB, dengan Kementerian Pekerjaan Umum menghabiskan jumlah terbesar dari kegiatan PRB (kira-kira setengah dari pengeluaran kelembagaan gabungan pada tahun 2012), diikuti oleh (bekas) Kementerian Kehutanan (26%), Badan SAR (7%), dan BNPB (6%). Statistik ini jelas menunjukkan sebagian besar pengeluaran PRB jatuh ke lembaga yang terlibat dalam langkah-langkah mitigasi bencana secara fisik, dan bagian BNPB mewakili jumlah yang relatif rendah.

Selain itu, fakta bahwa jenis informasi rinci semacam ini tersedia, dan tidak diragukan lagi akan direproduksi untuk tahun-tahun belakangan ini jika ada dukungan yang memadai untuk penelitian, menunjukkan tingkat transparansi yang relatif tinggi dalam hal pengeluaran untuk PRB. Hal ini juga menunjukkan bahwa ada pelacakan anggaran dan sistem pelaporan yang mutakhir sehingga statistik ini bisa tersedia. Hal ini sendiri adalah bukti potensial bahwa kerangka hukum yang rumit seperti dijelaskan di atas dilaksanakan relatif baik.

Dalam BNPB, responden mencatat bahwa Direktorat PRB sebenarnya relatif didanai dan diupah dengan baik, tetapi keadaan ini tidak berlaku bagi BPBD di tingkat provinsi dan kabupaten. Fakta bahwa BPBD dipisahkan dari BNPB oleh struktur kelembagaan (alur pelaporan dan keuangan BPBD adalah ke Kementerian Dalam Negeri) berarti bahwa persyaratan untuk BNPB memberikan dukungan keuangan bagi BPBD cukup rumit. Dalam kenyataannya ini sering diterjemahkan baik ke dalam pemberian pengembangan kapasitas dan bantuan teknis, atau lebih umumnya dalam penyediaan barang dan perlengkapan (secara teoritis) untuk sementara, seperti yang dilakukan untuk kendaraan.

Sebuah penilaian terbaru oleh BNPB mencatat bahwa meskipun anggaran nasional untuk PRB telah meningkat, hal ini belum diimbangi dengan peningkatan anggaran daerah, di mana banyak pemerintah daerah mengalokasikan kurang dari 0,1% anggaran pembangunan daerah mereka untuk PRB. Alasan untuk ini termasuk kurangnya komitmen di pihak pemerintah daerah dan tata kelola penanggulangan bencana yang tidak efektif.¹⁷¹

168 Herry Darwanto, Preliminary Examination of Existing Methodologies for allocating and tracking National Government Budget for Disaster Risk Reduction in Indonesia, Januari 2012, hlm. 2

169 *Ibid*

170 Indonesia, Laporan Pertanggungjawaban Nasional tentang pelaksanaan Kerangka Aksi Hyogo (2013-2015), 20 Desember 2014, hlm. 5

171 BNPB, Laporan Pertanggungjawaban Nasional tentang Pengurangan Risiko Bencana (Rangkuman Eksekutif), 2013, hlm. 16

Sebagian alasan adalah kepraktisan. Para pemangku kepentingan dalam pemerintahan, serta dari organisasi internasional dan LSM, mengangkat dua hal yang saling terkait. Pertama, Kementerian Keuangan dapat membentuk hambatan birokrasi terhadap dana yang diminta untuk PRB (baik dari BNPB atau dari masing-masing kementerian), dan kedua, tidak ada mata anggaran khusus untuk PRB dalam sistem. Tampaknya ada juga beberapa kebingungan institusional terhadap PRB dalam pengertian ini: salah satu responden mengangkat contoh pengajuan anggaran dari Kementerian Pendidikan yang memasukkan elemen PRB telah ditolak oleh Kementerian Keuangan atas dasar bahwa hanya BNPB yang dapat meminta dana untuk PRB. Meskipun ini hanya salah satu contoh namun tetap muncul kebutuhan bagi pejabat Kementerian Keuangan untuk terlibat lebih lengkap dengan konsep pengarusutamaan PRB.

Dalam hal asuransi risiko bencana, skema asuransi mikro saat ini sedang diteliti dan dilaksanakan oleh LSM seperti Mercy Corps bekerja sama dengan perusahaan reasuransi seperti Swiss Re. Skema ini saat ini masih terbatas dalam lingkungannya dan pada tahap awal pengembangan. Salah satu hambatan untuk keberhasilan mereka bisa jadi karena kurangnya suatu kerangka hukum yang mendukung para penyedia keuangan mikro dan asuransi mikro. Karena mereka tunduk pada peraturan yang sama seperti lembaga keuangan 'konvensional' biaya dan beban operasi umumnya tidak ekonomis. Beberapa organisasi beradvokasi kepada pemerintah Indonesia untuk menerapkan legislasi mendukung yang diperlukan. Hal ini bisa berdampak sangat positif pada kemampuan masyarakat Indonesia untuk mengatasi risiko yang mereka hadapi dari bahaya alam.

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menjamin bahwa sumber daya yang memadai dianggarkan untuk pengurangan risiko bencana?

Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan

- Secara keseluruhan UU Indonesia menyediakan mekanisme untuk anggaran PRB, meskipun penekanannya adalah pada anggaran untuk tanggap bencana dan PRB tidak disebutkan secara khusus dalam UU.
- Ada perbedaan antara tingkat pusat dan daerah dalam hal pengeluaran untuk PRB.
- Hubungan dan komunikasi yang lebih kuat antara Kementerian Keuangan dan BNPB dapat membantu klarifikasi aliran dan prosedur pendanaan untuk PRB. Kementerian Keuangan mungkin juga perlu meninjau prosedur internalnya terkait mata anggaran untuk PRB.
- Kerangka kerja hukum tidak berisi ketentuan untuk mengurangi kendala implementasi pendanaan PRB, dan UU juga tidak mendorong asuransi bencana dan/atau mekanisme keuangan risiko lainnya.

5

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk penilaian risiko dan memastikan informasi risiko dipertimbangkan dalam proses pengembangan?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan menuntut pelaksanaan pemetaan bahaya dan kerentanan serta penilaian risiko, termasuk risiko bencana dan iklim, serta menugaskannya secara jelas kepada pihak berwenang yang tepat?
- Apakah perundang-undangan atau kebijakan memungkinkan masyarakat rentan terlibat dalam proses penilaian risiko?
- Apakah perundang-undangan menuntut informasi risiko dipertimbangkan dalam perencanaan pengembangan dan pembangunan?

Kerangka kerja hukum untuk penilaian risiko dan pemetaan di Indonesia ini cukup kecil, dengan referensi minimal tersebar di UU PB dan Peraturan Pemerintah 21/2008. Secara umum tidak ada tuntutan untuk mengadakan pemetaan bahaya dan kerentanan serta penilaian risiko menurut perundang-undangan tersebut, dan tidak ada ketentuan jelas yang menuntut atau mendorong keterlibatan masyarakat yang berada dalam risiko. UU PB menyatakan bahwa BPBD bertanggung jawab untuk “mempersiapkan, memutuskan, dan menyebarluaskan peta wilayah rentan bencana.”¹⁷² Dalam konteks “situasi tanpa bencana” (di tahap prabencana), “tuntutan analisis risiko bencana” tercakup dan hal ini menjadi masukan utama bagi perencanaan penanggulangan bencana.¹⁷³ Analisis itu sendiri melibatkan evaluasi terhadap tingkat risiko dari kondisi atau kegiatan tertentu yang berisiko bencana.¹⁷⁴

Kepala BNPB dituntut untuk menetapkan persyaratan untuk analisis dengan “melibatkan badan/institusi yang terkait”¹⁷⁵ and ultimately the risk analysis is supposed to govern the preparation of EIAs, spatial structuring as well as actions of disaster prevention and mitigation.¹⁷⁶ Bisa dikatakan bahwa referensi terhadap inklusi “pengakuan [diterjemahkan juga sebagai ‘identifikasi’] dan pemantauan risiko bencana” sebagai bagian dari PRB juga mencakup proses penilaian dan pemetaan risiko bencana.¹⁷⁷ Ada beberapa acuan dalam Bab V UU PB mengenai hak dan tanggung jawab masyarakat yang tampaknya menetapkan tanggung jawab bagi pemerintah dan/atau BNPB dan BPBD untuk melibatkan masyarakat dalam pemetaan risiko. Pasal 26(1) mengatakan bahwa “Setiap orang berhak... berperan serta dalam perencanaan... [dan] pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya.”

172 Pasal 21(c), UU PB

173 Pasal 35(e), *Ibid*, dan Pasal 6(2), Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

174 Pasal 11(1), *Ibid*

175 Pasal 11(2), *Ibid*

176 Pasal 11(3), *Ibid*

177 Pasal 37(2), UU PB

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan perundang-undangan sehubungan dengan penilaian risiko?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Walaupun kerangka hukum yang mengatur pemetaan dan penilaian risiko relatif minimal, sejumlah besar pemetaan risiko dan kerentanan telah dilakukan di Indonesia, dilaksanakan oleh sejumlah pelaku. BNPB pertama kali memulai pemetaan komprehensif terhadap kerentanan di tahun 2009, yang dimutakhirkan di tahun 2011 dan baru-baru ini di tahun 2013, dengan peralihan fokus dari 'kerentanan' ke 'risiko bencana'. Versi baru dari pemetaan ini kini sedang disusun. Pemetaan ini mencakup pemberian peringkat terhadap setiap wilayah dan setiap 497 kabupaten di Indonesia menurut indeks risiko yang diperhitungkan berdasarkan besarnya potensi dampak, diukur dari pemaparan terhadap setiap bahaya, serta dari kombinasi potensi bahaya berganda.¹⁷⁸ Indeks risiko menurut ancaman juga dimasukkan, mencakup sembilan macam bahaya alami.¹⁷⁹ Indeks Risiko Bencana ini dimaksudkan untuk menjadi perangkat dasar dalam mengembangkan kebijakan kelembagaan, proposal pendanaan, perencanaan, dan seterusnya.¹⁸⁰

Kenyataan bahwa perangkat semacam itu telah dikembangkan, diteliti, dikoordinasi, dan terus dimutakhirkan sangat terpuji, terutama karena berpotensi menjadi dasar pengambilan keputusan perencanaan di sektor-sektor lain. Dalam pertemuan baru-baru ini antara 17 negara paling rentan bencana di Asia untuk membahas pelaksanaan Kerangka Kerja Sendai, perwakilan BNPB menekankan bahwa Rencana Manajemen Bencana Nasional Indonesia saat ini sedang disesuaikan agar selaras dengan Kerangka Kerja. Nantinya akan ada penekanan kuat dalam empat tahun ke depan untuk mengadakan analisis risiko berbagai bahaya di tingkat kabupaten/kotamadya serta laporan kerusakan dan kerugian untuk memastikan pemahaman yang lebih baik tentang risiko bencana.¹⁸¹

Wawancara mengungkapkan bahwa di balik peta indeks risiko yang disebutkan di atas ada jaringan rumit praktik pemetaan penilaian bahaya dan kerentanan yang seringkali dikembangkan secara multisektor. Ada banyak contoh di mana beberapa kementerian telah berkolaborasi, terkadang dengan dukungan teknis dan finansial dari pemerintah dan organisasi asing, di bidang pemetaan bahaya yang rinci, terutama untuk risiko seismik, termasuk gempa dan tsunami. Badan-badan seperti BAKOSURTANAL (yang bertanggung jawab atas semua layanan data dan informasi geospasial) serta Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) terlibat erat dalam meneliti dan mengembangkan peta bahaya dan risiko serta sistem peringatan dini nasional. Sistem-sistem dan proses-proses ini telah dikembangkan tanpa kerangka hukum yang menyatu yang memandatkan koordinasi dan keluaran mereka.

Direktorat PRB dalam BNPB mengembangkan sendiri peta kerentanannya, dan berkoordinasi dengan Kementerian lain (misalnya, KLHK dan Pekerjaan Umum) dalam mengembangkan peta bahaya. Kedua masukan ini kemudian digunakan dalam pengembangan peta risiko yang lebih umum. Namun, beberapa pemangku kepentingan menyebutkan bahwa walaupun sistemnya profesional, teknis dan memperoleh manfaat dari masukan multisektor, sistem ini masih terpusat dan sejauh ini kebanyakan BPBD dan administrasi lokal belum terlibat dalam penggunaan peta risiko yang dibuat secara terpusat (yang demi keperluannya tidak dapat melampaui tinjauan tingkat kabupaten) untuk mengembangkan

178 BNPB, *Disaster Risk Index of Indonesia*, 2013, hlm. 1

179 Mereka adalah: banjir, gempa, tsunami, longsor, gunung berapi, gelombang ekstrem dan abrasi, kebakaran lahan dan hutan, cuaca ekstrem, dan kekeringan.

180 *Ibid*, hlm. 6

181 Dr. Raditya Jati, BNPB, dikutip dalam UNISDR, *Asia meets to implement Sendai Framework*, 4 Juni 2015, <http://www.unisdr.org/archive/44674> (diakses 3 November 2015)

peta risiko yang lebih rinci bagi kecamatan dan desa. Apabila hal ini terjadi, seringkali merupakan akibat pendanaan dan/atau masukan teknis dari donor atau lembaga nonpemerintah internasional, dan dalam hal ini akan ada risiko bahwa peta risiko yang walaupun dibuat dengan cukup berkualitas dan seringkali mencakup pendekatan progresif yang berfokus pada komunitas, namun tidak digunakan sebagai dasar pengembangan lokal dan perencanaan tata ruang.

Beberapa pemangku kepentingan juga memperhatikan bahwa masyarakat pada umumnya tidak dipertimbangkan dalam proses pemetaan risiko 'formal'. Perwakilan masyarakat dan relawan PMI dari Sika (yang bertemu dengan peneliti laporan ini selama pertemuan Hari Pengurangan Bencana Internasional di Solo pada bulan Oktober 2015) yang diwawancarai untuk laporan ini tidak mengetahui tentang adanya konsultasi terkait dengan pemetaan di masyarakat mereka sendiri. Kurangnya dasar hukum untuk melakukannya merupakan alasan yang penting, namun seringkali pemangku kepentingan mengacu pada keterbatasan kapasitas teknis administrasi lokal dan BPBD untuk melaksanakan penilaian risiko dengan baik. Dipertanyakan apakah dibutuhkan prosedur pemetaan teknis tingkat tinggi di tingkat yang paling rinci. Baik badan nasional maupun lokal mungkin dapat fokus untuk memungkinkan masyarakat mengembangkan peta risiko dasar mereka sendiri yang dapat dimutakhirkan dengan metodologi yang lebih ilmiah jika dibutuhkan dan sesuai dengan pendanaan dan kapasitas.

Pemetaan risiko dilaksanakan di Indonesia bukan hanya untuk menguntungkan kegiatan sektor manajemen bencana, namun mungkin lebih penting lagi sebagai fondasi dasar bagi pengembangan rencana tata ruang dan pembangunan dari tingkat desa sampai tingkat nasional. UU PB menekankan hal ini secara tidak langsung, dan dengan demikian dapat memperoleh manfaat dari sebuah revisi untuk memperjelas mekanisme ini. Berdasarkan umpan balik pemangku kepentingan, informasi penilaian risiko secara utuh dipertimbangkan dalam kedua proses perencanaan ini. Namun, seringkali pendekatannya tidak konsisten dengan jenis informasi risiko yang dipertimbangkan, macam peta yang digunakan, apakah masyarakat telah dikonsultasi, dan seterusnya. Memang, banyak administrasi yang lebih kecil (mis. di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa) yang sering harus mendasarkan keputusan mereka tentang peta risiko yang tidak mengandung rincian yang diperlukan demi memperoleh ikhtisar yang efektif tentang risiko yang dihadapi.

Lebih dari itu, desentralisasi administrasi lokal berarti kapasitas dan pendekatan berbeda antar wilayah dan antar kabupaten. Walaupun menurut studi kasus terakhir di Semarang tampaknya perencana dan pejabat lokal menafsirkan UU PB mewajibkan mereka untuk mencakup penilaian risiko ke dalam proses perencanaan tata ruang mereka, kurangnya preseden tentang bagaimana cara melaksanakannya (serta keterbatasan pemetaan bahaya yang telah diadakan oleh pemerintah lokal) serta pertimbangan politik mengenai pembatasan terhadap perkembangan di masa depan berarti penurunan tanah tidak dipertimbangkan sebagai risiko, walaupun merupakan ancaman yang besar.¹⁸²

182 Heri Sutanta, Spatial Planning Support System for an Integrated Approach to Disaster Risk Reduction, Desember 2012, hlm. 130-132

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk penilaian risiko dan memastikan informasi risiko dipertimbangkan dalam proses pengembangan?

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

- Meskipun ketentuan dalam UU itu terbatas, pada praktiknya sejumlah signifikan pemetaan risiko dan kerentanan telah dilakukan di Indonesia, oleh sejumlah pelaku.
- Secara khusus, produksi Indeks Risiko yang rinci dan komprehensif memberikan dasar yang kuat bagi perpaduan informasi risiko ke dalam proses perencanaan.
- Kerangka kerja hukum dapat diuntungkan oleh lebih banyak ketentuan komprehensif tentang jenis dan frekuensi penilaian risiko, serta mekanisme untuk menjamin bahwa masyarakat yang berisiko dilibatkan dalam semua proses pemetaan dan penilaian.
- Hubungan yang kuat antara penilaian risiko dan peta kerentanan serta sektor-sektor perencanaan pengembangan dan pembangunan juga harus digalakkan.

6

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk peringatan dini?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 31 tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 tahun 2006 tentang Peringatan Dini Tsunami atau Bencana Lainnya Melalui Lembaga Penyiaran di Seluruh Indonesia
- Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 21 tahun 2006 tentang Penunjukan Lembaga Pemerintah Sebagai Focal Point dan Pembentukan Tim Pengembangan Sistem Peringatan Dini Tsunami di Indonesia

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan secara jelas menugaskan tanggung jawab atas semua langkah-langkah proses peringatan dini mulai dari penilaian bahaya sampai pengambilan keputusan untuk mengeluarkan peringatan?
- Apakah perundang-undangan membahas peran dari kementerian teknis serta masyarakat, pemerintah setempat, lembaga ilmiah, perusahaan media swasta, dan organisasi sosial sipil dalam sistem peringatan dini?
- Apakah perundang-undangan menuntut adanya SPD untuk bahaya yang paling sering dan serius?

