

HALAMAN PENGESAHAN NASKAH PUBLIKASI
KEEFEKTIFAN IMPLEMENTASI *HYOGO FRAMEWORK FOR*
***ACTION* (HFA) DI INDONESIA TAHUN 2005 – 2015**

JURNAL



Disusun Oleh:
Alfian Damastyo Putra
20130510350

Yang Disetujui Oleh:

Sugito, S.IP., M.Si.
Dosen Pembimbing

ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

Keefektifan Implementasi *Hyogo Framework For Action* (HFA) di Indonesia

Tahun 2005 – 2015

Alfian Damastyo Putra

Email: damastyoalfian@gmail.com

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Jl. Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul,

DI Yogyakarta, 55183

Telp. 0274-387656

ABSTRACT

A natural disaster is one of the threats faced by the world today. With increasingly bad natural conditions and also climate of the Earth, it's possible to caused impact on natural disasters become larger so countries that are members in the United Nations agreed to create a global platform for disaster risk reduction, namely the HFA passed in 2005 and ratified by the States of the United Nations as a platform for disaster risk reduction in their respective countries. Indonesia has been effectively implement the HFA from the year 2005 to 2013 because it has several factors that support the implementation of the HFA to be answered by the author using the theory of international treaty monism with focus of International law. The research was carried out using the method of qualitative research with secondary data retrieval.

Keywords: *disaster risk reduction, Hyogo Framework for Action, BNPB*

Bencana alam telah menjadi ancaman yang semakin serius seiring dengan kondisi bumi yang semakin memburuk, dan telah menjadi salah satu masalah serius yang dihadapi dunia dewasa ini. Bencana alam juga menimbulkan dampak serius terhadap banyak aspek sosial, ekonomi maupun pemerintahan. PBB kemudian membentuk UNISDR (*The United Nation Office for Disaster Reduction*) pada tahun 1999 dengan dasar mandat yang disetujui dalam sidang umum PBB yang merupakan kesekretariatan untuk memfasilitasi kebijakan dan implementasi dari *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*.

Konferensi Sedunia tentang Peredaman Bencana (*World Conference on Disaster Reduction*) diselenggarakan tanggal 18-22 Januari 2005 di Kobe, Hyogo, Jepang dan mengadopsi Kerangka Kerja Aksi 2005-2015: Membangun Ketahanan Bangsa dan Komunitas terhadap Bencana (*Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*). Konferensi tersebut memberikan suatu kesempatan unik untuk menggalakkan suatu pendekatan yang strategis dan sistematis dalam meredam kerentanan (*vulnerability*) dan risiko terhadap bahaya (*hazard*). Konferensi tersebut menekankan perlunya untuk dan menengarai cara-cara untuk membangun ketahanan bangsa dan komunitas terhadap bencana.¹

Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (HFA) dirumuskan sebagai respon yang komprehensif, yang berorientasi aksi terhadap keprihatinan internasional tentang meningkatnya dampak bencana terhadap individu, masyarakat dan pembangunan nasional. Berdasarkan studi yang cermat tentang tren dalam pengurangan risiko bencana, dan mengalami negosiasi intensif selama 2004 dan awal 2005, HFA akhirnya membuahkan

¹UNISDR, "Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters", Geneva, 2005, hlm. 1.

hasil dan diadopsi oleh 168 pemerintahan pada konferensi dunia dalam pengurangan bencana pada bulan Januari 2005 di Kobe, Hyogo, Jepang, dan secara anonim oleh semua anggota PBB dalam Sidang Umum PBB pada tahun yang sama. Hasil yang diharapkan dari HFA adalah pengurangan secara substantif kerugian akibat bencana dalam kehidupan dan dalam bidang sosial, ekonomi, serta lingkungan masyarakat dan negara.²

HFA menekankan bahwa pengurangan risiko bencana adalah isu sentral kebijakan pembangunan, selain juga menjadi perhatian berbagai bidang ilmu, kemanusiaan, dan lingkungan. Bencana merusak hasil-hasil pembangunan, memelaratkan rakyat dan negara. Tanpa usaha yang serius untuk mengatasi kerugian akibat bencana, bencana akan terus menjadi penghalang besar dalam pencapaian Sasaran Pembangunan Millenium Development Goals.³ Dalam pelaksanaannya, HFA memiliki 3 sasaran strategis dan 5 prioritas aksi.

Bencana alam yang banyak terjadi di Indonesia memberikan peringatan bahwa Indonesia perlu meningkatkan kewaspadaan terhadap bencana. Menurut data yang dihimpun dalam Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI) BNPB, terlihat bahwa dari lebih dari 1.800 kejadian bencana pada periode tahun 2005 hingga 2015 lebih dari 78% (11.648) kejadian bencana merupakan bencana hidro meteorologi dan hanya sekitar 22% (3.810) merupakan bencana geologi. Kejadian bencana kelompok hidrometeorologi berupa kejadian bencana banjir, gelombang ekstrim, kebakaran lahan dan hutan, kekeringan, dan cuaca ekstrim. Sedangkan untuk kelompok bencana geologi yang sering terjadi adalah gempa bumi, tsunami, letusan gunung api, dan tanah longsor.

²Matsuoka, Yuki, Anshu Sharma, dan Rajib Shaw. *"Urban Risk Reduction: An Asian Perspective"*, Cetakan Pertama, Emerald Group Publishing, Bingley, 2009, hlm. 77.

³ UNISDR, *"Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework"*, Geneva, 2007, hlm. 1.

Kecenderungan jumlah kejadian bencana secara total untuk kedua jenis kelompok yang relatif terus meningkat.⁴

Sebagai negara yang meratifikasi Kerangka Kerja Aksi Hyogo, Indonesia menjadikan HFA sebagai landasan dan acuan rencana dan aksi pengurangan risiko bencana, seperti manajemen bencana, Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (RENAS PB), dan Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB).

Negara-negara yang meyetujui dan meratifikasi HFA wajib mengirimkan laporan kepada *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UN-ISDR) sebagai proyeksi pencapaian tiap negara beserta keberhasilan capaian kerja. Indonesia telah mengirimkan 4 capaian kerja tiap 2 tahun sekali yaitu tahun 2007-2009, 2009-2011, 2011-2013, 2013-2015. Tujuan laporan tersebut antara lain untuk upaya sosialisasi HFA dan kebijakan turunannya baik dalam sistem maupun dalam RENAS PB dan RAN PRB, untuk pengkajian atas kemajuan pelaksanaan HFA, melihat hambatan dan peluang dalam pelaksanaan pengurangan risiko di Indonesia sebagai hasil implementasi pelaksanaan HFA, mendapatkan gambaran atas pelaksanaan awal dari RENAS PB dan RAN PRB sebagai dokumen penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana yang telah disahkan oleh pemerintah dan menyusun laporan perkembangan periode yang bersangkutan untuk disampaikan kepada Sekretariat UNISDR.

Lebih dari satu dekade pengurangan risiko bencana Indonesia, pembangunan dinilai menjadi kesuksesan dalam meletakkan dasar untuk mengembangkan budaya dan sistem pengurangan risiko bencana. Terinspirasi oleh HFA, landasan budaya dan sistem

⁴ Mohd. Robi Amri, Gita Yulianti, Ridwan Yunus, Sesa Wiguna, Asfirmanto W. Adi, Ageng Nur Ichwana. Roling Evans Randongkir, dan Rizky Tri Septian. *"Risiko Bencana Indonesia"*, Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Jakarta, 2016, hlm. 30.

ini merupakan bagian dari warisan Indonesia untuk dunia. Indonesia memperoleh prestasi yang signifikan dalam pelaksanaan HFA yaitu mengembangkan sistem manajemen bencana, yang mencakup komitmen politik, kesadaran publik, peningkatan pengetahuan, dan faktor-faktor risiko dasar penanganan. Berdasarkan prestasi atas aspek-aspek ini, Indonesia dianugerahi dengan juara global untuk pengurangan risiko bencana di 2011.⁵

Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir digunakan untuk mempermudah penulisan dalam menjawab hipotesa yang terbentuk. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teori perjanjian internasional untuk menjelaskan implementasi dari Hyogo Framework for Action (HFA) di Indonesia.