Kerangka kerja hukum bagi sistem peringatan dini (SPD) Indonesia ditetapkan di bawah UU PB. "Peringatan Dini" didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga

yang berwenang.¹⁸³ Peringatan dini dibentuk sebagai salah satu komponen (bersamaan dengan kesiapsiagaan dan pengurangan bencana) dari manajemen bencana dalam situasi tanpa potensi bencana.¹⁸⁴ Peraturan Pemerintah No 21/2008 menyediakan sedikit rincian tambahan tentang apa yang harus dicapai oleh SPD, yaitu aksi yang cepat dan tepat untuk mengurangi risiko bencana dan mempersiapkan aksi respons darurat,¹⁸⁵ dan bahwa peringatan dini membutuhkan:

- mengamati gejala bencana;
- menganalisis data hasil pengamatan;
- mengambil keputusan berdasarkan hasil analisis;
- menyebarkan hasil keputusan; dan
- mengambil tindakan oleh masyarakat.¹⁸⁶

BNPB dan BPBD bertanggung jawab atas SPD. BNPB ditugaskan untuk “menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat”¹⁸⁷ yang ditafsirkan sebagai tanggung jawab terkait peringatan dini.¹⁸⁸ . BPBD berwenang sebagai satuan lokal yang bertanggung jawab atas SPD berdasarkan kewajiban umumnya dan tanggung jawab yang tercantum dalam UU PB. Misalnya, hal ini melibatkan “menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana” dan “melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya” dianggap mencakup tanggung jawab ini.¹⁸⁹ Namun, pekerjaan pengamatan yang dibutuhkan untuk keberhasilan SPD ditugaskan kepada instansi atau lembaga yang berwenang yang wajib “mengamati gejala bencana... menurut jenis ancaman bencananya, dan masyarakat untuk memperoleh data mengenai gejala bencana yang kemungkinan akan terjadi, dengan memperhatikan kearifan lokal.”¹⁹⁰ Penggunaan masyarakat dan kearifan lokal mereka jelas menunjukkan upaya mempromosikan SPD yang inklusif secara sosial, daripada pendekatan yang bersifat terpusat dan ilmiah terhadap pemantauan dan peringatan ancaman. Instansi atau lembaga ini kemudian diminta untuk menyampaikan analisis mereka kepada BNPB dan/atau BPBD menurut lokasi atau tingkat bencana, sebagai dasar pengambilan keputusan dan tindakan peringatan dini.¹⁹¹ Informasi sistem peringatan dini juga harus dicakup dalam segala rencana manajemen bencana.¹⁹²

Dasar hukum dari SPD di Indonesia melampaui peran BNPB dan BPBD untuk memberi mandat kepada organisasi teknis dan ilmiah serta media swasta. Pertama-tama, UU No. 31 tahun 2009 menempatkan tanggung jawab kepada pemerintah untuk menyediakan layanan meteorologi, klimatologi, dan geofisika, termasuk informasi publik, peringatan dini dan informasi khusus.¹⁹³ Tanggung jawab ini dilaksanakan oleh Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG). BMKG adalah badan pemerintah nondepartemen yang ditugaskan untuk memantau, menganalisis, dan menyebarkan peringatan dini. Badan ini menjadi bagian dari jaringan Penyedia Pengawas Tsunami Regional bersama dengan India dan Australia.

Peraturan lokal juga telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah, kabupaten, dan kotamadya, yang mengikuti kerangka hukum yang dibentuk di tingkat nasional, dan memberikan rincian lebih lanjut

183 Pasal 1(8), UU PB

184 Pasal 44, *Ibid*

185 Pasal 19(1), Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

186 Pasal 19(2), *Ibid*

187 Pasal 12(c), UU PB

188 Lihat BMKG, Buku Pedoman Pelayanan Peringatan Dini Tsunami InaTEWS, 2012, hlm. xi

189 Pasal 21(d) dan (e), UU PB, dan lihat juga BMKG, Buku Pedoman Pelayanan Peringatan Dini Tsunami InaTEWS, 2012, hlm. xi

190 Pasal 19(3), Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 mengenai Penanggulangan Bencana

191 Pasal 19(4), *Ibid*

192 Bab 5, Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rancangan Penanggulangan Bencana

193 Pasal 29(1), UU Nomor 31 tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika

tentang tanggung jawab dan prosedur di tingkat lokal. Beberapa contoh adalah:

- Peraturan Daerah Kota Padang No. 3 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana, yang mengatakan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab atas SPD; sementara Peraturan Walikota Nomor 14 tahun 2010 menjelaskan SPD untuk Kota Padang.
- Pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan Peraturan Gubernur di tahun 2009 (Nomor 30 dan 31) tentang Pusat Pengendalian Operasi yang bertanggung jawab mengeluarkan peringatan dini tsunami kepada masyarakat, peta bahaya, alokasi anggaran, dst.
- Pemerintah Kabupaten Cilacap mengeluarkan Surat Keputusan Bupati No. 360/298/14/2007 tentang pembentukan kelompok kerja yang mengelola penerapan sistem peringatan dini tsunami di tingkat kabupaten.

Dalam hal keterlibatan media dalam SPD, badan informasi publik baik yang dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah maupun media massa dituntut untuk mengalokasikan waktu atau ruang kolom setiap hari untuk menyebarkan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁴ UU 31/2009 juga memberi peringatan kepada semua pemangku kepentingan agar menggunakan informasi meteorologi, klimatologi, dan geofisika digunakan dalam penetapan kebijakan di sektor terkait,¹⁹⁵ yang dalam praktiknya berarti informasi ini harus diperhitungkan dalam penilaian risiko dan pemetaan. Sebuah peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Komunikasi dan Informasi di tahun 2006 mengatur penyiaran peringatan dini bagi segala jenis bencana. Walaupun teks seutuhnya dari peraturan ini tidak tersedia untuk dikaji, sebuah sumber sekunder mengonfirmasi bahwa peraturan ini mengandung ketentuan yang cukup rinci dalam mengatur kewajiban penyiaran badan televisi dan radio dalam menyebarkan peringatan dini.¹⁹⁶ Pada intinya, hal ini mewajibkan mereka untuk menyebarkan peringatan saat dan ketika dituntut oleh pemerintah.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan-ketentuan terkait dengan peringatan dini?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Ketika tsunami Samudera Hindia di tahun 2004 memicu perubahan besar dalam perundang-undangan bencana Indonesia, ia juga memicu investasi serius dalam SPD gempa dan tsunami. Mulai tahun 2005, SPD Jerman-Indonesia dibangun dan mulai melatih personel di lembaga-lembaga Indonesia untuk pada akhirnya mengambil alih tanggung jawab atas sistem tersebut di tahun 2011, ketika BMKG mengambil kendali terhadap sistem (dengan nama InaTEWS). InaTEWS mengambil data dari sekitar 300 stasiun ukur dan dapat mengirimkan peringatan lima menit sesudah sebuah gempa terjadi (sejak 2011 sudah ada enam peringatan tsunami yang dikeluarkan).¹⁹⁷ BMKG juga memantau Pusat Peringatan Dini Siklon Tropis, yang fungsi utamanya adalah menyediakan prakiraan dan peringatan untuk wilayah pantai dan daratan serta laut terbuka. Pusat ini juga menjadi bagian dari Program Siklon Tropis Organisasi Meteorologi Dunia (*World Meteorological Organization*). Jadi berdasarkan kerangka hukum yang menjangkau dari tingkat nasional sampai kabupaten, terbukti bahwa BMKG berada di bagian atas jaringan informasi yang cukup memiliki dana dan sumber daya yang menerima

194 Pasal 34(1), *Ibid*

195 Pasal 44(1), *Ibid*

196 Pasal 1 sampai 5, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 tahun 2006 tentang Peringatan Dini Tsunami atau Bencana Lainnya Melalui Lembaga Penyiaran di Seluruh Indonesia.

197 German Research Centre for Geosciences, Ten years after the disaster: Tsunami-Early Warning System for the Indian Ocean, 19 Desember 2014 <http://www.gfz-potsdam.de/en/media-communication/press-releases/details/article/zehn-jahre-nach-der-katastrophe-tsunami-fruehwarnsystem-fuer-den-indischen-ozean/> (diakses 16 November 2015)

manfaat dari sejumlah luas teknik pengumpulan data ilmiah serta kolaborasi dengan badan teknis dan ilmiah regional maupun internasional. Sebagai kontras terhadap bangsa-bangsa lain, Indonesia berhasil mendirikan SPD yang efektif dan nasional bagi ancaman hidro-meteorologis besar.

Responden dan pemerintah secara umum telah mengakui secara terbuka bahwa masih banyak yang dapat dilakukan untuk mempercepat penyampaian peringatan dan memastikan penyediaan peringatan yang lebih baik bagi banyak masyarakat yang terpencil dan terisolasi di seluruh negara.¹⁹⁸ Sebuah simulasi berbasis diskusi tentang gempa/tsunami di tahun 2013 menunjukkan SPD tsunami yang termutakhir pun bervariasi pelaksanaannya di tingkat subnasional, dan walaupun sistem nasional sangat teknis, prosedur operasi standar kurang disosialisasikan ke tingkat subnasional.¹⁹⁹ Selain itu, sebagaimana yang mungkin terlihat jelas dari analisis terhadap peraturan terkait, SPD di Indonesia sangat fokus terhadap risiko dari gempa dan tsunami. Hal ini dapat dibenarkan, mengingat profil risiko dan pengalaman baru-baru ini. Namun, sampai titik tertentu hal ini berakibat pada kurangnya investasi pemerintah dalam SPD untuk risiko penting lainnya, seperti banjir, kekeringan, dan longsor.

Inisiatif dan variasi regional masih dapat ditemukan. Sebagai contoh, BPBD Jakarta saat ini memanfaatkan aplikasi Sistem Manajemen Informasi Bencana yang mengumpulkan informasi kerusakan dan hunian sementara serta dapat mengirimkan pesan kepada staf maupun badan yang berkolaborasi lainnya, pada akhirnya memungkinkan BPBD untuk mengumpulkan informasi dengan cepat dan membuat keputusan penting. Fujitsu Indonesia telah mengembangkan sistem berbagi informasi bencana yang memungkinkan penduduk Jakarta untuk berbagi informasi bencana melalui ponsel cerdas mereka. Sistem ini juga dapat secara otomatis mengirim peringatan ke ponsel cerdas mereka melalui aplikasi yang terpasang. Pelaku nonpemerintah juga terlibat dalam mengembangkan SPD berkolaborasi dengan pemangku kepentingan lokal. Di tahun 2015, PMI bergabung dengan IFRC, Institut Teknologi Bandung, dan perusahaan swasta untuk mengembangkan Sistem Peringatan Dini Aksi Dini Banjir (Flood Early Warning Early Action System/FEWEAS). Sistem ini dapat dipasang sebagai aplikasi pada ponsel cerdas para penggunanya. Anggota dari tim aksi masyarakat (sebuah inisiatif PMI) kemudian dapat menggunakan informasi yang mereka terima dari aplikasi tersebut untuk dasar respons mereka sehubungan dengan situasi banjir. Mereka juga dapat mengunggah foto, video, maupun informasi terkait lainnya melalui aplikasi, untuk dibagikan dengan orang lain.²⁰⁰

Kerangka kerja SPD hanya menetapkan tanggung jawab tingkat tinggi bagi sistem tersebut. Namun demikian, banyak wilayah di Indonesia yang bekerja sama dengan BNPB dan BMKG di tingkat pusat yang telah mengembangkan mekanisme mutakhir berdasarkan peraturan, panduan dan prosedur operasional standar yang dikembangkan secara lokal. Salah satu contohnya adalah di Bali, yang sejauh ini merupakan satu-satunya wilayah di Indonesia yang memiliki kesepakatan di antara kabupaten di bawahnya untuk memiliki satu Pusat Pengendalian Operasi Darurat di tingkat regional untuk menangani semua aspek SPD. Pendekatannya yang multisektor, kontak teratur dengan masyarakat lokal melalui forum desa, dan pengadaan simulasi rantai peringatan secara teratur telah dipuji oleh komentator dan evaluasi eksternal. Lebih dari itu, BPBD di Bali secara aktif melibatkan sektor perhotelan dalam menciptakan sistem sertifikasi 'siaga bencana', serta bekerja sama dengan institusi

198 Lihat, misalnya, BNPB, Laporan Pertanggungjawaban Nasional tentang Pengurangan Risiko Bencana, 2013, hlm. 19

199 Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance (CEDMHA), Indonesia: Disaster Management Reference Handbook, 2015, hlm. 60, dan BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 13

200 IFRC, Red Cross helps flood-prone communities through traditional and modern approaches, 29 April 2016, tersedia di <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/indonesia/red-cross-helps-flood-prone-communities-through-traditional-and-modern-approaches--72184/>

pemerintahan dan organisasi sektor swasta lainnya dalam bidang inisiatif ‘Bali siaga bencana’ (yang saat ini memiliki lebih dari 190 anggota).

Wawancara terbatas dengan perwakilan masyarakat yang dilakukan dalam studi ini (yang bertemu dengan peneliti selama pertemuan Hari Pengurangan Bencana Internasional di Solo bulan Oktober 2015) menyorot bahwa SPD adat atau tradisional cukup umum dan mendemonstrasikan potensi tinggi untuk dipadukan ke dalam SPD formal. Biasanya sistem tradisional ini (tanpa disengaja) mengisi kesenjangan dalam hal tidak adanya ketersediaan aktor pemerintah seperti BPBD, yaitu untuk risiko yang lebih sering terjadi seperti banjir, kekeringan, atau longsor. Di Sewu (Jawa), masyarakat menerima manfaat dari sistem pengukuran air di mana operator bendungan lokal terhubung dengan operator pintu air demi fungsi peringatan, yang kemudian dapat menginformasikan pemimpin masyarakat tentang banjir yang akan terjadi. Pemimpin-pemimpin ini kemudian akan menggunakan sejumlah metode komunikasi yang berbeda-beda untuk memastikan desa-desa memperoleh peringatan, termasuk dengan komunikasi ponsel (telpon dan SMS), pengeras suara, mengetuk pintu, maupun beduk. Penggunaan beduk secara relatif tampak tersebar luas, dan merupakan perangkat peringatan yang sangat efektif, walaupun memiliki jangkauan terbatas: irama yang berbeda digunakan untuk berbagai tingkatan peringatan. Para responden dari tempat lain di Jawa (Semanggi dan Sangkram) serta desa-desa lain di Sika menggunakan metode ini.

Pemangku kepentingan dari Sika mengangkat perlunya metode tersebut, mengingat beberapa desa tidak memiliki akses terhadap listrik maupun signal seluler. Beberapa responden juga menyebutkan pentingnya kearifan atau pengetahuan lokal dalam memperkirakan pola banjir, di mana pengalaman yang dikumpulkan secara bergenerasi dan pemantauan ketat terhadap tingkat air serta perkembangan tanaman tertentu dapat memberikan indikator peringatan yang baik. Fakta bahwa peraturan nasional secara eksplisit mempromosikan pertimbangan kearifan lokal adalah penting. Hal ini menjadi jalan masuk bagi perpaduan sistem ini ke dalam kesatuan yang lebih utuh di mana, jika dikelola dengan benar, jaringan dapat meluas melampaui kelompok kecil desa untuk dapat memberi manfaat bagi seluruh kecamatan dan bahkan lebih dari itu. Namun demikian, saat ini belum ada bukti adanya pencakupan SPD tradisional ke dalam perencanaan dan pelaksanaan pemerintah.

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk peringatan dini?

Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan

- Kerangka kerja hukum untuk SPD terbatas, dan hanya tanggung jawab tingkat tinggi yang ditugaskan di bawah UU nasional. Namun demikian, hal ini tidak mencegah dikembangkannya SPD yang bagus dan mutakhir untuk bahaya hidrometeorologi yang besar.
- Yang terpenting, peran berbagai pelaku terkemuka, termasuk kementerian teknis, masyarakat, pejabat setempat, lembaga ilmiah, perusahaan media swasta dan organisasi masyarakat sipil dapat diperkuat baik secara hukum maupun pelaksanaannya.
- Pengembangan SPD nasional bagi bahaya hidrometeorologi yang besar telah diprioritaskan di atas SPD untuk risiko penting lainnya seperti banjir, kekeringan, dan longsor, walaupun tetap ada inisiatif dan variasi regional.
- SPD yang lazim atau ‘tradisional’ relatif banyak dan menunjukkan potensi untuk digabungkan ke dalam SPD ‘formal’. Kerangka kerja hukum oleh karenanya akan mendapat manfaat dari ketentuan yang berusaha menyatukan SPD adat ke dalam perencanaan dan penerapan pemerintah.

7

Apakah perundang-undangan menuntut pendidikan, pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk mendorong pendekatan keseluruhan masyarakat terhadap PRB?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah/Desentralisasi
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan memandatkan pelatihan tentang pengurangan risiko bencana dalam kurikulum sekolah?
- Apakah perundang-undangan menetapkan atau mempromosikan pelatihan untuk pejabat publik dan profesional terkait di bidang PRB?
- Apakah perundang-undangan mencakup ketentuan tentang meningkatkan kesadaran dan pemahaman publik tentang PRB dengan panduan khusus untuk pelaksanaannya?