Perjanjian internasional atau "*treaty*" adalah sarana utama yang dipunyai Negara untuk memulai dan mengembangkan hubungan internasional. Perjanjian internasional merupakan bentuk dari semua perbuatan hukum dan transaksi dalam masyarakat internasional. Perjanjian Internasional merupakan sarana untuk menetapkan kewajiban kepada pihak dalam perjanjian itu.⁶

Terdapat beberapa pengertian perjanjian yang dikemukakan oleh para ahli hubungan internasional, antara lain:

⁵Lilik Kurniawan, Sugeng Triutomo, Revanche Jefrizal, dan Multazam F. Ardi. "*A Decade of HFA: A Journey toward Indonesia Resilient to Disaster*", Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Jakarta, 2015, hlm. 55.

⁶Sugeng Istanto. "*Hukum Internasional*". Edisi Pertama, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994, hlm. 65.

a) Konferensi Wina 1969

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang dilakukan oleh dua negara atau lebih yang bertujuan untuk mengadakan akibat-akibat hukum tertentu yang harus dipatuhi oleh setiap negara berdasarkan hukum internasional yang berlaku.

b) Mochtar Kusumaatmadja

Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa yang bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.⁷

c) Oppenheimer

Dalam bukunya yang berjudul *International Law*, Oppenheimer mendefinisikan perjanjian internasional sebagai “*international treaties are states, creating legal rights and obligations between the parties*” atau perjanjian internasional melibatkan negara-negara yang menciptakan hak dan kewajiban di antara pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut.

Dewasa ini dalam hukum internasional terdapat kecenderungan untuk mengatur hukum nasional dalam bentuk perjanjian internasional baik antar negara ataupun antar negara dan organisasi internasional serta negara dan subjek internasional lainnya, yang telah berkembang dengan sangat pesat. Hal ini disebabkan oleh perkembangan yang pesat dari masyarakat internasional, termasuk organisasi internasional dan negara-negara. Artinya untuk mengimplementasikan suatu perjanjian internasional, maka dibutuhkan suatu hukum internasional yang nantinya akan dituangkan dalam hukum nasional suatu Negara. Perjanjian internasional yang dibuat antara negara diatur dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties* (Konvensi Wina) 1969.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, “*Pengantar Hukum Internasional*”, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 117.

Setiap aktor internasional memiliki kesepakatan untuk mengikat diri (*consent to be bound*) pada perjanjian merupakan tindak lanjut oleh negara-negara setelah diselesaikannya suatu perundingan untuk membentuk suatu perjanjian internasional. Tindakan inilah yang melahirkan kewajiban-kewajiban tertentu bagi suatu negara yang mengambil bagian dalam proses pembentukan (*negotiating state*) setelah menerima baik suatu naskah perjanjian (*adopting of the text*).⁸

Perjanjian Internasional harus ditransformasikan menjadi hukum nasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Perjanjian internasional sesuai dengan UU No. 24 tahun 2000, diratifikasi melalui undang-undang dan keputusan presiden. Undang-undang ratifikasi tersebut tidak serta merta menjadi perjanjian internasional menjadi hukum nasional Indonesia, undang-undang ratifikasi hanya menjadikan Indonesia sebagai negara terikat terhadap perjanjian internasional tersebut. Untuk perjanjian internasional tersebut berlaku perlu dibuat undang-undang yang lebih spesifik mengenai perjanjian internasional yang diratifikasi. Dalam memahami berlakunya hukum internasional terdapat dua teori, yaitu teori dualisme dan teori monisme. Maka dalam ini penulis akan menggunakan aliran teori monisme dengan fokus hukum internasional.