Integrasi pendidikan dan pelatihan ke dalam sistem manajemen bencana nasional Indonesia ditangani secara spesifik oleh UU PB. Pendidikan dan pelatihan merupakan komponen kunci dalam pengelolaan bencana di situasi tanpa bencana²⁰¹ (yaitu tahap prabencana). Sesuai dengan itu, pemerintah diminta untuk “melaksanakan dan menetapkan persyaratan pendidikan, pelatihan dan standar teknis untuk penanggulangan bencana.” Pendidikan juga dipertimbangkan dalam manajemen bencana ketika situasi potensi bencana, di mana komponen pencegahan harus mencakup “pendidikan, konseling, dan pelatihan konvensional dan modern.”²⁰²

Salah satu hak asasi masyarakat menurut UU PB adalah “mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.”²⁰³ Peraturan Pemerintah No. 21/2008 memperluasnya dengan menentukan bahwa pendidikan dan pelatihan haruslah meningkatkan kesadaran, keprihatinan, kapabilitas, dan kesiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana. Tanggung jawab pokok atas semua tindakan ini berada di tangan pemerintah nasional dan regional, yang harus menyusun pendidikan formal, nonformal, dan informal dalam bentuk program pelatihan dasar, sekunder, teknis, simulasi dan geladi.²⁰⁴ Namun demikian, badan, institusi, dan organisasi lain yang “terkait dengan penanggulangan bencana”. dapat mengadakan pelatihan dan pendidikan sesuai dengan mandat dan wewenang mereka masing-masing, berdasarkan panduan yang ditetapkan oleh Kepala BNPB.²⁰⁵

Walaupun perpaduan PRB ke dalam sektor pendidikan faktanya sangat kuat di Indonesia, undang-undang kerangka kerja tentang pendidikan (Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)

201 Pasal 35(g), UU PB

202 Pasal 47(2)(c), *Ibid*

203 Pasal 26(1)(b), *Ibid*

204 Pasal 14, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

205 Pasal 14(3), *Ibid*

tidak menyebutnya, dan satu-satunya referensi terhadap bencana adalah dalam konteks memastikan layanan pendidikan khusus bagi pelajar yang menjadi korban bencana alam.²⁰⁶ Meskipun begitu, para responden mengonfirmasi bahwa tema PRB dan lingkungan tercakup dalam peraturan pemerintah yang menentukan kurikulum nasional sesuai dengan UU 20/2003.²⁰⁷

Lebih jauh lagi, masalah pengarusutamaan PRB ke dalam kebijakan dan kurikulum pendidikan telah dibahas secara rinci dalam “Strategi Pengarusutamaan PRB di Sekolah” yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan Nasional.²⁰⁸ Strategi ini diproduksi sebagai respons terhadap Instruksi Presiden yang secara langsung menuntut Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Dalam Negeri untuk mengarusutamakan PRB ke dalam kegiatan intra- dan ekstrakurikuler sekolah.²⁰⁹ Strategi ini dirancang untuk berfungsi sebagai dokumen referensi nasional dan mencakup informasi tentang kebijakan, kerangka kerja strategis, perencanaan, struktur institusional, fasilitas dan infrastruktur, serta pelaksanaan pembelajaran bagi peserta. Dokumen ini menetapkan tiga tujuan utama dalam mengarusutamakan PRB di tingkat dasar dan menengah: 1) memberdayakan peran institusional dan kapasitas masyarakat sekolah; 2) perpaduan PRB ke dalam kurikulum sekolah; dan 3) membangun kemitraan dengan berbagai pemangku kepentingan untuk mendukung pelaksanaan PRB struktural dan nonstruktural di sekolah.

Strategi ini menekankan otonomi sekolah, sejalan dengan desentralisasi kekuasaan kepada wewenang pendidikan, untuk “memilih mata pelajaran, kegiatan pembelajaran, dan kegiatan ekstrakurikuler sebagai basis pengperpaduan pengurangan risiko bencana sesuai dengan karakteristik bencana di daerah setempat.” Dengan demikian, secara teori, masing-masing sekolah dapat mengembangkan kurikulum PRB mereka sendiri dengan mempertimbangkan tantangan bencana alam lokal yang spesifik. Walaupun salinan Strategi tidak tersedia dalam bahasa Inggris untuk dikaji, peneliti lain telah mencatat bahwa meskipun Strategi ini membentuk ‘rancangan umum’ bagi PRB dalam pendidikan, namun masih kurang merinci pelaksanaan atau sarana untuk mencapainya.²¹⁰

Ketentuan mengenai pendidikan juga telah dicakup dalam beberapa peraturan sektoral. Contohnya, UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan “pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”²¹¹ Tidak ada rincian tentang bagaimana hal ini akan dilaksanakan dan ditegakkan, maupun siapa yang memegang tanggung jawab utama, namun setidaknya ada hak kerangka kerja dasar.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan-ketentuan terkait dengan pendidikan dan peningkatan kesadaran?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Dari wawancara yang dilakukan untuk laporan ini serta literatur sekunder, timbullah gambaran tentang sistem pendidikan di mana kesadaran tentang bahaya alam dan topik yang berkaitan erat

206 Pasal 32(2), UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Pendidikan

207 Bab X, *Ibid*

208 Keputusan Menteri No. 70a/MPN/SE/2010

209 Fumiyo Kagawa dan David Selby, *Disaster Risk Reduction In The School Curriculum, The Present And Potential Role Of Development Agencies And The Implications For The Hyogo Framework For Action 2005-2015 Successor*, 19 February 2014, hlm. 24

210 Sebagai contoh, lihat Emma Willmott, *DRR Education in Indonesia*, hlm. 70-72.

211 Pasal 65(1), UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

dengan PRB difasilitasi sejak usia dini. Menurut persyaratan dasar yang terdapat dalam kerangka hukum, ada berbagai program pendidikan PRB (di tingkat nasional, regional, dan kabupaten, serta program atau inisiatif individual di tingkat desa) di sekolah, termasuk pengembangan bahan pengajaran, pelatihan guru, advokasi dan kampanye, serta kegiatan geladi simulasi.²¹² Aktor dari organisasi internasional seperti PBB dan lembaga nonpemerintah seringkali bekerja sama erat dengan pemerintah dan Kementerian Pendidikan serta lembaga pendidikan lokal dalam program ini. Sebuah Konsorsium untuk Pendidikan Bencana juga aktif. Konsorsium ini dibentuk sesudah tsunami 2004 dan menggabungkan 60 organisasi anggota termasuk badan PBB, badan pemerintah, Ornop, organisasi masyarakat sipil, dan universitas, yang semuanya terlibat dalam PRB berbasis sekolah di Indonesia. Konsorsium ini telah mengembangkan dua dokumen yang bermanfaat: Kerangka Kerja PRB Berbasis Sekolah di tahun 2006, dan Kerangka Kerja Kesiapsiagaan Bencana Berbasis Sekolah di tahun 2012. Konsorsium dan kedua publikasi ini telah berkontribusi secara signifikan bagi pengembangan PRB di sektor pendidikan di Indonesia, dan menyediakan contoh dan model untuk kolaborasi dan koordinasi.

Sebuah proses pengembangan strategi pendidikan PRB juga didukung melalui Proyek *Safer Communities through DRR in Development (SC-DRR)*, sebuah inisiatif pemerintah yang dipimpin oleh BAPPENAS dan didukung oleh BNPB dan UNDP. Dukungan ini mengarah kepada pengembangan Strategi bagi Pengarusutamaan PRB di Sekolah. Selain itu, sebagai bagian dari proyek SC-DRR, Kementerian Pendidikan Nasional merintis pengembangan serangkaian modul pengajaran PRB tentang lima bahaya (tsunami, banjir, gempa, longsor, dan kebakaran). Secara total, 15 modul dikembangkan, dengan volume-volume terpisah dan dibentuk khusus bagi pelajar di tingkat sekolah dasar, menengah pertama, dan menengah atas.²¹³ Modul panduan guru juga dikembangkan, untuk melatih guru tentang perpaduan PRB ke dalam mata pelajaran utama di sekolah dan kurikulum konten lokal. Kementerian Pendidikan Nasional juga bekerja sama dengan Save the Children dalam pengembangan contoh rencana pelajaran untuk memadukan PRB ke dalam mata pelajaran sekolah dasar, membahas masalah seperti bahaya banjir dan gempa, lingkungan yang bersih dan sehat, kebakaran hutan, longsor dan bahaya buatan manusia, serta pengperpaduannya ke dalam mata pelajaran sekolah yang sudah ada.

Walaupun sistem pendidikan yang semidesentralisasi memungkinkan sekolah mengembangkan kurikulum PRB mereka sendiri berdasarkan kondisi lokal dan profil risiko bencana mereka, dalam kenyataannya banyak sekolah yang kekurangan kapasitas sumber daya manusia, dana maupun teknis untuk memanfaatkan kesempatan ini.²¹⁴ Wawancara dengan pejabat Kementerian Pendidikan Nasional menunjukkan bahwa salah satu masalah yang paling mendesak yang menghalangi perpaduan PRB ke dalam pendidikan (serta berdampak pada kegiatan pendidikan lainnya) secara lebih efektif adalah kurangnya koordinasi antara berbagai tingkatan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan penilaian BNPB sendiri terhadap sektor ini, yang mencatat bahwa koordinasi di antara badan yang terkait dari tingkat nasional sampai lokal harus ditingkatkan dan bahwa “pemerintah perlu mengadvokasi lebih lanjut perpaduan PRB dan konsep pemulihan ke dalam pendidikan sekolah dan pelatihan dan latihan PB, terutama di pemerintahan kabupaten/kotamadya yang menjadi penyedia layanan.”²¹⁵

212 Fumiyo Kagawa dan David Selby, *Disaster Risk Reduction In The School Curriculum, The Present And Potential Role Of Development Agencies And The Implications For The Hyogo Framework For Action 2005-2015 Successor*, 19 February 2014, hlm. 24

213 Government of Indonesia and UNDP, *Safer Communities through Disaster Risk Reduction in Development: Evaluation Report*, 2011, p. 14

214 Fumiyo Kagawa dan David Selby, *Disaster Risk Reduction In The School Curriculum, The Present And Potential Role Of Development Agencies And The Implications For The Hyogo Framework For Action 2005-2015 Successor*, 19 February 2014, hlm. 27

215 BNPB, *National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015)*, HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, pp. 17-18

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menuntut pendidikan, pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk mendorong pendekatan keseluruhan masyarakat terhadap PRB?

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

- Pada praktiknya, penggabungan PRB ke dalam sektor pendidikan di Indonesia sangatlah kuat. Namun demikian, penggabungan ini tidak diatur dalam kerangka hukum bidang pendidikan.
- Di bawah UU PB, pendidikan dan pelatihan merupakan komponen utama dari tahap prabencana, dan pemerintah harus melaksanakan dan menetapkan persyaratan pendidikan, pelatihan dan standar teknis untuk penanggulangan bencana.
- Para responden mengonfirmasi bahwa tema PRB dan lingkungan tercakup dalam peraturan pemerintah yang menentukan kurikulum nasional sesuai UU 20/2003.
- Masalah untuk mengarusutamakan PRB ke dalam kebijakan dan kurikulum pendidikan telah diangkat secara cukup merinci dalam 'Strategi untuk Memadukan PRB di Sekolah' yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional.
- Secara keseluruhan kerangka hukum dapat memperoleh manfaat dari penugasan tanggung jawab yang lebih kuat terkait pendidikan dan peningkatan kesadaran terhadap PRB, dengan tolok ukur yang lebih jelas pada pelaksanaannya.

8

Apakah perundang-undangan menjamin keterlibatan pemangku kepentingan yang relevan, termasuk masyarakat sipil, sektor swasta, lembaga ilmiah, dan masyarakat dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko?

a. UU dan peraturan utama:

- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Regulation Number 23 of 2008 concerning Participation of International Institutions and Foreign NGOs in Disaster Management
- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 22 Tahun 2010 tentang Pedoman Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah Pada Saat Tanggap Darurat
- UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 12 tahun 2014 tentang Peran Serta Lembaga Usaha dalam Penanggulangan Bencana

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan menuntut keterwakilan masyarakat dalam badan yang berwenang dalam pengambilan keputusan terkait PRB dan prosesnya?

- Apakah perundang-undangan menuntut keterwakilan organisasi masyarakat dan Perhimpunan Palang Merah/Bulan Sabit Merah dalam badan yang berwenang dalam pengambilan keputusan dan prosesnya?
- Apakah organisasi sipil dan Perhimpunan Palang Merah/Bulan Sabit Merah Nasional diberikan peran dan tanggung jawab spesifik dalam perundang-undangan terkait PRB?
- Adakah ketentuan sah yang memastikan keterlibatan dan keterwakilan yang berarti dari perempuan, kaum minoritas, penyandang disabilitas, dan lanjut usia?
- Apakah perundang-undangan membahas partisipasi dari pelaku sektor swasta baik dalam badan pengambilan keputusan maupun kegiatan PRB?
- Apakah perundang-undangan memastikan bahwa sumber dan analisis ilmiah terbaik yang tersedia menjadi dasar pengembangan dan keputusan PRB?

UU PB bertujuan untuk memastikan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang kegiatan manajemen bencana, karena memberikan siapa pun hak untuk terlibat, serta “melaksanakan pemantauan sesuai dengan mekanisme yang diatur untuk manajemen bencana.”²¹⁶ Masyarakat juga didorong untuk berpartisipasi (bersamaan dengan institusi sosial dan organisasi serta sektor swasta) dalam kegiatan rekonstruksi.²¹⁷ Ketentuan ini diulang dalam Peraturan Pemerintah 21/2008, bersamaan dengan tuntutan akan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam kegiatan PRB sebagai bagian dari (fase rekonstruksi) “pembangunan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat.”²¹⁸ Peraturan yang sama, dalam mengacu kepada fase rekonstruksi, bertujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat dengan lebih besar “untuk membantu mengorganisasi kembali wilayah rawan bencana ke arah yang lebih baik dan mengangkat kepedulian di wilayah rawan bencana.”²¹⁹ Partisipasi mereka harus dilibatkan oleh badan dan lembaga terkait, berkoordinasi dengan BNPB,²²⁰ hal mana dapat diklarifikasi lebih lanjut, dan tampaknya beban tanggung jawab untuk memastikan partisipasi diletakkan pada satuan yang tidak jelas. UU PB juga menyatakan bahwa masyarakat harus berpartisipasi dengan status yang sama dengan pemerintah, nonpemerintah dan badan usaha swasta dalam pengembangan rencana aksi nasional PRB maupun rencana regional.²²¹

Pemerintah Indonesia juga telah mengeluarkan peraturan yang khusus membahas partisipasi lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana.²²² “Lembaga internasional” umumnya mengacu ke badan PBB yang mana pun, sementara “lembaga asing nonpemerintah” mencakup semua aktor internasional lainnya (dan definisi ini secara teknis mencakup IFRC juga). Tujuan keseluruhan dari peraturan ini adalah agar badan-badan ini mendukung penanggulangan bencana dan berkontribusi untuk mengurangi risiko dari ancaman bencana, serta mengurangi penderitaan korban dan mempercepat pemulihan masyarakat.²²³ Untuk dapat melakukan hal ini, partisipasi mereka didorong pada setiap tahapan siklus hidup pengelolaan bencana (prabencana, respons darurat, dan pascabencana).²²⁴ Formulasi kalimat yang positif ini memberikan dasar bagi pencakupan PBB dan lembaga asing nonpemerintah dalam sistem manajemen bencana. Namun demikian, sebagian besar dari peraturan ini sesungguhnya lebih mengatur bantuan mereka di

216 Pasal 26(1)(e) and (f), UU PB

217 Pasal 59(e), *Ibid*

218 Pasal 85, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 mengenai Penanggulangan Bencana

219 Pasal 87(1), *Ibid*

220 Pasal 87(3), *Ibid*

221 Pasal 8(3) dan (4), *Ibid*

222 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana

223 Pasal 2, *Ibid*

224 Pasal 3, *Ibid*

tahap respons darurat. Tidak ada ketentuan yang menentukan, misalnya, bagaimana badan ini dapat terlibat dalam lembaga dan proses pengambilan keputusan.

BNPB telah mengeluarkan peraturannya sendiri tentang partisipasi masyarakat dan sektor swasta dalam kerangka kerja manajemen bencana, yang membantu menjelaskan tanggung jawab dan hak yang disebutkan secara sangat umum dalam UU PB dan peraturan tambahannya. Walaupun tidak mungkin untuk mengkaji salinan dari semua peraturan ini dalam bahasa Inggris untuk penelitian ini, fakta bahwa peraturan ini telah dikeluarkan pun sudah merupakan langkah penting untuk memastikan suara kelompok-kelompok ini didengar dalam sistem manajemen bencana.

Sifat dari desentralisasi di Indonesia, terutama UU No. 6/2014 tentang Desa, memungkinkan administrasi dan masyarakat setempat memiliki jalur potensial dalam pengambilan keputusan PRB. Di bawah UU 6/2014, ada sejumlah mekanisme bagi perwakilan masyarakat untuk mengambil keputusan terkait dengan pemaparan desa terhadap risiko. Termasuk di sini forum konsultasi Musyawarah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.²²⁵ Anggota dari BPD ini khususnya haruslah “perwakilan dari penduduk di desa.”²²⁶ Partisipasi masyarakat juga ditekankan di bawah UU Pemerintah Daerah (13/2014), misalnya melalui forum pengembangan desa yang menentukan kegiatan pengembangan infrastruktur.²²⁷ Menurut pejabat di BNPB dan BPBD, BPBD lokal kini mulai bekerja dengan pemerintah desa dan kelompok masyarakat untuk memanfaatkan dana yang tersedia bagi desa-desa menurut hukum ini, dan untuk merencanakan kegiatan terkait PRB secara kolaboratif.

Peraturan perundang-undangan yang dikembangkan untuk sektor lingkungan dan kehutanan juga mengandung ketentuan penting mengenai partisipasi masyarakat. Walaupun kedua sektor ini tidak secara spesifik memandatkan perwakilan dalam badan dan proses pengambilan keputusan PRB, keduanya relevan untuk tujuan PRB. Di sektor lingkungan, UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup secara umum menuntut partisipasi publik, yaitu bahwa masyarakat harus memiliki hak dan kesempatan yang setara dan luas untuk berpartisipasi secara aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan.²²⁸ Kerangka kerja umum tentang partisipasi publik yang dikembangkan dalam UU 32/2009 juga didukung oleh peraturan sekunder. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Hidup menekankan ulang dan memperkuat peran masyarakat dalam proses AMDAL. Secara keseluruhan peraturan yang mengatur partisipasi publik di sektor lingkungan cukup jelas dan relatif komprehensif, serta menyediakan kerangka kerja yang sangat bernilai di mana masyarakat dapat berpartisipasi dalam keputusan yang dapat mengurangi paparan mereka terhadap risiko, walaupun masih ada kesenjangan dalam pelaksanaannya (hal mana sudah dibahas sebagai respons terhadap pertanyaan nomor 5 di atas).