Teori monisme didasarkan pada pemikiran bahwa satu kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia.⁹ Dengan demikian hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua bagian dalam satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia. Monisme dengan primat hukum internasional, paham ini beranggapan bahwa hukum nasional bersumber dari hukum internasional.¹⁰ Menurut paham ini hukum nasional tunduk pada hukum internasional

⁸ Yudha Bhakti Ardhiwisastro. *Hukum Internasional Bunga Rampai*. Alumni, Bandung, 2003. Hal 108

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *"Pengantar Hukum Internasional"*, Alumni, Bandung 2003, hlm. 61.

¹⁰ *Ibid*

yang pada hakikatnya berkekuatan mengikat berdasarkan pada pendelegasian wewenang dari hukum internasional. Alasan yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Sumber hukum, paham ini beranggapan bahwa hukum nasional bersumber dari hukum internasional, sedangkan hukum internasional bersumber pada kemauan bersama dari negara-negara sebagai masyarakat hukum internasional.
2. Dasar hukum internasional dapat mengatur hubungan antar negara terletak pada wewenang negara untuk mengadakan perjanjian internasional yang berasal dari kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masing-masing negara.

Maka sebagai akibat dari teori monisme ini adalah kaidah-kaidah dari perangkat hukum yang bersumber atau berdasarkan pada perangkat hukum yang lain. Dengan demikian dalam teori monisme ada hierarki antara hukum nasional dan hukum internasional karena hukum nasional bergantung kepada hukum internasional dan merupakan sebuah kesatuan hukum.

Suatu Negara yang telah meratifikasi suatu perjanjian internasional dan juga telah mengudangkan ke dalam hukum nasionalnya, serta dalam beberapa hal juga telah mentransformasikan ke dalam hukum nasionalnya sendiri, dalam pelaksanaannya di dalam wilayahnya, juga akan berhadapan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan nasional yang lain.¹¹ Dalam hal ini perjanjian dikatakan berjalan dengan baik apabila:

1. Substansi maupun isi dan jiwa dari perjanjian itu sendiri selaras dengan hukum atau peraturan perundang-undangan nasional yang lain.
2. Harus ada pengkajian yang mendalam atas substansi perjanjian internasional oleh suatu Negara yang telah meratifikasi perjanjian internasional, karena ditakutkan

¹¹I Wayan Pratihana, "*Perjanjian Internasional*", Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2005, hlm. 275.

nantinya ada beberapa isi atau ketentuan yang ternyata bertentangan dengan hukum atau perundang-undangan nasional.

3. Dalam perjanjian internasional harus ada transformasi hukum, yaitu hukum nasional guna mengimplementasikan adanya suatu perjanjian internasional.
4. Suatu perjanjian internasional harus memberikan dampak positif bagi National Interest (kepentingan nasional) suatu negara.

Hasil Penelitian

Keefektifan Indonesia dalam mengimplementasi HFA dijawab menggunakan teori monisme perjanjian internasional dengan fokus hukum internasional. HFA mengharuskan implementasi pengurangan risiko bencana sesuai dengan prioritas aksi di dalamnya serta mengatur landasan nasional bagi Indonesia. Dengan demikian hukum dan kelembagaan merupakan instrumen penting yang sangat menunjang implementasi HFA bagi Indonesia yang sesuai dengan prioritas aksi yang ada.

A. Hukum yang mendukung implementasi HFA

Hyogo Framework for Action (HFA) beserta kerangka aksi dan indikator kuncinya menjadi standar dan pedoman negara-negara yang ikut meratifikasinya. HFA sendiri merupakan salah satu bentuk standar dan rekomendasi internasional yang sifatnya mengikat dan menuntut kewajiban bagi negara-negara yang setuju dan ikut dalam ratifikasi. Standar dan rekomendasi internasional dalam HFA juga memiliki dasar untuk mengadvokasi dan membantu pihak berwenang di negara-

negara yang dilanda atau berpotensi bencana untuk mengembangkan atau mengubah hukum dan mekanisme domestik.¹²

Indonesia telah menjadikan HFA sebagai pedoman dan landasan pengurangan risiko bencana tidak terkecuali perihal hukum dan kebijakan baik di tingkat nasional maupun lokal. Indikator kunci pertama dalam kerangka aksi satu HFA yaitu kebijakan nasional dan kerangka hukum untuk pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan, telah diimplementasikan dengan baik oleh Indonesia beserta lembaga masyarakat dan badan usahanya.

Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah salah satu bentuk komitmen pemerintah yang nyata dalam menangani masalah kebencanaan di Indonesia dalam skala nasional maupun daerah yang menjangkau berbagai aspek yang bersifat terobosan dalam pengelolaan dan penanganan masalah kebencanaan dengan lebih komprehensif dan sistematis. Dalam hal ini ditunjukkan dengan adanya muatan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 yang menjadi dasar dan landasan hukum dalam penanganan masalah kebencanaan. Namun tidak hanya berhenti pada masalah kedaruratan namun juga mencakup kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana dan penanganan pemulihan pasca bencana dalam jangka waktu menengah maupun jangka panjang.¹³

Dalam implementasi pengurangan risiko bencana, Indonesia mengacu kepada bab VII tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana paragraf satu

¹² Erica Harper, *“International Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation”*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 13.

¹³ Republik Indonesia, 2009, *“Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009”*, Bab 33, hlm. 3.

pasal 34 sampai dengan 47 di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang prabencana. Kegiatan prabencana dimaksud dalam situasi yang sedang tidak terjadi bencana dan berada dalam situasi dimana terdapat potensi atau ancaman akan adanya bencana. Kegiatan prabencana sendiri meliputi banyak aspek seperti:¹⁴

- a. Perencanaan penanggulangan bencana
- b. Pengurangan risiko bencana
- c. Pencegahan
- d. Pemaduan dalam perencanaan pembangunan
- e. Persyaratan analisis risiko bencana
- f. Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang
- g. Pendidikan dan pelatihan
- h. Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Pengurangan risiko bencana dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tidak hanya mengacu kepada satu aspek kegiatan, namun menjadi sebuah tahapan dan proses. Sebagaimana tahapan awal berupa perencanaan, pengurangan risiko, analisis risiko, pendidikan dan pelatihan hingga persyaratan dalam standar teknis penanggulangan bencana menjadi satu rantai tahapan yang saling mendukung.

Selain landasan hukum utama dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, kebencanaan khususnya pengurangan risiko bencana di Indonesia menjadi jelas arah aksi dan koordinasi karena banyaknya landasan hukum yang

¹⁴ Republik Indonesia, 2007, "*Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*", Pasal 34-35, hlm. 18.

mendukung pelaksanaannya. Landasan hukum selain dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menjadi satelit dari hukum utama kebencanaan di Indonesia sekaligus menjadi hukum turunan dan pendukung dari berbagai objek hukumnya.

B. BNPB sebagai pusat koordinasi nasional.

Salah satu kesuksesan dalam pelaksanaan hukum dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 adalah dibentuknya lembaga yang menaungi masalah penanggulangan bencana di Indonesia yaitu Badan nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB melakukan tugas koordinasi kepada seluruh pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan bencana dan memberikan pedoman bagi seluruh upaya yang dilakukan untuk pengurangan risiko bencana, tanggap darurat dan pkegiatan pasca bencana. BNPB membuat Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana (Planas PRB) yang berisikan seluruh pemangku kepentingan dari pemerintah, badan usaha dan masyarakat dalam upaya bersama penanggulangan bencana serta menjadi platform nasional dalam upaya-upaya tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memiliki tugas memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana serta menetapkan standarisasi dan kebutuhan penanggulangan bencana. Hal ini menjadi kewajiban bagi BNPB dalam membentuk *platform* atau landasan dalam kegiatan kebencanaan sebagaimana dalam HFA prioritas aksi satu indikator kunci ketiga yaitu menilai dan mengembangkan dasar kelembagaan bagi pengurangan risiko bencana.

Landasan atau *platform* yang dibuat oleh BNPB sekaligus mengaktifkan semua sektor baik di pemerintahan pusat maupun daerah sehingga desentralisasi

mampu dijalankan dalam hal penanggulangan bencana. Meskipun pemerintah daerah memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), namun landasan kebencanaan tetap terkoordinasi ke pemerintah pusat dan BNPB.

Landasan dan rencana kebencanaan yang telah dibuat oleh BNPB berupa Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana (Planas PRB), Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB), Rencana Nasional dan Penanggulangan Bencana (Renas PB). Landasan dan rencana tersebut bertujuan sebagai acuan dan garis tindakan dalam penanggulangan bencana baik di tingkat nasional.

Salah satu indikator keefektifan upaya pengurangan risiko bencana apabila ada kebijakan dan praktek dari semua sektor dalam menggabungkan elemen pengurangan risiko. Kemudian adanya dukungan politik terhadap peraturan dan pengeluaran untuk pengurangan risiko bencana, serta apabila lembaga dan masyarakat ikut bertanggung jawab atas implementasi dan mengetahui apa yang diharapkan dari mereka dan bersedia mengambil tindakan terhadap implementasi tersebut.¹⁵

Salah satu upaya Indonesia dalam implementasi pengurangan risiko bencana pada HFA adalah meningkatkan efektifitas kerja kolektif melalui koordinasi yang baik lintas sektor, salah satunya melalui Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana Indonesia (Planas PRB). Melalui Planas PRB berbagai upaya dalam pengurangan risiko bencana dapat direalisasikan bersama dengan tugas yang beragam sesuai dengan sektornya masing-masing.

¹⁵ UNISDR, "Perkataan Menjadi Tindakan: Panduan untuk Mengimplementasikan Kerangka Kerja Hyogo", Geneva, 2007, hlm. 24.

Koordinasi dan kerjasama kepada pemangku kebijakan pada tingkat nasional memberikan wewenang bagi BNPB untuk memperkuat sistem pengurangan risiko bencana menjadi lebih komprehensif dan mampu dijalankan oleh berbagai sektor. Kementerian, badan setingkat menteri dan organisasi non pemerintahan mampu memberikan dampak bagi upaya pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana sesuai dengan kapasitasnya.

BNPB memiliki koordinasi jangka panjang dan terus diperbaharui seiring dengan kompleksitas kerentanan bencana yang terjadi di Indonesia. Garis koordinasi yang diterapkan oleh BNPB terhadap kementerian dan badan setingkat menteri digunakan dalam perencanaan dan pengembangan pengurangan risiko bencana di berbagai sektor yang berbeda di tingkat nasional maupun daerah

C. BPBD sebagai pelaksana penanggulangan bencana di tingkat daerah.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) memiliki fungsi institusi yang bertanggung jawab kepada tiap kebijakan dan wilayah masing-masing, fungsi tersebut yaitu mengalokasikan dan menyediakan dana penanggulangan bencana dalam APBD dengan alokasi yang memadai untuk setiap tahapan pra bencana, tanggap darurat dan pasca bencana, fungsi lainnya adalah mengintegrasikan upaya pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). BPBD juga diharuskan menyusun, menetapkan dan meninjau rencana penanggulangan bencana di daerahnya.¹⁶

Ada perbedaan yang cukup signifikan antara BNPB dan BPBD, walaupun kedua instansi tersebut merupakan satu kesatuan dalam menjalankan fungsi

¹⁶ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008, hlm. 3.

manajemen bencana, namun BPBD lebih fokus terhadap pelaksanaan dan upaya penanggulangan bencana di daerahnya dengan acuan atau platform nasional dari BNPB dan platform dari pemerintah daerahnya. Sehingga bisa dikatakan bahwa BPBD bekerja lebih spesifik dalam ranah kebencanaan daerah masing—masing. Koordinasi yang dilakukan juga lebih masif ke antar BPBD, terutama koordinasi vertikal antara BPBD kabupaten/kota ke BPBD provinsi.