Di sektor kehutanan, UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menuntut bahwa setiap perusahaan milik negara maupun swasta yang terlibat dalam eksploitasi sumber daya hutan harus bekerja sama dengan koperasi lokal.²²⁹ Istilah “koperasi” tidak didefinisikan namun secara umum dimengerti sebagai kelompok masyarakat lokal (baik terdaftar sebagai badan usaha maupun tidak). Pemerintah juga dapat menentukan “wilayah khusus kawasan hutan” demi kepentingan publik, yaitu untuk masyarakat hukum adat serta lembaga sosial dan agama. Masyarakat dan/atau individu juga dituntut untuk memainkan peran dalam pengawasan hutan bersama-sama dengan pemerintah dan

225 Bagian Enam, UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

226 Pasal 56, *Ibid*

227 Pasal 230, UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

228 Pasal 70, UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

229 Pasal 30, UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

administrasi lokal.²³⁰ Yang menarik perhatian dari UU tersebut adalah Bab X tentang peran serta masyarakat. Ketentuan bab tersebut menyatakan bahwa masyarakat dapat:

- “memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan;
- memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan
- melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung.”²³¹

UU Nomor 41 tahun 1999 juga menyediakan kerangka kerja untuk manajemen hutan berbasis masyarakat (Community Based Forest Management/CBFM), khususnya dengan mengakui hak masyarakat adat untuk memperoleh manfaat dan mengelola hutan sesuai dengan hukum adat yang berlaku, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah.²³²

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang memastikan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Dari analisis di atas, relatif hanya ada sedikit ketentuan hukum yang memastikan keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan dan kegiatan pengurangan risiko. Kerangka kerja hukum yang ada mendorong partisipasi pemangku kepentingan, namun dapat ditingkatkan dengan mekanisme yang lebih ketat dan jelas untuk memastikan partisipasi ini benar-benar terjadi. Wawancara dengan pemangku kepentingan tidak mengungkapkan adanya struktur praktis yang telah dibentuk untuk menjembatani kesenjangan antara elemen-elemen hukum pendukung dan pelaksanaan praktisnya. Terkait interaksi dengan masyarakat lokal, kadang pemerintah dan dalam beberapa kasus LSM dikritik karena terlalu bersifat ‘top-down’ dan patriarki. Para pemangku kepentingan dikritik karena menyajikan program PRB yang sudah ditentukan dan tidak melibatkan masyarakat sepatutnya dalam pengembangan dan perencanaan kegiatan.

Wawancara dengan perwakilan masyarakat yang ditemui di Solo dalam rangka penelitian ini mengungkapkan bahwa walaupun interaksi masyarakat dengan BPBD setempat terbatas dan mereka tidak menyadari adanya wadah formal bagi mereka untuk dapat terlibat dalam pengambilan keputusan PRB, mereka telah memiliki struktur dan sistem untuk memfasilitasi pengambilan keputusan, termasuk mengenai hal-hal yang terkait dengan PRB. Hal ini sebagian berkat jaringan Sibata (Siaga Bencana Berbasis Masyarakat) yang didukung oleh PMI, dan sebagian lain berkat struktur formal pemerintah desa dan struktur adat masyarakat yang digunakan sebagai badan pengambil keputusan. Misalnya, relawan Sibata di dan sekitar Surakarta, Jawa Tengah menerima pelatihan tentang pemetaan risiko lokal. Kemudian mereka bekerja sama dengan masyarakat setempat untuk melaksanakan survei dasar dan pemetaan bagi desa-desa untuk mengembangkan peta risiko mereka sendiri, yang kemudian dapat mengumpan ke dalam proses perencanaan (dan anggaran) pengembangan mereka sendiri. Metodologi serupa digunakan untuk mengembangkan Rencana Aksi masyarakat.

230 Pasal 60, Ibid

231 Pasal 68(2), Ibid

232 Pasal 67, Ibid

Perwakilan desa dari beberapa desa di Sika juga menjelaskan bagaimana mereka memiliki “Tim Sebelas” yang mempersiapkan rencana pengembangan desa dan melalui mekanisme ini memasukkan beberapa kegiatan pengurangan risiko, atau setidaknya dapat mengajukan permohonan dana untuk kegiatan ini. Setiap Tim Sebelas terdiri dari sejumlah bervariasi pemimpin masyarakat, perwakilan pemerintah desa, pemuka agama, pemimpin pemuda, dan pejabat lokal dari sektor kesehatan dan pendidikan. Para responden tidak mengetahui apakah ada kuota bagi jumlah perempuan, penyandang disabilitas, maupun kelompok yang termarginalkan.

Pemangku kepentingan lokal dengan demikian dapat memiliki kendali terbatas atas pengambilan keputusan dan kegiatan PRB melalui mekanisme legal (sehubungan dengan hak yang diberikan melalui peraturan desa dan pemerintah setempat) serta melalui komite dan forum berbasis masyarakat. Mekanisme yang lebih rinci untuk memastikan hal ini dapat dicakup dalam kerangka hukum manajemen bencana - namun mungkin tidak terlalu penting, mengingat tingkat kegiatan dan inisiatif yang ditunjukkan oleh komunitas dan masyarakat sipil di Indonesia. Jika disusun dengan kurang tepat, mekanisme ini juga dapat berkontribusi terhadap semakin meningkatnya jumlah komite, organisasi, dan forum lokal. Seperti yang telah dikatakan BNPB dalam laporan perkembangan Kerangka Kerja Hyogo terakhir, “tantangan utama dari manajemen risiko bencana yang terdesentralisasi mencakup kurangnya sumber daya untuk diberikan kepada tingkat lokal dan keterbatasan sumber daya di wilayah.” Fokus yang lebih besar perlu ditempatkan kepada pengembangan kapasitas teknis dan finansial kepada masyarakat setempat, dan hal ini hanya dapat terjadi melalui aksi pemerintah yang terpadu dengan dukungan sejumlah mitra. Ada sejumlah skema yang berupaya untuk mengatasi hal ini, namun mengingat ukuran dan kerumitan Indonesia, ini adalah tugas yang sulit. Salah satu skema itu, diketuai oleh BNPB, adalah program Desa Tahan Bencana, yang secara spesifik berupaya mempromosikan partisipasi masyarakat dalam PRB di tingkat desa.²³³

Untuk organisasi masyarakat dan sektor swasta, keterlibatan mereka tidak terlalu tergantung pada kerangka hukum, melainkan kepada kepraktisan. Palang Merah Indonesia (PMI) memiliki status khusus di dalam hukum yang berarti mereka terlibat dalam forum pemerintah serta berbagai forum koordinasi lainnya dalam BNPB (sebuah pengaturan hukum serupa berlaku bagi badan-badan PBB). Jaringan kantor dan relawan PMI yang meluas memungkinkannya bekerja sama erat dengan BPBD di banyak wilayah, dan terlibat secara aktif dalam inisiatif PRB berbasis masyarakat. Di Surakarta misalnya, PMI bersama dengan IFRC dan didukung oleh Zurich Insurance Group melaksanakan program tahan bencana masyarakat di wilayah sekitar sungai Ciliwung, Citarum dan Bengawan Solo.²³⁴ Program ini bertujuan untuk mengembangkan lebih banyak solusi efektif dalam mengurangi risiko bencana dan membangun ketahanan masyarakat. Salah satu solusinya adalah pembentukan tim siaga bencana berbasis masyarakat di setiap wilayah rawan bencana. Masyarakat juga didorong untuk menanam pohon palem dan bakau untuk memperkuat tepi sungai dan mencegah erosi tanah.

Umpan balik dari lokakarya konsultasi menunjukkan bahwa peran dari sektor swasta dalam PBR harus terus dipertimbangkan dan ditingkatkan, serta dicerminkan sepatutnya dalam perundang-undangan. Dalam contoh program PMI di Surakarta seperti disebut di atas, pendanaan dan pengalaman dari sektor swasta telah dimanfaatkan bagi keuntungan masyarakat. Secara keseluruhan, terutama dalam hal manajemen bencana dan PRB, ada banyak inisiatif yang secara sebagian maupun sepenuhnya didanai oleh organisasi internasional, LSM dan/atau masyarakat sipil. Banyak dari antara organisasi ini

233 BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 7

234 IFRC, Red Cross helps flood-prone communities through traditional and modern approaches, 29 April 2016, tersedia di <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/indonesia/red-cross-helps-flood-prone-communities-through-traditional-and-modern-approaches--72184/>

juga menyediakan bantuan teknis kepada berbagai kementerian. Dengan demikian, pada praktiknya, jarang sekali kebijakan utama atau keputusan operasional yang tidak mencakup setidaknya sejumlah kecil elemen masukan dari kelompok ini, walaupun partisipasi mereka tentu saja akan meningkat dari posisi yang dimandatkan yang akan mengklarifikasi waktu dan sifat masukan.

Dalam hal contoh positif dari perundang-undangan sektor lingkungan yang sudah disebut di atas, bukti-bukti dari para responden menunjukkan bahwa pelaksanaan dari aspek partisipasi publik dalam proses AMDAL masih belum sama. Pelaksanaannya sangat bergantung pada ukuran dan profil pelaku dan perilaku pemerintah setempat. Mengingat bahwa kebanyakan keputusan AMDAL didelegasikan ke administrasi regional atau kabupaten, ada risiko bahwa keterlibatan masyarakat terbatas atau, dalam banyak kasus, dikesampingkan demi mempercepat proyek yang menyediakan pendapatan yang sangat dibutuhkan bagi anggaran lokal.

Ketika hal ini dilakukan, bukan masyarakat saja yang dikesampingkan, namun potensi risiko terhadap lingkungan yang dapat meningkatkan paparan terhadap ancaman alam juga dapat terabaikan.

Ada juga bukti yang mengesankan bahwa partisipasi publik sangat tergantung pada tingkat perkembangan ekonomi sebuah kabupaten atau kota. Misalnya, Jakarta secara luas diakui memiliki mekanisme formal yang lebih baik dibandingkan provinsi terpencil dengan sumber daya dan dana yang terbatas.²³⁵ Bahkan ketika masyarakat lokal terlibat, penelitian ini juga menemukan bahwa dalam praktiknya, masyarakat setempat seringkali terwakilkan dalam komisi provinsi dan kabupaten oleh kepala desa maupun bupati. Di tingkat pusat, “kepentingan lokal” pada umumnya terwakilkan oleh kepala Dinas Lingkungan atau Bappeda.²³⁶ Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai seberapa jauh tingkat keterwakilan proses ini. Singkatnya, partisipasi publik merupakan aspek dari proses AMDAL yang berakar kuat dalam hukum, namun pelaksanaannya masih perlu dikaji secara rinci.

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan menjamin keterlibatan pemangku kepentingan yang relevan, termasuk masyarakat sipil, sektor swasta, lembaga ilmiah, dan masyarakat dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko?

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

- Ketentuan hukum yang secara jelas menjamin keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan dan kegiatan pengurangan risiko sangatlah terbatas. Kerangka kerja hukum saat ini mendorong partisipasi pemangku kepentingan meskipun kerangka kerja ini dapat menarik manfaat dari mekanisme yang lebih jelas untuk menjamin bahwa partisipasi ini muncul.
- UU dan peraturan PB dan juga beberapa UU sektoral lainnya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, dan dalam beberapa kasus memberikan kerangka kerja umum untuk mencoba mencapai hal ini. Dalam ‘Undang-undang Desa’ tahun 2014 terdapat sejumlah mekanisme mengenai perwakilan masyarakat untuk mengambil keputusan yang relevan terhadap paparan desa terhadap risiko, berdasarkan asas bahwa hal tersebut ditugaskan pada perangkat desa sesuai UU.

235 Jin Chen, Utrecht University and Netherlands Commission for Environmental Assessment, Public Participation provisions in Environmental Impact Assessment legal system: case studies in China, India and Indonesia, November 2013, hlm. 105

236 United Nations Environment Programme, EIA Training Resource Manual, Public Participation in Indonesian EIA, tanpa tahun, hlm. 78

- Peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur partisipasi lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana merupakan perkembangan positif yang memberikan dasar bagi penyertaan PBB dan Lembaga asing nonpemerintah dalam sistem penanggulangan bencana. Namun, peraturan ini akan memperoleh manfaat dengan memperluas fokus bantuan mereka melampaui tanggap darurat, untuk mencakup perencanaan dan pelaksanaan kegiatan PRB.
- Secara keseluruhan kerangka hukum juga akan diuntungkan dengan adanya ketentuan yang menuntut adanya perwakilan organisasi masyarakat sipil dan PMI serta pelaku sektor swasta dalam badan pengambil keputusan dan kegiatan PRB.
- Tidak ada ketentuan dalam hukum yang memastikan bahwa sumber dan analisis ilmiah terbaik yang tersedia menjadi dasar pengembangan dan keputusan PRB.

9

Apakah perundang-undangan benar-benar mempertimbangkan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan?

a. UU dan peraturan utama:

- Undang Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 (sebagaimana telah diamandemen)
- UU Nomor 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat
- UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- UU Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 tahun 2014 tentang Penanganan, Perlindungan, dan Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanggulangan Bencana

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan memastikan analisis yang patut terhadap kategori orang yang mungkin paling rentan atau terpapar terhadap risiko bencana (dengan mempertimbangkan pengalaman global yang menunjukkan bahwa kelompok seperti perempuan, lansia, penyandang disabilitas, dan masyarakat miskin paling mungkin menjadi kandidat).
- Adakah tanggung jawab spesifik yang ditugaskan kepada lembaga tertentu untuk mempertimbangkan kebutuhan kelompok ini?
- Apakah perundang-undangan memastikan bahwa kebutuhan atau pertimbangan yang spesifik dengan gender ikut diperhitungkan?
- Apakah perundang-undangan memastikan bahwa kebutuhan kelompok lain dengan kerentanan khusus ikut diperhitungkan?

Di bawah perundang-undangan nasional Indonesia saat ini, tidak ada ketentuan yang menyediakan analisis mengenai siapa yang dikategorikan paling rentan atau terpapar risiko bencana. –Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa dalam praktiknya hal ini juga tidak dipertimbangkan. Pada kenyataannya, Indonesia memiliki kerangka kerja legislatif yang relatif cukup berkembang yang mengabadikan hak-hak perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Contohnya, UU Hak Asasi Manusia (Nomor 39 tahun 1999) mengembangkan prinsip-prinsip dasar dalam UUD untuk menyediakan dukungan bagi hak-hak asasi manusia. UU ini juga menetapkan prinsip bahwa para penyandang disabilitas, lansia, dan wanita hamil memiliki hak untuk memperoleh “fasilitas dan perlakuan khusus.”²³⁷ UU ini juga memiliki satu bagian khusus tentang hak-hak perempuan, antara lain menuntut agar mereka “terwakili secara cukup” dalam sistem politik dan layanan sipil, serta menegaskan hak setara mereka atas pendidikan.²³⁸ Sebuah bagian yang khusus untuk hak-hak anak mengandung sebuah daftar panjang ketentuan yang layak, termasuk hak atas pendidikan dan perlindungan dari segala bentuk kekerasan.²³⁹ Dua peraturan administratif utama mengandung ketentuan singkat. Pertama, UU Nomor 6/2014 tentang Desa menuntut agar komposisi Badan Permusyawaratan Desa untuk “memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.”²⁴⁰ Kedua, UU Nomor 23/2014 menyebutkan “pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak” sebagai urusan pemerintah yang wajib (yaitu urusan yang menjadi wewenang pemerintah lokal).²⁴¹

Hak seorang penyandang disabilitas telah ditetapkan dalam UU Nomor 4 tahun 1997²⁴² yang relatif singkat, yang bermaksud untuk memastikan perlakuan setara terhadap penyandang disabilitas dan mencegah diskriminasi. UU ini juga menempatkan tanggung jawab umum untuk memperbaiki kesejahteraan sosial para penyandang disabilitas kepada “masyarakat” secara keseluruhan.

Secara teknis, pengarusutamaan gender menjadi bagian dari kebijakan dan kerangka kerja Indonesia sejak 1984. Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 dan UU Nomor 25 tahun 2000 menempatkan tanggung jawab kepada semua departemen dan badan pemerintah di tingkat nasional, regional, dan kabupaten untuk mengadopsi prinsip-prinsip pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan serta evaluasi kebijakan dan program pengembangan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di tingkat nasional. Kebijakan ini juga mengalami kesuksesan di tingkat regional: di Sulawesi Selatan misalnya, sebuah Biro Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana telah didirikan di Makasar dan bertanggung jawab atas dikembangkannya Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 62 tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Kebijakan dan Program Pembangunan. Sebagai hasilnya, terbentuk kelompok kerja pengarusutamaan gender di tingkat regional dan kabupaten.

UU PB juga mengakui adanya kebutuhan untuk melindungi “kelompok rentan” dalam respons darurat.²⁴³ Kelompok ini didefinisikan sebagai bayi, balita, anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia.²⁴⁴ Hal ini diulang lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, yang menuntut BNPB untuk mengoordinasi instansi dan lembaga terkait dalam “upaya perlindungan” terhadap

237 Pasal 41(1), UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

238 Bagian 9, *Ibid*

239 Bagian 10, *Ibid*

240 Pasal 58, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

241 Pasal 12(2)(b), UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

242 UU Nomor 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat

243 Pasal 48(e), *Ibid*

244 Pasal 55, UU PB

kelompok rentan. Sebagian dari tuntutan ini tampaknya telah tercapai dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala BNPB tentang Penanganan, Perlindungan, dan Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanggulangan Bencana. BNPB juga telah mengeluarkan sebuah peraturan tentang pengarusutamaan gender dalam penanggulangan bencana.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan-ketentuan terkait dengan gender dan terutama kategori orang yang rentan?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Hak perempuan dan kelompok rentan setidaknya ditetapkan di tingkat tinggi dalam perundang-undangan, dan kerangka kerja umum bagi partisipasi mereka dengan basis kesetaraan tersedia. Kebijakan pengarusutamaan secara khusus menyediakan jalur untuk inklusi yang lebih baik dalam pengambilan keputusan, asal kebijakan tersebut ditindaklanjuti dengan pelaksanaan yang efektif, serta peningkatan kepekaan dan kapasitas. Namun, dalam hal penerapan perundang-undangan spesifik untuk PRB, isi dan dampaknya sejauh ini masih terbatas. Fakta bahwa BNPB telah mengembangkan dan mengeluarkan peraturannya sendiri tentang gender dan penyandang disabilitas dalam manajemen bencana sudah patut dipuji. Namun, statusnya sebagai Peraturan Kepala BNPB berarti penerapan praktisnya di luar BNPB hanya sedikit. Selain itu, karena peraturan tersebut baru disetujui akhir-akhir ini, peraturan tersebut belum tersebar maupun terlaksana secara meluas.

Karena cakupan penelitian ini tidak termasuk konsultasi masyarakat (yang dapat melibatkan kelompok perempuan dan kelompok rentan), analisis dari pelaksanaan dan tantangannya terbatas. Namun berdasarkan umpan balik dari pemangku kepentingan dan riset sekunder, beberapa hasil observasi dapat dibuat. Pada akhirnya keprihatinan gender baru saja mulai untuk dipertimbangkan dalam kebijakan dan program pengembangan,²⁴⁵ dan rencana kontingensi yang telah dikembangkan sejauh ini dikritik karena kurang membahas kepekaan gender.²⁴⁶ Menurut indeks kesenjangan gender Forum Ekonomi Dunia, Indonesia berada pada peringkat ke-97 dari 142 negara dalam hal kesetaraan gender,²⁴⁷ yang menunjukkan bahwa masih banyak yang harus dilakukan untuk memastikan bahwa perempuan memiliki tempat yang setara dengan laki-laki dalam pengambilan keputusan. Sebuah laporan dari BAPPENAS menyorot beberapa tantangan utama, termasuk tidak proporsionalnya dampak kemiskinan terhadap perempuan, ketidaksetaraan hak milik tanah antara perempuan dan laki-laki yang terkait dengan akses terhadap air, irigasi, dan produk hutan, akses terhadap pendidikan bagi anak-anak perempuan di daerah terpencil dan daerah terdampak bencana alam, serta kekerasan berbasis gender.²⁴⁸

Sejumlah terbatas perwakilan masyarakat yang diwawancarai untuk proyek ini berbicara tentang masalah-masalah serupa, terutama di wilayah yang pedesaan yang lebih terpencil. Namun, para responden masyarakat juga mencatat adanya kesempatan untuk partisipasi bagi perempuan, walaupun dengan tantangan bahwa kondisi sosial yang ada terkadang mempersulit mereka mengambil kesempatan tersebut. Mereka tidak menyadari adanya mekanisme maupun kuota formal yang memastikan terdapatnya partisipasi perempuan maupun kelompok rentan. Contoh keberadaan

245 BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, hlm. 36

246 Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance (CEDMHA), Indonesia: Disaster Management Reference Handbook, 2015, hlm. 53

247 World Economic Forum, Gender Gap Index 2014, 2014, <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/rankings/> (diakses 11 November 2015)

248 BAPPENAS, Policy paper on Gender Mainstreaming in Climate Change Adaptation, 2012, hlm. 13-15

bupati perempuan di Sika pun diangkat, serta peran utama yang dipegang oleh perempuan lokal di dewan desa maupun badan perencanaan pengembangan. Peraturan di tingkat lokal menyediakan satu cara efektif yang dapat memastikan partisipasi perempuan dan kelompok rentan dalam pengambilan keputusan lokal. Di desa Noebesa (Kabupaten Timor Tengah Selatan) misalnya, pelembagaan inklusi disabilitas ke dalam manajemen bencana terjadi melalui penyusunan peraturan inklusif di tingkat desa, yang dikoordinasikan antara Forum manajemen risiko bencana, administrator desa, dan LSM Indonesia Organization for Industrial Spiritual and Culture Advancement. Peraturan ini kini berfungsi sebagai basis bagi struktur dan kegiatan manajemen risiko bencana di desa serta alokasi anggaran, dan mendukung pemberdayaan penyandang disabilitas.²⁴⁹

d. Penilaian

Apakah perundang-undangan benar-benar mempertimbangkan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan?

Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat

- Indonesia memiliki kerangka kerja legislatif yang terbangun dengan baik menjunjung dan menghormati hak-hak kaum perempuan, penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya. Kementerian Pemberdayaan Perempuan saat ini bertanggung jawab untuk pengarusutamaan gender di tingkat nasional.
- UU PB juga mengakui adanya kebutuhan untuk melindungi “kelompok rentan” dalam respons darurat. Kelompok ini didefinisikan sebagai bayi, balita, anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia. BNPB juga telah mengeluarkan sebuah peraturan tentang penanganan, perlindungan, dan partisipasi penyandang disabilitas dalam penanggulangan bencana, serta pengarusutamaan gender dalam penanggulangan bencana.
- Saat ini sudah ada sejumlah tindakan positif: misalnya, desa-desa yang telah membuat peraturan tingkat lokal mengenai partisipasi perempuan dan kelompok rentan dalam penanggulangan bencana lokal. Tantangannya adalah untuk memperbanyak keberhasilan ini di daerah lain yang kondisi, kapasitas dan perhatian setempatnya mungkin saja berbeda.
- Pengperpaduan pertimbangan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan masih dapat diperkuat dalam kerangka hukum saat ini. UU saat ini tidak memungkinkan analisis mengenai kategori orang-orang mana saja yang mungkin paling rentan atau terpapar risiko bencana, dan tanggung jawab khusus untuk memasukkannya dalam pengambilan keputusan PRB tidaklah jelas.

249 Handicap International, Lessons Learned from the project Mainstreaming Disability into Disaster Risk Management Initiatives in Indonesia and Philippines, 2011, hlm. 25

10

Apakah ada mekanisme yang memadai untuk menjamin bahwa tanggung jawab dipenuhi dan hak-hak dilindungi?

a. Periksalah peraturan dan perundang-undangan tentang:

- Undang Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 (sebagaimana telah diamandemen)
- UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

b. Pertanyaan panduan:

- Apakah perundang-undangan menetapkan mekanisme pelaporan publik atau pengawasan parlemen bagi badan pemerintah yang ditugaskan dengan tanggung jawab PRB? Apakah informasi ini harus tersedia secara publik dalam format yang dapat diakses, seperti melalui situs daring terbuka?
- Adakah peran yang dimandatkan kepada pengadilan dalam meningkatkan akuntabilitas untuk PRB?
- Apakah perundang-undangan mencakup insentif untuk kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan PRB?
- Apakah perundang-undangan menetapkan hak yang terkait dengan PRB, termasuk hak atas informasi bencana, dan mencakup rincian tentang bagaimana hak ini akan ditegakkan?
- Apakah perundang-undangan menetapkan sanksi hukum dan/atau sanksi administratif (sebagaimana patut) terhadap pejabat publik, individu, dan bisnis atas kegagalan untuk memenuhi tugas mereka?

BNPB melapor kepada Presiden sekali sebulan dalam keadaan normal, dan setiap saat dalam keadaan darurat.²⁵⁰ BPBD dituntut untuk melapor tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setempat dengan frekuensi yang sama.²⁵¹ Lembaga usaha apa pun yang terlibat dalam pengelolaan bencana juga harus menyerahkan laporan kepada pemerintah lokal terkait atau BPBD, serta “menginformasikannya kepada publik secara transparan.”²⁵² UU PB juga menetapkan hak tingkat tinggi bagi siapa pun untuk memperoleh informasi tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan pengelolaan bencana.²⁵³ Tampaknya tidak ada peran yang dimandatkan bagi pengadilan dalam meningkatkan akuntabilitas untuk PRB menurut perundang-undangan Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 21/2008 mendedikasikan satu bab untuk pemantauan dan evaluasi, yang diakui adalah penting untuk memantau secara terus-menerus penyelenggaraan penanggulangan bencana.²⁵⁴ BNPB (baik unsur pengarah maupun pelaksana) bertanggung jawab atas hal ini, dan mereka mungkin dapat juga melibatkan badan perencanaan pembangunan nasional dan daerah

250 Pasal 12(d), UU PB

251 Pasal 21(f), *Ibid*

252 Pasal 29(3), *Ibid*

253 Pasal 26(1)(c), *Ibid*

254 Pasal 91, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

(BAPPENAS dan BAPPEDA).²⁵⁵ Persyaratan pelaporan yang spesifik ditentukan dalam bab yang sama, walaupun dengan ketentuan terbatas. Baik unsur pengarah maupun pelaksana dalam BNPB dan/atau BPBD harus menyiapkan laporan tentang pengelolaan bencana, yang fungsinya adalah untuk “memverifikasi perencanaan program BNPB dan/atau BPBD.”²⁵⁶ “Evaluasi penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan dalam rangka pencapaian standar minimum dan peningkatan kinerja penanggulangan bencana” dan menjadi tanggung jawab unsur pengarah baik di BNPB maupun BPBD.²⁵⁷ Beberapa tanggung jawab lainnya khusus pelaporan terdapat dalam peraturan yang sama. Ini dengan syarat bahwa dalam konteks penggunaan dana siaga darurat, BPBD harus menyerahkan laporan akuntabilitas kepada BNPB selambat-lambatnya tiga bulan sesudah menerima dana.²⁵⁸ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 22/2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, laporan pertanggungjawaban pada tahap prabencana dan pasca bencana dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Suatu kerangka kerja untuk pemantauan dan pelaporan tentang kinerja BNPB diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Setiap Deputi²⁵⁹ wajib memantau, mengevaluasi, dan menganalisis “pelaporan tentang pelaksanaan kebijakan umum di bidang penanggulangan bencana” terkait dengan lingkup pekerjaan mereka.²⁶⁰ Inspektorat Utama BNPB terlibat erat dalam pengawasan kegiatan-kegiatan ini dan pada akhirnya menyiapkan laporan hasil pengawasan.²⁶¹

UU PB juga fokus kepada ketentuan pidana, yang menentukan bahwa setiap orang (karena kelalaiannya) melakukan “pembangunan berisiko tinggi, yang tidak dilengkapi dengan analisis risiko bencana” yang mengakibatkan terjadinya bencana, dipidana dengan pidana penjara paling singkat tiga tahun atau paling lama enam tahun dan denda paling sedikit 300 juta rupiah atau denda paling banyak 2 miliar rupiah.²⁶² Dalam hal tindak pidana tersebut mengakibatkan timbulnya kerugian harta benda atau barang, pidana penjara meningkat menjadi paling singkat enam tahun dan paling lama delapan tahun, dan denda meningkat menjadi paling sedikit 600 juta rupiah dan paling banyak 3 miliar rupiah.²⁶³ Dalam hal tindak pidana tersebut mengakibatkan kematian, pidana penjara meningkat menjadi enam sampai sepuluh tahun, dan denda meningkat menjadi dari 3 miliar rupiah sampai 6 miliar rupiah.²⁶⁴ Masa pidana penjara dan denda semakin meningkat dalam hal dapat dibuktikan bahwa pelaku bertindak dengan sengaja.²⁶⁵ Jika tindak pidana ini dilakukan oleh korporasi, pelaku dapat dijatuhkan pidana denda dengan pemberatan tiga kali dari pidana denda yang dimaksud dalam Pasal 75 sampai Pasal 78, dan/atau pencabutan izin usaha, atau pencabutan status badan hukum.²⁶⁶ Peneliti tidak dapat menemukan apakah ketentuan ini sudah pernah digunakan dalam praktik

Ketentuan pidana lain yang terkandung dalam UU PB berkaitan dengan respons darurat dan pengelolaan sumber daya bantuan bencana. Secara spesifik, menghambat kemudahan akses, misalnya terhadap

255 Pasal 92, *Ibid*

256 Pasal 93, *Ibid*

257 Pasal 94, *Ibid*

258 Pasal 44(2), *Ibid*

259 Mereka adalah: Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Manajemen darurat, Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Logistik dan Perlengkapan

260 Pasal 21(d), 24(e), 27(d), dan 30(c), Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

261 Pasal 33, *Ibid*

262 Pasal 75, UU PB

263 Pasal 76, *Ibid*

264 Pasal 77, *Ibid*

265 Pasal 76, *Ibid*

266 Pasal 79, *Ibid*

misalnya peralatan, logistik, barang dan jasa,²⁶⁷ atau penyalahgunaan dengan sengaja pengelolaan sumber daya bantuan bencana,²⁶⁸ juga dapat berakibat pada pidana penjara serta denda yang tinggi. Namun, tidak ada ketentuan tentang kegagalan pejabat untuk memenuhi tugas terkait pengelolaan bencana, baik akibat lalai maupun tidak.

Beberapa ketentuan menarik ada di dalam perundang-undangan lingkungan yang dapat dibilang memberikan masyarakat hak untuk menuntut pertanggungjawaban pejabat apabila tindakan mereka mengakibatkan kerugian yang dapat dianggap akibat dari kerusakan lingkungan. Misalnya, masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.²⁶⁹ Hal ini masih dapat diperdebatkan, karena tergantung juga pada prinsip-prinsip hukum umum Indonesia sehubungan dengan pelaksanaan tugas pejabat, misalnya, dan tanggung jawab kehati-hatian.

Dalam hal hak lain sehubungan dengan PRB, hak dasar untuk hidup dan lingkungan tercantum dalam Undang-Undang Dasar Indonesia.²⁷⁰ Mengenai hak atas informasi bencana, warga negara Indonesia memiliki hak untuk mengakses informasi di bawah UU Keterbukaan Informasi Publik 2008.²⁷¹ UU ini mewajibkan setiap badan publik untuk menyediakan informasi kepada publik mengenai hampir semua aspek dari operasi mereka. Namun, dalam konteks PRB, walaupun dapat menyediakan informasi kepada publik mengenai perencanaan dan pengeluaran, informasi ini mungkin tidak berguna bagi akses tepat waktu terhadap informasi bencana. Walaupun begitu, hal ini dapat menjadi perangkat yang berguna untuk menuntut pertanggungjawaban pengambil keputusan tentang keputusan yang dilakukan. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa hak-hak lain yang terkait PRB mungkin tercakup juga misalnya dalam hukum administratif umum, penelitian yang dilakukan untuk studi hukum yang tersedia dalam Bahasa Inggris tidak menemukan adanya kaitan khusus dengan bencana atau PRB.

c. Implementasi

- Seberapa efektifkah pelaksanaan ketentuan-ketentuan terkait dengan akuntabilitas dan ketaatan?
- Apa tantangan terbesar dalam pelaksanaan?

Walaupun ada beberapa ketentuan dalam perundang-undangan Indonesia yang menyediakan kerangka kerja luas bagi pengaturan tanggung jawab dan hak sehubungan dengan PRB, tampak jelas bahwa masih ada kesenjangan yang cukup signifikan. Umpan balik dari lokakarya konsultasi mengesankan bahwa mekanisme yang sekarang ada belum cukup untuk memastikan perlindungan penuh terhadap hak dan pemenuhan tanggung jawab. Misalnya, kebanyakan audit dari kegiatan pemerintah hanya dilakukan terhadap data keuangan, tanpa elemen kinerja. Selain itu, walaupun perundang-undangan administratif mungkin menuntut kepala daerah dan kabupaten untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kepada administrasi terkait mereka, tidak ada indikasi apakah laporan ini akan mencakup informasi terkait dengan PRB, atau apakah laporan ini akan mudah diakses publik. Proyek BNPB “Standar Pelayanan Minimal” bertujuan untuk mengembangkan serangkaian standar minimal untuk penyediaan layanan di sejumlah bidang, termasuk PRB, yang kemudian dapat digunakan sebagai dasar pelaporan transparan. Walaupun proyek ini berpotensi sebagai perangkat yang berguna,

267 Pasal 77, *Ibid*

268 Pasal 78, *Ibid*

269 Pasal 91, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

270 Sebagai contoh, lihat Pasal 28A, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (sebagaimana diamandemen)

271 UU Nomor 14 tahun 2008, UU Keterbukaan Informasi Publik

proyek ini sudah dalam proses pengembangan selama beberapa tahun, dan kurang jelas apakah akan diluncurkan di tahun 2016.

Saat ini tidak jelas apakah ada tindakan penegakan yang pernah dilakukan menurut ketentuan pidana dalam UU PB. Mengingat sejumlah ketentuan tersebut terkait dengan tindak pidana yang melibatkan pembangunan risiko tinggi tanpa analisis risiko yang memadai, hal ini berpotensi memotong silang mandat sejumlah lembaga lainnya seperti Kementerian Pekerjaan Umum, dan dewan perencanaan tata ruang daerah. Seorang responden dari pemerintah memberi kesan bahwa kurangnya koordinasi dengan lembaga-lembaga ini mungkin menjadi alasan kurangnya tindakan penegakan aturan. Wawancara dengan pejabat BNPB mendemonstrasikan bahwa prosedur internal mengenai kegagalan untuk melaksanakan tugas secara memadai sudah ada, namun belum pernah ada kasus kelalaian yang pernah diangkat, dan bagaimana pun dikatakan bahwa sanksi dan hukuman hanya akan ditangani secara internal kecuali apabila melibatkan aspek pidana.

Masalah korupsi menjadi fokus penyelidikan dan hukuman, walaupun hanya relatif sedikit kasus yang pernah diangkat sampai saat ini. Ada kemungkinan ketentuan yang lebih kuat mengenai pelaporan dan akuntabilitas akan diajukan di masa depan sehubungan dengan UU PB, namun hal ini belum pasti.

Sebagaimana sudah disebutkan di atas, ada ketentuan-ketentuan dalam kerangka hukum manajemen bencana yang menetapkan hak asasi bagi penduduk Indonesia atas informasi tentang kebijakan manajemen bencana. Walaupun mungkin masih ada hak-hak terkait lain (dengan PRB) yang diatur dalam kerangka hukum yang lebih luas di Indonesia, namun skala riset yang diperlukan untuk bisa menentukan hal ini melampaui ruang lingkup studi ini. Dalam hal hak penduduk untuk meminta informasi yang berpotensi terkait PRB menurut UU Keterbukaan Informasi Publik 2008 yang disebutkan di atas, sudah ada batasan-batasan dasarnya. Masyarakat lokal yang dapat menarik manfaat terbesar dari jenis akses ini biasanya adalah mereka dengan kesadaran paling rendah tentang hukum dan kapasitas paling rendah untuk menjelajah birokrasi yang ada. Studi baru-baru ini di Jawa Timur memberikan kesan bahwa walaupun jumlah permintaan untuk informasi relatif kecil, ada keengganan institusional untuk membuka informasi ini secara tepat waktu, walaupun informasi ini dibuka.²⁷² Lembaga-lembaga non pemerintah seperti Asia Foundation memberikan dukungan teknis untuk membantu pemerintah lokal untuk membuat informasi tentang kebijakan penggunaan tanah dan hutan tersedia bagi publik, serta memfasilitasi mitra masyarakat sipilnya untuk memperoleh dan menggunakan informasi tentang rencana tata ruang dan proses perizinan.²⁷³ Namun demikian, upaya yang lebih terkoordinasi dan meluas masih dibutuhkan, terutama di pihak pemangku kepentingan pemerintah, untuk menginisiasi budaya transparansi.