Desentralisasi dalam pengurangan risiko bencana dapat terlaksana dengan adanya pembagian wewenang dan tugas dalam penyelenggaraan pengurangan risiko bencana, BNPB memegang peranan kunci sebagai koordinator nasional sementara BPBD sebagai aktor kunci dalam menjalankan kegiatan kebencanaan dan pengurangan risiko bencana dengan platform nasional yang dipadukan dengan kebijakan dan rencana dalam Peraturan Daerah di setiap wilayahnya. Desentralisasi ini merupakan upaya yang lebih sistematis dalam mekanisme manajemen bencana di Indonesia sebagaimana tercantum dalam prioritas aksi pertama indikator kunci kedua yaitu menciptakan atau memperkuat mekanisme untuk koordinasi yang sistematis dalam mengurangi risiko bencana.

Pemisahan wewenang antara BNPB dan BPBD bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada setiap instansi untuk bekerja sesuai dengan wewenangnya dan memberikan BPBD kemandirian operasional yang lebih baik sesuai dengan konteks wilayah masing-masing. Meskipun BPBD merupakan badan yang dibentuk dibawah naungan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan kewajiban pelaporan baik rutin maupun tahunan kepada Kemendagri juga, namun bagaimanapun koordinasi antara BNPB dan BPBD harus tetap berjalan

untuk tetap menjaga struktur koordinasi yang efektif untuk tujuan yang sama yaitu pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana¹⁷

Pembuatan rencana dan sistem kerja dalam BPBD mengacu kepada Peraturan Daerah (Perda) dan dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sehingga ada perbedaan perumusan dan kerja penanggulangan bencana di setiap BPBD di Indonesia. Hal tersebut memudahkan BPBD untuk menilai kebijakan dan prioritas serta menilai kapasitas di setiap daerah dalam pengurangan risiko bencana.

Kapasitas daerah merupakan salah satu dasar dalam upaya pengurangan risiko bencana dan upaya tersebut dapat didukung oleh peningkatan kapasitas daerah dalam menghadapi potensi bencana. Penilaian kapasitas di tingkat provinsi dapat dilihat indikatornya melalui penilaian kapasitas di tingkat kabupaten/kota. Penilaian kapasitas di tingkat kabupaten/kota mengacu kepada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2012 tentang Panduan Penilaian Kapasitas Daerah dalam Penanggulangan Bencana.¹⁸ Berdasarkan aturan tersebut dapat diketahui proses pengkajian terhadap kapasitas di tingkat provinsi mengacu kepada prioritas program pengurangan risiko bencana di setiap kabupaten/kota yang ada dalam provinsi tersebut.

Hingga saat ini BPBD memegang peranan kunci dalam pelaksanaan upaya pengurangan risiko bencana di tiap wilayah dan daerah di Indonesia. Dengan lengkapnya platform dan landasan hukum kebencanaan, BPBD mampu

¹⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *"Memperkuat Undang-Undang dan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) di Indonesia"*, 2016, hlm. 34.

¹⁸ Mohd. Robi Amri, Gita Yulianti, Ridwan Yunus, Sesa Wiguna, Asfirmanto W. Adi, Ageng Nur Ichwana, Roling Evans Randongkir, dan Rizky Tri Septian, *"Risiko Bencana Indonesia"*, Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Jakarta, 2016, hlm. 122.

menampung pelaksanaan kegiatan kebencanaan yang efektif dan berkelanjutan. Sistematisa pendanaan dan perumusan rencana penanggulangan bencana yang disesuaikan dengan wilayah masing-masing memungkinkan BPBD memiliki keleluasaan dalam menangani kerentanan bencana yang terjadi dan menentukan langkah dalam penanggulangan risiko bencana di setiap wilayahnya.

Kesimpulan

Dari hasil penulisan ini, maka kesimpulan yang dapat diambil dari keefektifan implementasi *Hyogo Framework for Action* (HFA) di Indonesia adalah dimilikinya hukum yang menjadi platform atau landasan penanggulangan bencana yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dan diimplementasikan dalam produk hukum berupa Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat daerah.

Upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia mampu diimplementasikan dengan baik karena adanya hukum yang menaungi segala bentuk upaya penanggulangan bencana yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 yang berisikan tentang hakikat dan tujuan penanggulangan bencana, jenis bencana alam di Indonesia, pemangku kepentingan penanggulangan bencana, alokasi pendanaan, tahapan penanggulangan bencana dan regulasi terkait kebencanaan. Setelah adanya hukum sebagai landasan dan acuan rencana dalam pengurangan risiko bencana, untuk mengimplementasikan HFA haruslah memiliki satu syarat mendasar yaitu kelembagaan di tingkat nasional sebagai pelaksana platform global pengurangan risiko bencana dalam HFA.

Implementasi HFA di Indonesia menyorot kepada hal yang mendasar tentang pengurangan dan penanggulangan bencana yaitu landasan hukum. Tanpa upaya pengurangan risiko bencana tidak akan memiliki regulasi sebagai acuan utama pembentukan rencana dan tindakan aksi. Hal ini sesuai dengan indikator kunci pertama dalam kerangka aksi satu HFA yaitu kebijakan nasional dan kerangka hukum untuk pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan. Sehingga sejak Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana disahkan, semua kegiatan kebencanaan dan regulasi terkait kebencanaan akan bermuara kepada satu sumber hukum tersebut.

Kompleksitas yang dimiliki oleh Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dapat menjadi acuan dalam hal terkait pengurangan risiko dan penanggulangan bencana. Wewenang pemerintah dalam melaksanakan tugas kebencanaan sekaligus kewajiban dibentuknya badan penanggulangan bencana yang sistematis dan memiliki kewajiban dalam koordinasi penanggulangan bencana serta dapat mengatur alokasi pendanaan yang disesuaikan dengan kebutuhan situasi bencana baik pra bencana, tanggap darurat maupun pasca bencana. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 juga memiliki kerangka hukum sektoral yang diikuti oleh peraturan dan regulasi dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Kepala BNPB.

Hyogo Framework for Action (HFA) juga menganjurkan kepada setiap negara yang meratifikasinya untuk memiliki mekanisme dan rencana kerja dalam pengurangan risiko bencana. Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB) disusun secara nasional oleh BNPB melalui proses yang melibatkan berbagai pihak terkait di tingkat pusat dan daerah baik dari pemerintah, masyarakat maupun swasta. Secara keseluruhan platform dan rencana yang dibuat serta di inisiasi oleh BNPB akan diserap ke dalam Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) karena pada

hakikatnya secara nasional Indonesia membutuhkan semua elemen dalam pemerintahan dalam membentuk rencana ke depan, termasuk di dalamnya pembangunan dalam skala nasional.

Koordinasi di daerah dilaksanakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). BNPB dan BPBD memiliki kewenangan yang berbeda dalam manajemen bencana di Indonesia, BNPB di tingkat nasional dan BPBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini merupakan implementasi dari HFA tentang desentralisasi kewenangan di semua tingkatan, sehingga BPBD memiliki independensi dalam melaksanakan tugas kebencanaan di daerah. Meskipun berbeda dalam manajemennya, BPBD tetap berkoordinasi dengan BNPB dan menggunakan platform kebencanaan nasional dalam implementasinya, disamping disesuaikan dengan Peraturan Daerah pada masing-masing wilayah. BPBD merupakan satuan tugas yang melaksanakan rencana pengurangan risiko dan penanggulangan bencana nasional dan diterapkan sesuai dengan kapasitas daerahnya.

Dengan adanya BNPB dan BPBD di sektor nasional dan daerah, upaya pengurangan risiko bencana serta penanggulangan bencana memiliki tanggung jawab yang merata di semua sektor. Desentralisasi ini memungkinkan HFA dapat diimplementasikan dengan efisien dan efektif dalam indikator yang dilebur dalam rencana aksi yang disesuaikan dengan pemangku kepentingan, serta dapat dilaksanakan bukan hanya oleh BNPB, BPBD dan lembaga pemerintah namun juga badan usaha serta masyarakat pada umumnya sehingga pengurangan risiko bencana merupakan kewajiban yang diemban oleh semua sektor di Indonesia.