272 Widodo Putro dan Ward Berenschot, Freedom of information, di Inside Indonesia 116 (April – Juni 2014), <http://www.insideindonesia.org/freedom-of-information> (diakses 11 November 2015)

273 The Asia Foundation, Environmental Governance in Indonesia, tanpa tahun, hlm. 2

d. Penilaian

Apakah ada mekanisme yang memadai untuk menjamin bahwa tanggung jawab dipenuhi dan hak-hak dilindungi?

Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan

- Jalur pelaporan institusional serta ketentuan pemantauan dan evaluasi tercakup dalam UU PB sebagaimana Peraturan Pemerintah no. 21/2008 dan Peraturan Presiden no.8/2008, yang memastikan bahwa BNPB melapor kepada Presiden paling tidak satu kali dalam sebulan, dan harus bekerja sama dengan BAPPENAS serta BAPPEDA untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana.
- Unsur Pengarah BNPB dan BPBD juga harus menyiapkan laporan tentang kegiatan mereka. Perakunan untuk dana penanggulangan bencana dijelaskan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah no. 22/2008.
- Ketentuan pidana juga dimasukkan dalam UU PB, meskipun hanya terkonsentrasi terutama pada sanksi untuk pengembangan berisiko tinggi tanpa analisis bencana. UU tersebut tidak mengacu pada masalah pertanggungjawaban dan penghambat PRB yang lebih luas.
- Meskipun UU administratif mengharuskan, misalnya, kepala daerah dan kabupaten untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kepada administrasi mereka yang relevan, tidak ada indikasi apakah ini akan mencakup informasi mengenai PRB, apakah mereka akan melaporkannya secara teratur, atau apakah laporan tersebut tersedia dengan mudah untuk publik.
- Namun demikian, ada ketentuan-ketentuan dalam kerangka hukum manajemen bencana yang menetapkan hak-hak mendasar bagi penduduk Indonesia untuk mengakses informasi tentang kebijakan manajemen bencana. Penduduk juga memiliki hak-hak dasar untuk mengakses informasi menurut UU Keterbukaan Informasi Publik 2008, yang mewajibkan setiap badan publik untuk menyediakan informasi kepada publik mengenai hampir semua aspek dari operasi mereka.
- Secara keseluruhan, kerangka hukum ini akan lebih baik dengan ketentuan yang lebih kuat mengenai ketersediaan informasi secara publik. Saat ini tidak ada insentif bagi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan PRB, dan tidak ada juga hak-hak yang jelas ditetapkan sehubungan dengan PRB. Sanksi hukum dan administratif bagi pejabat publik, individu, dan bisnis atas kegagalan untuk memenuhi tugas mereka juga dapat dikembangkan lebih lanjut.

Identifikasi masalah prioritas dalam kerangka hukum

Bagian ini memberikan ringkasan dari tanggapan terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam Daftar Periksa dan menggali lebih lanjut masalah mana yang menjadi prioritas dalam konteks PRB di Indonesia. Dalam menentukan bidang prioritas yang perlu disasar, studi ini mempertimbangkan di mana perbaikan kerangka hukum dan pelaksanaannya akan paling mungkin membuat dampak terbesar dalam mengurangi risiko dan menyelamatkan hidup.

Penting untuk dicatat di sini bahwa perkembangan paling signifikan yang telah terjadi di seluruh Indonesia sehubungan dengan pengembangan kerangka hukum yang komprehensif tentang manajemen risiko bencana adalah ketentuan yang jelas dan tegas untuk mempromosikan PRB. Hal ini berlaku terhadap kerangka hukum dan institusional yang mutakhir yang dikembangkan di bawah UU PB dan peraturan tambahannya, serta sejumlah besar peraturan perundang-undangan dan praktik yang hadir lintas berbagai sektor dan lembaga. Walaupun ringkasan di bawah ini fokus pada bidang-bidang yang dapat lebih diperkuat, hal ini tidak dilakukan untuk mengesampingkan kemajuan dan perkembangan positif yang telah terjadi. Terlepas dari kesenjangan dan perbedaan tingkat pelaksanaan, kemajuan ini masih memposisikan Indonesia sebagai yang terdepan di bidang ini.

Ikhtisar bidang prioritas untuk disasar:

Pertanyaan	Penilaian	Bidang prioritas untuk disasar
1. Apakah ada perundang-undangan terkait manajemen risiko bencana yang memprioritaskan pengurangan risiko bencana (PRB)?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Harmonisasi dari berbagai istilah yang mengacu pada PRB, dan penekanan yang lebih kuat terhadap pentingnya PRB dalam UU PB. Kaitan ke peraturan perundang-undangan dan lembaga perubahan iklim dapat diperjelas. Kaitan dengan perundang-undangan sektoral yang relevan lainnya juga dapat dicakup. Pertimbangkan mekanisme yang lebih rinci yang memungkinkan pengukuran sukses dan pelaksanaan.
2. Apakah perundang-undangan membentuk lembaga yang efektif, dari tingkat nasional ke lokal, dengan tanggung jawab yang jelas untuk pengurangan risiko bencana?	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan	<ul style="list-style-type: none"> Pertimbangkan untuk memperkuat kaitan koor-dinasi dan kelembagaan antara BNPB dan BPBD, baik da-lam perundang-undangan maupun praktik. Kerangka kerja hukum dapat memperoleh man-faat dari penugasan tanggung jawab bidang PRB secara lebih jelas di tingkat regional, kabupaten, dan lokal. Tanggung jawab pemerintah lokal untuk PRB dapat dide-finisikan dalam bidang hukum administratif. Pertimbangkan untuk menyediakan mandat yang lebih jelas untuk koordinasi PRB bagi unsur pengarah BNPB. Hal ini kemudian dapat diperluas untuk mengembangkan tanggung jawab kelembagaan yang jelas dan kaitan bagi banyak sek-tor yang terlibat.
3. Apakah perundang-undangan sektoral utama di tingkat nasional, provinsi, dan lokal meningkatkan aspek keselamatan dan mengurangi kerentanan?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Lingkungan: pencakupan risiko bencana dan partisipasi publik dalam proses AMDAL harus ditinjau. Kehutanan: walaupun ada kerangka hukum yang kuat, pemangku kepentingan dapat memperoleh manfaat dari pengarusutamaan ketentuan relevan tentang pencegahan kebakaran hutan, dan meninjau mekanisme yang mempromosikan manajemen masyarakat dalam mengurangi risiko.

Pertanyaan	Penilaian	Bidang prioritas untuk disasar
	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> Air: diperlukan kejelasan tentang peraturan apa yang akan menggantikan UU tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Peraturan perundang-undangan penggantinya harus memprioritaskan ketentuan yang bertujuan untuk mengurangi risiko banjir dan kekeringan
	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> Perencanaan penggunaan tanah: pencakupan penilaian risiko harus diprioritaskan, dan perlu dipertimbangkan untuk membentuk kaitan koordinasi antara badan perencanaan dan BNPB/BPBD.
	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Pembangunan dan konstruksi: sudah ada kerangka hukum yang kuat - oleh karena itu direkomendasikan peningkatan fokus terhadap pelaksanaannya, terutama di luar pusat perkotaan. Kajian tentang kerangka kerja di masa depan harus memperhatikan standar keamanan yang telah diubah serta kebutuhan untuk meningkatkan kepekaan kontraktor.
	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> Perubahan iklim: kolaborasi antara sektor PB/PRB (yaitu BNPB) dan sektor perubahan iklim harus diperkuat melalui tindakan-tindakan praktis. Diperlukan kejelasan tentang status badan nasional Indonesia yang bertanggung jawab atas adaptasi perubahan iklim.
4. Apakah perundang-undangan menjamin bahwa sumber daya yang memadai dianggarkan untuk pengurangan risiko bencana?	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> PRB sebagai mata anggaran khusus dapat dimasukkan ke dalam legislasi atau diperjelas melalui kebijakan/panduan, mungkin dengan persentase minimum peruntukan dana demi menciptakan dasar bagi arus pendanaan jelas dari pemerintah pusat.
5. Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk penilaian risiko dan memastikan informasi risiko dipertimbangkan dalam proses pengembangan?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Peran dan tanggung jawab di bidang penilaian risiko dapat diklarifikasi, baik melalui revisi terhadap kerangka hukum penanggulangan bencana yang sudah ada, maupun melalui panduan atau prosedur sekunder. Secara umum, klarifikasi mekanisme pengintegrasian informasi risiko ke dalam proses pengembangan perlu dipertimbangkan. Hubungan yang lebih kuat antara penilaian risiko dan peta kerentanan serta sektor-sektor perencanaan pengembangan dan pembangunan juga harus digalakkan.
6. Apakah perundang-undangan menetapkan dengan jelas prosedur dan tanggung jawab untuk peringatan dini?	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> Indonesia sudah memiliki Sistem Peringatan Dini yang kuat, walaupun kerangka hukum dapat diperbaiki dengan mengklarifikasi peran dan tanggung jawab. Sistem Peringatan Dini untuk bahaya yang berulang, terutama banjir dan kekeringan, perlu ditinjau dan dijadikan prioritas dalam pengembangan hukum maupun praktis. Pertimbangkan ketentuan hukum dan praktis yang tepat untuk mencakup Sistem Peringatan Dini dan pengetahuan tradisional/adat ke dalam sistem yang formal dan teknis.
7. Apakah perundang-undangan membutuhkan pendidikan, pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk menciptakan pendekatan keseluruhan masyarakat kepada PRB?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Perundang-undangan nasional tentang pendidikan dapat diperbaiki dengan membuat suatu tempat khusus bagi PRB dalam kurikulum nasional. Untuk dapat lebih memperkuat perpaduan risiko dan manajemen bencana di dalam sistem, mekanisme untuk memperbaiki koordinasi antara BNPB, BPBD, dan sektor pendidikan perlu dipertimbangkan. Fokus terhadap kapasitas dan sumber daya sekolah lokal dan pihak berwenang pendidikan serta koordinasi mereka dengan tingkat nasional perlu didorong untuk memastikan perpaduan PRB dengan lebih baik ke dalam kurikulum.

Pertanyaan	Penilaian	Bidang prioritas untuk disasar
8. Apakah perundang-undangan memastikan keterlibatan masyarakat sipil, sektor swasta dan komunitas dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat sipil, sektor swasta, dan masyarakat saat ini menerima manfaat dari sejumlah mekanisme inklusi. Namun demikian masih ada kebutuhan untuk mendefinisikan dengan baik peran mereka dalam keputusan dan kegiatan pengurangan risiko. Perundang-undangan saat ini lebih fokus pada peran mereka dalam respons bencana, daripada kegiatan pencegahan dan mitigasi. Peraturan BNPB yang relevan dapat ditinjau dan disebarluaskan serta dioperasionalkan secara lebih efektif.
9. Apakah perundang-undangan benar-benar mempertimbangkan gender dan kebutuhan khusus terutama untuk orang-orang yang masuk kategori rentan?	Ya, namun beberapa aspek dapat diperkuat.	<ul style="list-style-type: none"> Dalam hal kerangka hukum untuk manajemen bencana, perpaduan pertimbangan gender dan kebutuhan khusus dari kategori orang yang rentan dapat diperkuat. Secara spesifik, ketentuan tingkat tinggi yang menghargai kebutuhan kelompok rentan dalam respons bencana dapat digunakan sebagai basis yang kuat bagi pengembangan. Hal ini dapat memperluas masukan kelompok tersebut ke dalam keputusan PRB dan mengembangkan program PRB yang memprioritaskan kebutuhan mereka.
10. Apakah ada mekanisme yang memadai untuk menjamin bahwa tanggung jawab dipenuhi dan hak-hak dilindungi?	Sampai batas tertentu, walaupun diperlukan perbaikan ke depan.	<ul style="list-style-type: none"> Untuk mempromosikan transparansi dan memastikan garis kewenangan dan pelaporan yang jelas, pertimbangkan untuk mengklarifikasi garis pelaporan kelembagaan yang ada saat ini di bidang PRB, dan bagaimana masyarakat dapat mengakses informasi laporan, melalui perundang-undangan atau dokumentasi panduan sekunder. Ketentuan dan sanksi pidana juga berpotensi untuk diperluas ke permasalahan akuntabilitas dan liabilitas untuk PRB, yaitu kegagalan pejabat, individu, dan sektor usaha untuk memenuhi tanggung jawab mereka. Dalam jangka panjang, mekanisme atau skema insentif yang sesuai dapat dipertimbangkan untuk menghargai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan PRB. Hal ini juga dapat diperluas ke berbagai sektor.

Rekomendasi

Mengingat perubahan yang dibuat dalam peraturan perundang-undangan dan praktik sesudah tsunami 2004, Indonesia telah memposisikan diri di garis depan sekelompok besar negara yang telah mengembangkan, dan terus mengembangkan, rezim hukum komprehensif untuk mendukung spektrum manajemen bencana secara keseluruhan. Indonesia sekarang menghadapi tantangan untuk memastikan bahwa PRB juga cukup dicerminkan dan dilaksanakan di seluruh kerangka hukum tersebut. PRB tidak dapat diperlakukan sebagai 'sektor' sendiri, karena merupakan tema lintas sektor yang harus diarusutamakan ke dalam sektor lain yang memiliki peran penting dalam mengurangi pemaparan masyarakat terhadap risiko. Namun demikian, koordinasi dan pengawasan yang lebih efektif terhadap kegiatan PRB di semua tingkatan masih diperlukan. Hal ini bukanlah suatu tugas yang mudah, dan perlu ditemukan solusi yang memastikan koordinasi dan mengurangi tumpang tindih antara berbagai entitas yang terlibat, yang juga menjamin ketersediaan kewenangan, kapasitas, dan dana yang memadai dan terdefinisikan dengan jelas di semua tingkatan pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pengurangan risiko.

Berdasarkan respons terhadap pertanyaan-pertanyaan Daftar Periksa, dan bidang prioritas yang diidentifikasi di atas, bagian ini mengajukan beberapa rekomendasi utama dan masukan tentang langkah ke depan untuk membangun lebih jauh kekuatan yang telah diidentifikasi dalam kerangka hukum PRB Indonesia, serta mengatasi beberapa kesenjangan besar. Bagian ini banyak mengacu pada umpan balik dari para pemangku kepentingan di lokakarya konsultasi, dan terutama fokus pada rekomendasi yang didukung oleh para peserta. Rekomendasi-rekomendasi ini bukan dimaksudkan sebagai kata-kata final. Tujuan dari bagian ini adalah agar para pemangku kepentingan mempertimbangkan isinya dan memadukan rekomendasi yang relevan yang diajukan di sini ke dalam pemikiran dan perencanaan mereka. Rekomendasi-rekomendasi ini juga akan membentuk dasar bagi pengembangan 'peta jalan' atau 'rencana aksi' yang sedang berlangsung untuk UU dan PRB di Indonesia yang akan dikembangkan bersama antara PMI, BNPB, dan IFRC, dengan masukan dari pemangku kepentingan sebagaimana perlu. Versi awal rencana aksi ini dimasukkan dalam Lampiran A.

Dalam hal melaksanakan rekomendasi-rekomendasi yang tercatat di bawah, beberapa rekomendasi dapat dicerminkan dalam legislasi tingkat nasional atau, jika tidak, dalam dokumen panduan atau kebijakan turunannya. Misalnya, Instruksi Presiden di sektor kehutanan telah digunakan untuk meletakkan tanggung jawab kepada berbagai lembaga dan mendorong kolaborasi mereka: hal ini dapat menjadi mekanisme yang cocok untuk menciptakan momentum dan konsensus tentang PRB.

Rekomendasi 1

Gunakan proses amandemen terhadap UU PB di masa depan untuk mengajukan amandemen berikut ini:

- Alokasi tanggung jawab kelembagaan yang lebih jelas dan langsung di bidang PRB dari tingkat nasional ke tingkat desa (misalnya menyebutkan kementerian dan badan yang relevan serta menetapkan tanggung jawab spesifik). Hal ini dapat mencakup memperkuat mandat unsur pengarah untuk bertindak sebagai mekanisme koordinasi dan mekanisme berbagi informasi untuk PRB di tingkat nasional.
- Pembentukan hubungan kelembagaan hukum yang jelas dengan sektor lainnya, terutama lingkungan dan perubahan iklim, dan juga termasuk dengan sektor perencanaan dan pendidikan. Hal ini bisa mencakup pembentukan badan koordinasi multisektor dengan mandat untuk fokus secara eksklusif pada PRB dan pelaksanaan kerangka kerja Sendai, sebagaimana diusulkan di atas.

- Mekanisme pelaporan yang lebih rinci dan transparan, dengan menetapkan garis pelaporan yang jelas bagi kegiatan dan keuangan. Perlu dipertimbangkan untuk membentuk mekanisme pemantauan dan evaluasi yang permanen dan didefinisikan dengan jelas untuk PRB.
- Memperluas bagian tentang akuntabilitas dan sanksi untuk mencakup liabilitas terhadap tindakan seperti kelalaian berat dalam melaksanakan tugas manajemen bencana/kegagalan besar untuk memenuhi tugas.
- Menyelaraskan dan mendorong sarana partisipasi publik dalam perencanaan dan pengambilan keputusan PRB terutama di tingkat desa. Ini juga harus mencakup pengutamaan perempuan dan kelompok rentan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan.
- Menuntut prosedur dan alokasi pendanaan yang jelas serta transparan untuk PRB dalam anggaran sektoral.
- Memungkinkan peran yang lebih jelas dan strategis bagi sektor swasta dalam pengambilan keputusan dan kegiatan PRB, mungkin dengan menjelajahi kemitraan yang tepat.

Rekomendasi 2

Pertimbangkan amandemen strategis berikut ini terhadap legislasi sektoral lain

- Walaupun revisi perundang-undangan nasional adalah tujuan jangka panjang yang membutuhkan upaya bersama terkoordinasi dari berbagai pemangku kepentingan, bagian ini merekomendasikan bidang prioritas utama yang perlu menjadi fokus revisi hukum di masa depan.
- Jika mungkin, revisi perundang-undangan di masa depan yang bertujuan untuk memperkuat ketentuan PRB harus dipadukan ke dalam rencana reformasi yang lebih luas. Sebagai contoh, revisi di masa depan terhadap kode bangunan dan peraturan konstruksi yang memutakhirkan standar relevan juga dapat digunakan untuk memastikan bahwa standar yang relevan dengan PRB juga dicakup.
- **Lingkungan:** pengutamaan PRB yang jelas dan inklusi risiko bencana yang relevan sebagai pertimbangan utama dalam setiap proses AMDAL harus dimasukkan dalam semua revisi legislasi lingkungan di masa mendatang. Kaitan spesifik perlu dibuat dengan UU PB dan koordinasi dengan BNPB/BPBD.
- **Perencanaan penggunaan lahan:** sertakan ketentuan yang mengaitkan lembaga perencanaan penggunaan lahan dengan BNPB dan BPBD, serta mengaitkannya dengan penekanan UU PB terhadap rencana struktur tata ruang sebagai perangkat pencegahan utama. Perundang-undangan tentang perencanaan penggunaan tanah juga dapat direvisi untuk memprioritaskan pembangunan sekolah, rumah sakit, dan bangunan publik yang aman lainnya.
- **Gedung dan bangunan:** revisi di masa depan terhadap perundang-undangan gedung dan bangunan harus dimanfaatkan untuk memastikan bahwa standar dan kode bangunan yang relevan dengan pengurangan risiko selalu diperbarui sesuai standar terkini yang disepakati secara internasional (dengan revisi yang sesuai untuk konteks Indonesia). Hal ini dapat dikombinasikan dengan upaya untuk memperbaiki penegakan sanksi terhadap ketidaktaatan.
- **Perubahan iklim:** perundang-undangan nasional perubahan iklim dan upaya dari badan tingkat nasional yang diberi mandat untuk mengawasi upaya adaptasi perubahan iklim Indonesia perlu ditinjau ulang. Dalam konteks PRB, revisi perundang-undangan harus berusaha untuk mempromosikan koordinasi dan perpaduan dengan BNPB, BPBD dan lembaga lainnya yang terlibat dalam kegiatan PRB.
- **Pendidikan:** perpaduan positif elemen-elemen risiko dan kesadaran bencana ke dalam sistem pendidikan akan memperoleh manfaat dari pengakuannya dalam UU pendidikan nasional, agar ini menjadi persyaratan jelas bagi kurikulum nasional.

Rekomendasi 3

Memperkuat mandat PRB dari Unsur Pengarah BNPB saat ini

- Walaupun ada kemungkinan bahwa revisi UU PB akan mengusulkan struktur kelembagaan alternatif, struktur koordinasi tingkat tinggi yang ada saat ini berdasarkan UU, yaitu unsur pengarah BNPB, masih dapat ditambahkan atau diperkuat untuk memperbaiki koordinasi multisektor.
- Perubahan apa pun harus juga mempertimbangkan perkembangan di bidang lain yang relevan dengan PRB. Khususnya, berkaitan dengan kegiatan penyusunan laporan data awal bagi Kerangka Kerja Sendai dan rencana pelaksanaan Kerangka Kerja Sendai untuk PRB.
- Kaitan yang lebih kuat dan koordinasi yang lebih teratur dengan platform koordinasi berbasis masyarakat sipil untuk PRB, PLANAS, direkomendasikan. Contohnya, seorang perwakilan PLANAS dapat dilibatkan dalam pertemuan unsur pengarah, jika dianggap patut.
- Mandat dari unsur pengarah juga harus mencakup menasar topik yang diangkat oleh laporan ini dan menindaklanjuti pelaksanaan rekomendasinya.
- Dalam jangka panjang, unsur pengarah, atau kelompok kerja informal, juga harus mempertimbangkan dikembangkannya rencana aksi sektoral yang mempertimbangkan intervensi hukum yang paling cocok untuk tujuan PRB – yang mungkin termasuk revisi terhadap perundang-undangan yang ada atau penyusunan perundang-undangan baru.

Rekomendasi 4

Pastikan pemaduan PRB ke dalam Kerangka Kerja Tanggap Bencana Nasional yang diusulkan

- Perkembangan Kerangka Kerja Tanggap Bencana Nasional, yang telah berada dalam pembahasan selama beberapa tahun, harus digunakan sebagai kesempatan untuk memadukan pertimbangan PRB ke dalam dokumen kebijakan tingkat nasional yang strategis.
- Rancangan dari rangkuman eksekutif Kerangka Kerja saat ini mengindikasikan bahwa tema lintas sektor akan dipadukan ke dalamnya. Saat ini tema-tema ini mencakup lingkungan, gender, dan hak asasi manusia. Disarankan agar setidaknya-tidaknya PRB dimasukkan juga dalam daftar ini.

Rekomendasi 5

Meningkatkan fokus tentang kapasitas, penegakan, dan pelaksanaan di seluruh sektor yang relevan dengan PRB

- Ini merupakan perubahan jangka panjang yang membutuhkan upaya berkomitmen dari semua tingkatan dan sektor.
- Fokus khusus perlu diberikan pada peningkatan kapasitas di tingkat kabupaten dan desa untuk merencanakan, menganggarkan, melaksanakan, dan melaporkan program terkait PRB.
- Selain itu juga perlu memprioritaskan untuk mencari cara meningkatkan kapasitas dan penegakan dalam sektor-sektor seperti perencanaan penggunaan tanah dan konstruksi.

Rekomendasi 6

Penggunaan PRB 'champion' dan/atau penasihat teknis dalam kementerian dan lembaga.

- Untuk memastikan pengarusutamaan PRB yang efektif, setiap kementerian pemerintah yang relevan dapat menugaskan sebuah direktorat atau tim sebagai 'champion' PRB.
- Perwakilan dapat bertemu dalam pertemuan teratur multisektor untuk memastikan koordinasi kegiatan dan praktik terbaik dibagikan, dan juga akan bertanggung jawab untuk mengawasi perpaduan PRB ke dalam kementerian dan lembaga mereka sendiri.
- Model ini dapat diluncurkan di tingkat daerah dan kabupaten.

Rekomendasi 7

Meningkatkan partisipasi publik dalam proses penilaian risiko, perencanaan PRB dan manajemen bencana secara umum

- Direkomendasikan bahwa pemerintah mempertimbangkan revisi yang patut terhadap perundang-undangan yang mengklarifikasi dan memastikan partisipasi publik dalam proses penting termasuk perencanaan pengembangan, penilaian risiko, perencanaan tata ruang, dan manajemen sumber daya alam.
- Pengembangan serangkaian panduan bagi semua sektor dapat menjadi sebuah titik awal untuk itu. Pertimbangan khusus bagi perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok spesifik lain harus diprioritaskan.

Rekomendasi 8

Menjajaki potensi penggunaan peraturan perundang-undangan tingkat lokal/desa yang bisa digunakan untuk tujuan PRB.

- Lebih penting lagi, pengembangan peraturan perundang-undangan semacam itu harus mencakup masukan teknis dari masyarakat sipil setempat, LSM, serta organisasi masyarakat. Isi dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat mencakup:
 - o Pemetaan partisipatif dari risiko masyarakat.
 - o Penggunaan struktur dan pendanaan pihak berwenang setempat untuk tujuan PRB.
 - o Pembentukan komite lokal PRB.
 - o Integrasi perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya ke dalam pengambilan keputusan.
- Dengan pendekatan yang mendukung upaya penting pemerintah dan masyarakat sipil yang sudah berjalan untuk membangun kapasitas lokal, kegiatan peningkatan kesadaran dapat dilakukan dengan masyarakat untuk meningkatkan kesadaran dan kapasitas untuk mengembangkan dan menggunakan peraturan perundang-undangan untuk tujuan ini.
- Perhatian khusus perlu diberikan untuk mencakup norma tradisional dan adat yang relevan. Beberapa contoh yang baik telah diidentifikasi dalam penelitian untuk laporan ini, dan dapat menjadi model bagi masyarakat lain.

Rekomendasi 9

Melaksanakan riset lebih jauh di masyarakat setempat.

- Akibat kerangka waktu yang terbatas, untuk tujuan studi ini, tidak mungkin untuk bepergian dan melibatkan masyarakat lokal di Indonesia secara luas sebagai bagian dari penelitian ini.
- Semua kegiatan yang terkait PRB pada akhirnya berupaya untuk mengurangi paparan komunitas terhadap bahaya alam, serta untuk memberdayakan masyarakat untuk dapat mengelola risiko mereka secara efektif.
- Untuk menyediakan basis bukti yang kuat untuk perubahan yang diusulkan terhadap kerangka hukum untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, direkomendasikan agar dilakukan penelitian lebih jauh di tingkat masyarakat untuk menyediakan indikasi pengetahuan dan pelaksanaan perundang-undangan nasional di tingkat lokal, serta untuk mengidentifikasi risiko utama yang dihadapi oleh masyarakat dan mekanisme apa pun yang digunakan untuk mengelola risiko tersebut.
- Penelitian ini juga dapat dilakukan dengan pejabat berwenang setempat (terutama di tingkat kabupaten dan desa) serta PMI cabang secara bersamaan.

Catatan penutup: langkah ke depan

Pemerintah Indonesia menyadari kebutuhan akan upaya dan kemitraan jangka panjang guna membangun kapasitas bangsa untuk memastikan masyarakat tahan terhadap bencana.²⁷⁴ Penemuan dan rekomendasi yang disajikan dalam laporan ini dengan ini disajikan dengan harapan adanya pengembangan, kolaborasi, dan kemitraan yang berkelanjutan antara pemerintah Indonesia (termasuk BNPB serta pemangku kepentingan sektoral lainnya), PMI, IFRC, dan aktor lainnya dalam rangka mencapai tujuan ini. Mereka dimaksudkan untuk memberi dasar bagi pengambil keputusan relevan berefleksi dan mempertimbangkan.

Seringkali lebih mudah untuk menunjukkan bidang yang harus diperbaiki daripada contoh-contoh praktik yang baik. Dalam kasus Indonesia, penting untuk menyorot bahwa kekuatan dari sistem manajemen bencana yang ada sekarang, kemutakhiran kerangka hukum dan tingkat pemahaman serta perpaduan PRB semuanya merupakan perkembangan yang sangat positif. Sejak tsunami 2004, Indonesia telah menggunakan Kerangka Kerja Hyogo untuk Aksi sebagai titik acuan untuk membuat kemajuan signifikan dalam memadukan dan mengarusutamakan pengurangan risiko bencana ke dalam rencana legislasi dan pembangunan nasionalnya. Hal ini secara khusus relevan mengingat skala bahaya alam yang dihadapi Indonesia secara teratur.

Indonesia pada akhirnya memiliki dasar yang sangat kokoh untuk memperkuat lembaga-lembaga, UU dan penerapannya, dan untuk mengurangi risiko bencana yang dihadapi. Bidang prioritas dan rekomendasi yang dikembangkan dalam studi ini ditawarkan sebagai perangkat potensial untuk melanjutkan dukungan terhadap upaya yang ada.

274 Lihat pernyataan oleh Bpk. M. Jusuf Kalla, Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketua Palang Merah Indonesia, Konferensi Dunia PBB Ketiga tentang Pengurangan Risiko Bencana, Sendai, Jepang, 14 Maret 2015

Lampiran A: Rencana Aksi Awal

Poin di bawah ini menguraikan beberapa usulan langkah awal untuk membawa rekomendasi dari studi ini serta pemangku kepentingan utama untuk dilibatkan dalam proses.

Pembentukan Gugus Tugas dan langkah-langkah berikutnya

- Membentuk gugus tugas Hukum dan PRB / kelompok kerja untuk membahas laporan dan mengembangkan lebih jauh rencana aksi untuk langkah-langkah berikut serta melaksanakan rekomendasi-rekomendasi. Gugus tugas ini dapat terdiri dari anggota-anggota sepantasnya dari BNPB, IFRC, dan PMI. Gugus tugas umum harus relatif sedikit jumlah anggotanya, namun masukan dari Kementerian lain, organisasi internasional dan masyarakat sipil harus dimasukkan.
- Gugus tugas ini harus bertujuan untuk membagikan laporan pemetaan final (salinan cetak maupun elektronik) dengan kelompok target Kementerian dan pemangku kepentingan lainnya (lihat bagian pemangku kepentingan utama di bawah ini), dan undang para pemangku kepentingan ini ke dalam sebuah pertemuan untuk membahas isi, rekomendasi, dan prioritas dari rencana aksi ini.
- Gugus tugas harus memperhatikan kebutuhan untuk membuat komitmen yang kuat dan berkelanjutan serta kemauan politik pemerintah maupun pemangku kepentingan lainnya. Tanpa hal ini, pencapaian dari prioritas mana pun akan sulit. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan untuk mengambil peran advokasi sehubungan dengan hukum dan PRB. Gugus tugas semacam ini memegang peran yang penting dalam mendorong lembaga dan sektor yang berbeda untuk berpikir kritis tentang kerangka hukum mereka untuk PRB dan bagaimana hal ini dilaksanakan, serta mendorong upaya reformasi atau pelaksanaan yang lebih kuat dari pihak lembaga.

Prioritas untuk dipertimbangkan oleh gugus tugas dan pemangku kepentingan utama

- Mengingat prioritas untuk dipertimbangkan yang diuraikan dalam laporan ini, fokus terhadap **pelaksanaan dari kerangka hukum yang sudah ada** dapat diambil sebagai langkah pertama, daripada mengubah atau merancang peraturan baru. Hal ini berlaku untuk semua bidang, mulai dari mekanisme koordinasi UU PB sampai partisipasi publik dalam proses perencanaan tata ruang. Revisi dari UU PB dan perundang-undangan sektor lainnya dapat dipertimbangkan sebagai prioritas jangka panjang dan kesempatan untuk hal ini harus diambil jika dan ketika waktunya tiba.
- Upaya juga perlu diarahkan kepada **koordinasi antar berbagai sektor PRB, serta koordinasi antara tingkat nasional, regional, kabupaten, dan lokal**. Mitra penting adalah BNPB dan secara khusus unsur pengarahnya perlu dipertimbangkan dalam hal ini.
- Selanjutnya dibutuhkan tindak lanjut dari prioritas yang diidentifikasi di lokakarya, peningkatan fokus terhadap **kapasitas, penegakan, dan pelaksanaan** di seluruh sektor yang relevan dengan PRB. Karena ini merupakan ambisi yang luas, upaya awal dapat fokus untuk mengaitkan gugus tugas yang disebut di atas dengan satu atau dua sektor (misalnya lingkungan atau konstruksi) untuk membahas masalah-masalah ini.
- Gugus tugas ini juga dapat menggunakan peran mereka untuk menentukan apakah ada Kementerian yang hendak meninjau ulang kerangka hukum sektoral, dan jika iya, kapan. Hal ini akan memungkinkan disusunnya jadwal proses potensi revisi, dengan tujuan akhir mengusulkan revisi terkait PRB pada waktu yang tepat.

- BNPB diharapkan akan segera menandatangani perjanjian **Kerangka Kerja Tanggap Bencana Nasional** dengan Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Selandia Baru. Gugus tugas harus mencoba untuk memastikan bahwa mereka, dan organisasi yang mereka wakili, tercakup dalam pengembangan kerangka kerja dan menggunakan kesempatan itu untuk menyorot dan, jika mungkin, memadukan PRB ke dalam pengembangannya.
- Terus mendukung **Aliansi PB** informal yang telah terbentuk supaya memelihara momentum untuk penguatan terhadap UU PB. Gunakan kesempatan ini untuk mempromosikan rekomendasi dari laporan pemetaan sebagai potensi titik awal untuk amandemen di masa depan.
- Pastikan fokus terhadap **implementasi di tingkat masyarakat**, dan sarana untuk memastikan keterlibatan lokal yang lebih kuat. Sebagian akan melibatkan advokasi bagi partisipasi publik yang lebih baik dalam proses yang relevan dengan PRB (misalnya AMDAL, perencanaan tata ruang). Bisa juga melibatkan kolaborasi dengan pemangku kepentingan dalam pengembangan kapasitas desa dan untuk mengakses dana di bawah UU Desa 2014.

Pemangku kepentingan utama untuk dilibatkan

- BNPB
- PMI
- IFRC
- BAPPENAS
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- Kementerian Dalam Negeri
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
- Kementerian Pekerjaan Umum
- PLANAS
- UNDP
- OCHA
- Bank Dunia
- Asuransi Zurich Indonesia
- Disaster Resource Partnership (Kemitraan Sumber Daya Bencana)

Lampiran B: Daftar nama individu dan kelompok yang dikonsultasi

Pemangku kepentingan yang diwawancarai dalam misi penelitian di bulan Oktober 2015

Pemerintah Indonesia

- **Pak R. Sugiharto**, Kepala Biro, Biro Hukum dan Kerja Sama, BNPB
- **Meiladyastrinda Hapsari**, Kepala, Subbagian Kerja Sama Antar Negara dan Badan-badan PBB, Biro Hukum dan Kerja Sama, BNPB
- **Pak Lilik**, Kepala Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, BNPB
- **Pak Kuswiyanto**, Pejabat Senior, Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, BAPPENAS
- **Ibu Aruminigsih Sudjatma**, Perencana, Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal, BAPPENAS
- **Mozain Afif**, Kepala Subdirektorat Pengurangan Risiko Bencana, Kementerian Dalam Negeri
- **Pak Yoga**, Direktur, Kementerian Dalam Negeri
- **Novrizal Tahar**, Sekretaris, Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- **Gogot Suharwoto**, Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
- **Dr. Dwi Daryanto**, Kepala BPBD Kabupaten Bantul, BPBD Yogyakarta
- **Nyoman Suwanjaya**, Kepala Pusat Pengendalian Operasi, BPBD Bali

Gerakan Palang Merah Bulan Sabit Merah

- **Lucia Cipullo**, Delegasi Undang-Undang Bencana Regional untuk Asia Tenggara, IFRC
- **Pascal Boucher**, Koordinator Keselamatan dan Ketahanan Masyarakat, IFRC
- **Giorgio Ferrario**, Kepala Perwakilan Negara Tim Dukungan Klaster untuk Indonesia dan Timor-Leste serta Perwakilan untuk ASEAN, IFRC
- **Jaap Timmer**, Perwakilan Nasional, Palang Merah Belanda
- **Donna Lagdameo**, Penasihat Teknis dan Narahubung di Asia, Pusat Iklim IFRC
- **Pak Ritola Tasmaya**, Sekretaris Jenderal, PMI
- **Pak Tr Wuryanto**, Kepala PMI Surakarta
- **Pak Arifin Muhammad Hadi**, Kepala Manajemen Bencana, PMI

Organisasi internasional, masyarakat sipil, LSM, dst.

- **Iwan Gunawan**, Spesialis Manajemen Risiko Bencana Senior, Bank Dunia
 - **Jeong Park**, Penasihat Manajemen Bencana, Kedutaan Besar Australia
 - **Charles Thursby-Pelham**, Manajer – Unit Respons Bencana, Kedutaan Besar Australia
 - **Kristanto Sinandang**, Anggota Pengurus, Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI)
 - **Annisa Srikandini**, Peneliti PhD, Universitas Wageningen
-

- **Puji Pujiono**, Penasihat Regional PRB, ESCAP PBB
- **Firliana Purwanti**, Koordinator Senior Program Pengembangan, Urusan Luar Negeri & Program Bantuan Perdagangan Selandia Baru
- **Sylvester Ndaparoka**, Spesialis PRB, CARE International
- **Titi Moektijasih**, Analis Urusan Kemanusiaan, UNOCHA
- **Iwan Rahardja**, Konsultan, UNOCHA
- **Christian Budi Usfinit**, Kepala Program Manajemen Risiko Bencana, UNDP
- **Agus Hekso P**, FAO
- **Arthur Mitchell**, Konsultan, FAO
- **Lian Sofiani**, UNICEF
- **Wipsar Dina Adnari**, WFP
- **Yuniarti W**, UNESCO
- **Wirahadi Suryana**, Direktur, Korporasi dan Komersial, PT Zurich Insurance Indonesia
- **P. Raja Siregar**, Direktur Program, Adaptasi Perubahan Iklim & Pengurangan Risiko Bencana, Mercy Corps
- **Pak Djoni**, Mercy Corps
- **Nanang Subana Dirja**, Hak dalam Krisis – Manajer Program Kemanusiaan, Oxfam
- **Ninil Jannah**, Direktur, Asosiasi LINGKAR
- **Victor Rembeth**, Manajer Nasional, Kemitraan Sumber Daya Bencana
- **Henny Dwi Vidiarina**, Konsultan Lokal

Organisasi yang hadir di Lokakarya PRB dan Hukum, Februari 2016

- Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Kemanusiaan (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management/AHA Centre)
- CARE International
- CARITAS Indonesia (Karina KWI)
- Palang Merah Indonesia (PMI)
- Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI)
- Federasi Internasional Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC)
- Japan International Cooperation Agency (JICA)
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana/BNPB
- PKPU Lembaga Kemanusiaan Nasional
- Badan Standardisasi Nasional
- Palang Merah Belanda
- Organisasi Pendidikan, Ilmu dan Budaya PBB (UNESCO)
- Kantor PBB untuk Koordinasi Kemanusiaan (UNOCHA)
- Wahana Visi Indonesia
- Wetlands International
- Bank Dunia
- Asuransi Zurich

Lampiran C: Daftar Pustaka

A. Daftar Hukum

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1927
 - Undang Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 (sebagaimana telah diamandemen)
 - UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
 - UU Nomor 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat
 - UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi
 - UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
 - UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
 - Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam
 - Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan
 - UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
 - UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
 - UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
 - UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
 - UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
 - UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - UU Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
 - Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
 - Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia
 - Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 tahun 2006 tentang Peringatan Dini Tsunami atau Bencana Lainnya Melalui Lembaga Penyiaran di Seluruh Indonesia
 - Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 21 tahun 2006 tentang Penunjukan Lembaga Pemerintah Sebagai Focal Point dan
 - Pembentukan Tim Pengembangan Sistem Peringatan Dini Tsunami di Indonesia
 - Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan
 - UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
 - UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 - Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007
 - Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - Peraturan Pemerintah Nomor 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 Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
 - Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi and Reklamasi Hutan
-

- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rancana Penanggulangan Bencana
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 mengenai pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 tahun 2008 tentang Penetapan Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Pekerjaan Umum Yang Wajib Dilengkapi Dengan UKL-UPL
- UU Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- UU Nomor 31 tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
- UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
- Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 6 tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 4 tahun 2011 tentang Pedoman Reklamasi Hutan
- Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi GRK
- Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Sumber Daya Air
- UU Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- Decree Number 199 of 2012 on the Creation of the Preparatory Unit for the Macro Plan for Forestry Tenure
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 17 tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 5 tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 18 tahun 2012
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 7 Tahun 2013, tentang Pedoman Pemberian Izin Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Oleh Badan Usaha Dan Masyarakat Untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 1 tahun 2013 tentang Kesiapsiagaan dan Peringatan Dini
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

- Peraturan Kepala BNPB Nomor 12 tahun 2014 tentang Peran Serta Lembaga Usaha dalam Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 tahun 2014 tentang Penanganan, Perlindungan, dan Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanggulangan Bencana
- UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- UU Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian
- Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

B. Daftar Sumber Sekunder

Publikasi dan laporan

- Bank Pembangunan Asia, Republic of Indonesia: Improving Water Planning, Management, and Development, August 2013, tersedia di <http://www.adb.org/sites/default/files/project-document/78745/46233-001-ino-tar.pdf>
- Perjanjian Association of Southeast Asian Nations tentang Manajemen Bencana dan Respons Bencana, Program Kerja AADMER 2016-20, April 2016, tersedia di <http://www.asean.org/storage/2016/02/AADMER-Work-Programme-2016-2020ADOPTED.pdf>
- BAPPENAS, Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim, disajikan pada Seminar ke-22 Asia Pasifik tentang Perubahan Iklim, 28 Juni 2013, tersedia di https://www.env.go.jp/en/earth/ap-net/documents/seminar/22nd/18_Indonesia_Virgiyanti.pdf
- BAPPENAS, Kertas Kebijakan: Pengarusutamaan Gender dalam Adaptasi Perubahan Iklim, 2012, tersedia di http://www.bappenas.go.id/files/1813/5763/0712/policy-papergmccalaunching-cetak__20130320120610__3756__0.pdf
- BMKG, Buku Pedoman Pelayanan Peringatan Dini Tsunami InaTEWS, 2012, tersedia di <http://iopic.ioc-unesco.org/resources/awareness-and-education-materials/98/guidebooks/detail/29/tsunami-early-warning-service-guidebook-for-inatews>
- BNPB, Indeks Risiko Bencana Indonesia, 2013 (tidak tersedia daring)
- BNPB, National Assessment Report on Disaster Risk Reduction (Executive Summary), 2013, tersedia di <http://www.bnpb.go.id/uploads/migration/pubs/573.pdf>
- BNPB, National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015), HFA Monitor update, Preventionweb, 23 April 2015, tersedia di <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/framework/progress/v.php?id=28912&pid:45>
- Build Change Indonesia, Newsletter, January 2013, tersedia di http://buildchange.org/pdfs/130131_Build_Change_Indonesia_Newsletter_FINAL.pdf
- Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance (CEDMHA), Indonesia: Disaster Management Reference Handbook, 2015, tersedia di <http://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-disaster-management-reference-handbook-2015>
- Central Intelligence Agency, The World Factbook, Indonesia, tersedia di <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/id.html>
- Emma Willmott, DRR Education in Indonesia, tanpa tahun, tersedia di https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/221384/Willmott_Emma.pdf?sequence=1

- Fumiyo Kagawa dan David Selby, Disaster Risk Reduction In The School Curriculum, The Present And Potential Role Of Development Agencies And The Implications For The Hyogo Framework For Action 2005-2015 Successor, 19 Februari 2014, tersedia di <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgdocs/inputs/Kagawa%20and%20Selby,%202014.pdf>
 - German Research Centre for Geosciences, Ten years after the disaster: Tsunami- Early Warning System for the Indian Ocean, 19 December 2014, tersedia di <http://www.gfz-potsdam.de/en/media-communication/press-releases/details/article/zehn-jahre-nach-der-katastrophe-tsunami-fruehwarnsystem-fuer-den-indischen-ozean/>
 - Government of Indonesia and UNDP, Safer Communities through Disaster Risk Reduction in Development: Evaluation Report, 2011, tersedia di http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/safer-communities-through-disaster-risk-reduction-in-development.html
 - Government of Indonesia, National Action Plan for Climate Change Adaptation – Synthesis Report, November 2013, tersedia di https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342deP/1443/wp-content/uploads/filebase/programme-info/RAN-API_Synthesis_Report_2013.pdf
 - Handicap International, Lessons Learned from the project Mainstreaming Disability into Disaster Risk Management Initiatives in Indonesia and Philippines, 2011, tersedia di https://www.academia.edu/5728821/Mainstreaming_Disability_into_DRM_in_Indonesia_and_The_Philippines_-_Lesson_Learned
 - Heri Sutanta, Spatial Planning Support System for an Integrated Approach to Disaster Risk Reduction, December 2012, tersedia di http://www.csdila.unimelb.edu.au/publication/theses/Heri_Sutanta_PhD_Thesis.pdf
 - Herry Darwanto, Preliminary Examination of Existing Methodologies for allocating and tracking National Government Budget for Disaster Risk Reduction in Indonesia, January 2012, tersedia di <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/32377>
 - IFRC and PMI, International Disaster Response Law in Indonesia, 2014, tersedia di: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/Indonesia%20IDRL%20Report%20FINAL.pdf>
 - IFRC and UNDP, Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report, 2014, tersedia di <http://www.drr-law.org>
 - IFRC dan UNDP, The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction (Pilot Version), Maret 2015, tersedia di <http://www.ifrc.org/PageFiles/115542/The-checklist-on-law-and-drr.pdf>
 - IFRC dan UNDP, The checklist on law and disaster risk reduction, Oktober 2015, tersedia di: <http://www.drr-law.org>
 - IFRC, Indonesia: Java eruption, Sumatra earthquake and tsunami, Emergency appeal no. MDRID006 Operations update no. 4, 23 Mei 2011, <http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRID00604.pdf>
 - IFRC, Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study, July 2006, tersedia di: <http://www.ifrc.org/PageFiles/139604/indonesia-cs.pdf>
 - Jin Chen, Utrecht University and Netherlands Commission for Environmental Assessment, Public Participation provisions in Environmental Impact Assessment legal system: case studies in China, India and Indonesia, November 2013, tersedia di: http://api.commissiener.nl/docs/mer/diversen/masterthesis_jinchen_2013.pdf
 - Luois Durey and Esther Mwangi, Land-use planning in the Moluccas: What of customary tenure security?, tanpa tahun, tersedia di: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WPaper143Mwangi.pdf
-

- Masyhur Irsyam et al, Development of Seismic Hazard and Risk Maps for New Seismic Buildings and Infrastructure Codes in Indonesia, 2013, tersedia di <https://wiryanto.files.wordpress.com/2013/08/k32-39.pdf>
- Mohamad Ali Fulazzaky, Challenges of Integrated Water Resources Management in Indonesia, dalam Jurnal 'Water', 17 Juli 2014, tersedia di <http://www.mdpi.com/2073-4441/6/7/2000>
- Nonette Royo and Adrian Wells, Community Based Forest Management in Indonesia: a review of current practice and regulatory frameworks, 30 Januari 2012, tersedia di <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16242/03.pdf?sequence=9>
- Pernyataan oleh Yang Terhormat Bpk. M. Jusuf Kalla, Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketua Umum Palang Merah Indonesia, Konferensi Dunia PBB Ketiga tentang Pengurangan Risiko Bencana, Sendai, Japan, 14 March 2015, tersedia di <http://www.wapresri.go.id/statement-by-h-e-mr-m-jusuf-kalla-vice-president-of-the-republic-of-indonesia-at-third-world-conference-on-disaster-risk-reduction/>
- Sustainable Development Goals, 2015, tersedia di <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- The Asia Foundation, Environmental Governance in Indonesia, tanpa tahun, tersedia di <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/EnvironmentalGovernanceApril2012.pdf>
- The Asia Foundation, Indonesia's Village Law: A Step Toward Inclusive Governance, 7 Februari 2016, tersedia di <http://asiafoundation.org/2016/02/17/indonesias-village-law-a-step-toward-inclusive-governance/>
- The SMERU Research Institute, The role of social protection in disaster risk reduction and climate change adaptation in Indonesia, Mei 2014, tersedia di http://www.unicef.org/eapro/Session_5_-_Indonesia_The_role_of_social_protection_in_DRR_and_CCA.pdf
- UNDP, Human Development Report 2014, 2014, tersedia di <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014>
- UNISDR, Asia meets to implement Sendai Framework, 4 Juni 2015, <http://www.unisdr.org/archive/44674>
- United Nations Environment Programme, EIA Training Resource Manual, Public Participation in Indonesian EIA, tanpa tahun, tersedia di [http://www.unep.ch/etu/publications/15\)%2075%20to%2083.pdf](http://www.unep.ch/etu/publications/15)%2075%20to%2083.pdf)
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Kutipan dari Laporan Akhir Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana), Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana. 18-22 Januari 2005, Kobe, Hyogo, Japan, tersedia di <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, 2015, tersedia di <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>
- USAID, APEC Building Codes, Regulations and Standards – Minimum, Mandatory and Green, 2013, tersedia di <http://www3.cec.org/islandora-gb/islandora/object/islandora:1213/datastream/OBJ-EN/view>
- USAID, Environmental Compliance and Enforcement in Indonesia: Rapid Assessment, November 2008, tersedia di http://www.aecen.org/sites/default/files/ID_Assessment.pdf
- World Bank, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, Indonesia: Advancing a National Disaster Risk Financing Strategy – Options for Consideration, Oktober 2011, tersedia di http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/Indonesia_DRFI_Report_FINALOct11.pdf
- World Bank, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, UNDP, European Union, Institutionalizing Post-Disaster Recovery: Learning from Mentawai Tsunami and Merapi Eruption – Recovery Framework Case Study (versi Konferensi), September 2014, tersedia di <https://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/Indonesia%20Post-Disaster%20Recovery%20Institutionalization.pdf>
- World Economic Forum, Gender Gap Index 2014, tersedia di <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/rankings/>

Websites

- EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be
- IFRC, Red Cross helps flood-prone communities through traditional and modern approaches, 29 April 2016, tersedia di <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/indonesia/red-cross-helps-flood-prone-communities-through-traditional-and-modern-approaches--72184/>
- Integrated Regional Information Networks Asia, El Niño brings drought, hunger to Indonesia and South Pacific, 22 Oktober 2015, <http://www.irinnews.org/report/102140/el-nino-brings-drought-hunger-to-indonesia-and-south-pacific>
- Jakarta Post, Court bans monopoly on water resources, 20 Februari 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/02/20/court-bans-monopoly-water-resources.html>
- Jakarta Post, Greater Jakarta: City to revise ground water bylaw, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/30/greater-jakarta-city-revise-ground-water-bylaw.html>
- Jakarta Post, What next after the water law annulled, 3 Maret 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/03/what-next-after-water-law-annulled.html>
- NASA Earth Observatory, El Niño Brought Drought and Fire to Indonesia, 14 Januari 2016, <http://www.nasa.gov/feature/goddard/2016/el-nino-brought-drought-and-fire-to-indonesia>
- Reuters, Beyond haze, El Niño drought poses poverty challenge for Indonesia, 29 Oktober 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/29/us-indonesia-elnino-idUSKCN0SM2SK20151029>
- Widodo Putro and Ward Berenschot, Freedom of information, dalam Inside Indonesia 116 (April – Juni 2014), tersedia di <http://www.insideindonesia.org/freedom-of-information>
- World Bank Group, Doing Business – Dealing with Construction Permits in Jakarta, Indonesia, tanpa tahun, tersedia di <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/indonesia/sub/jakarta/topic/dealing-with-construction-permits>

Prinsip-Prinsip Dasar Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah

Kemanusiaan / Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah lahir dari keinginan memberi pertolongan tanpa membedakan korban yang terluka di dalam pertempuran, berupaya dengan kemampuan nasional dan internasional yang dimiliki, untuk mencegah, dan mengatasi penderitaan sesama manusia yang terjadi di manapun. Tujuan gerakan ini adalah melindungi kehidupan dan kesehatan serta menjamin penghormatan terhadap hak-hak manusia. Gerakan menumbuhkan saling pengertian, persahabatan, kerjasama, dan perdamaian abadi sesama manusia.

Kesamaan / Gerakan ini tidak membuat perbedaan atas dasar kebangsaan, ras, agama, perbedaan kelas atau pandangan politik. Berupaya untuk mengurangi penderitaan individu, diarahkan sesuai dengan kebutuhannya, dan mendahulukan korban yang paling parah.

Kenetralan / Agar senantiasa mendapat kepercayaan dari semua pihak, sampai kapanpun gerakan ini tidak boleh memihak atau melibatkan diri dalam pertentangan politik, ras, agama, atau ideologi.

Kemandirian / Gerakan ini bersifat mandiri. Setiap Perhimpunan Nasional meski merupakan pendukung bagi pemerintah di bidang kemanusiaan dan harus taat pada peraturan hukum yang berlaku di negara masing-masing, harus tetap menjaga otonominya agar setiap saat dapat bertindak sejalan dengan prinsip-prinsip gerakan ini.

Kesukarelaan / Gerakan ini adalah gerakan sukarela pemberi bantuan yang tidak didasari oleh keinginan untuk mencari keuntungan apa pun.

Kesatuan / Di dalam satu negara hanya ada satu perhimpunan Palang Merah atau Bulan Sabit Merah. Gerakan ini terbuka untuk semua orang dan melaksanakan tugas kemanusiaan di seluruh wilayah.

Kesemestaan / Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, di mana semua perhimpunan nasional mempunyai status yang sederajat, serta berbagi tugas dan tanggung jawab yang setara dalam menolong sesama manusia, di seluruh dunia.

This publication is sponsored by the Government of
Canada through Global Affairs Canada

