



MENDORONG REVISI UU PENANGGULANGAN BENCANA UNTUK MEMBANGUN TATA KELOLA PENANGGULANGAN BENCANA YANG ADAPTIF PEMBELAJARAN DARI PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA



RANGKUMAN EKSEKUTIF

Belajar dari penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), pemerintah perlu segera merevisi Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana) untuk memperkuat sistem komando dan kewenangan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Kebutuhan ini bisa dilihat setidaknya dari karut-marutnya berbagai program/kebijakan penanganan pandemi COVID-19, seperti pendataan dan penyaluran program bantuan sosial serta penentuan laboratorium tes COVID-19. Sebagai pemimpin tim pelaksana penanganan COVID-19, BNPB justru tidak memiliki banyak kewenangan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Sistem komando dan koordinasi dalam penanganan bencana seharusnya kuat dan ajek sehingga tata kelola penanganan bencana bisa lebih adaptif.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar UU Penanggulangan Bencana direvisi dengan tiga strategi perbaikan untuk membangun sistem penanggulangan bencana yang lebih adaptif.

- Pertama, pembagian kewenangan antarinstansi/lapisan pemerintahan dalam penanggulangan sebuah bencana berdasarkan statusnya perlu diperjelas.
- Kedua, kewenangan BNPB dalam mengerahkan dan mengelola sumber daya strategis perlu diperkuat.
- Ketiga, kewenangan BNPB dalam mendesain sistem/struktur kelembagaan penanganan bencana, termasuk sistem komando turunan baik di tingkat daerah maupun nasional, juga perlu dibuat lebih strategis.

KETAJELASAN ATURAN DAN KEWENANGAN DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19

Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) menguji kesiapan berbagai negara, termasuk Indonesia, dalam merespons dampak sebuah bencana yang tidak hanya terjadi pada sektor kesehatan, tetapi juga sektor ekonomi. Dalam upaya penanganan COVID-19 di Indonesia, pemerintah bersandar pada Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana) sebagai kerangka hukum utama. Namun, munculnya sejumlah permasalahan dalam pelaksanaan program/kebijakan penanganan pandemi COVID-19 dan belum efektifnya langkah yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut mengindikasikan adanya kebutuhan untuk merevisi UU Penanggulangan Bencana secara fundamental.

Dari sisi cakupannya, UU Penanggulangan Bencana perlu direvisi untuk memperkuat konteks bencana nonalam.¹ UU tersebut tampaknya hanya menekankan penanganan bencana alam dan jatuhnya korban jiwa serta rusaknya infrastruktur fisik. Sementara itu, penanganan bencana nonalam, termasuk pandemi, memiliki kebijakan tersendiri yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit dan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan. Regulasi-regulasi yang terpisah ini perlu diselaraskan untuk mengatasi perbedaan persepsi dan ketajelasan peran aktor utama (*leading actor*) dalam penanganan bencana, khususnya bencana nonalam.

Meski demikian, penyempurnaan konteks bencana nonalam saja belum cukup untuk membangun kesiapan pemerintah dalam mengelola bencana secara adaptif. Dalam upaya penanganan pandemi COVID-19, kerap terjadi polemik antarlembaga pemerintahan akibat diberlakukannya berbagai kebijakan yang bersifat reaktif, saling bertentangan, dan tidak tepat sasaran. Di tengah polemik ini, peran sistem komando Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 (Gugus Tugas PPC-19)² yang dipimpin Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) tidak jelas dan tidak efektif dalam menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut.

Situasi di atas mengindikasikan bahwa pembenahan sistem komando dan kewenangan BNPB menjadi hal substansial dalam merevisi UU Penanggulangan Bencana. Hal ini perlu dilakukan guna mendorong terbentuknya tata kelola penanganan bencana yang adaptif dan didasari regulasi yang lebih kuat. Catatan kebijakan ini merekomendasikan tiga strategi pembenahan sistem penanggulangan bencana melalui penekanan pada aspek kewenangan dan komando BNPB. Ketiga strategi tersebut adalah (i) memperjelas posisi dan relasi BNPB dengan lembaga lain, (ii) memperkuat kewenangan BNPB dalam mengelola sumber daya strategis, dan (iii) memperkuat kewenangan BNPB

dalam mendesain sistem/struktur kelembagaan³ dalam upaya penanggulangan bencana.

Rekomendasi 1. Memperjelas Posisi dan Relasi BNPB dengan Lembaga Lain dalam Penanganan Bencana

Langkah strategis pertama dalam merevisi UU Penanggulangan Bencana adalah menyelaraskan UU ini dengan roh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Hal ini perlu dilakukan untuk memperjelas sistem komando BNPB dalam upaya penanggulangan sebuah bencana berdasarkan statusnya.

UU Penanggulangan Bencana Pasal 10–25 memang mengatur konfigurasi atau sistem kelembagaan dalam penanggulangan bencana, yakni melalui pembentukan BNPB dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pasal 51 ayat 2 dalam UU tersebut juga mengatur kewenangan berbagai pihak dalam menetapkan status sebuah bencana.⁴ Namun, UU tersebut tidak dilengkapi dengan pasal yang mengatur secara jelas relasi kewenangan antarlembaga berdasarkan status sebuah bencana. Sebagai contoh, relasi kewenangan di antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota ketika presiden menetapkan suatu bencana sebagai bencana nasional tidak diatur secara jelas. Selain itu, UU tersebut tidak mengatur pembagian kewenangan atau tanggung jawab di antara aktor-aktor di tingkat pusat dan daerah ketika sebuah bencana terjadi.

Ketajelasan relasi kewenangan tersebut merupakan faktor yang menghambat pemerintah dalam menangani pandemi COVID-19 secara cepat dan akurat. Hal ini dapat dilihat dari lemahnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah di sektor kesehatan yang menyebabkan bervariasinya data kasus COVID-19, bersengkarnya kewenangan penyelenggaraan tes COVID-19, serta belum siapnya sejumlah sarana yang telah ditetapkan pemerintah sebagai laboratorium pemeriksaan (Saputri, 2020). Ketajelasan relasi kewenangan juga terlihat dari mengemukanya konflik berkepanjangan antara Pemerintah Pusat dan kepala-kepala daerah se-Jabodetabek dalam menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), misalnya terkait kebijakan pelarangan mudik (Wahyu, akan dipublikasikan).

Lemahnya pengaturan mengenai relasi kewenangan juga tecermin dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP Penanggulangan Bencana) dan Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 serta keppres perubahannya, yaitu Keppres No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Regulasi-regulasi tersebut tidak merujuk pada UU Pemerintahan Daerah⁵, padahal UU ini

¹ Dalam UU tersebut bahkan ada inkonsistensi dalam pengelompokan wabah penyakit sebagai sebuah bencana. Pada Pasal 1 ayat 3, disebutkan bahwa wabah penyakit masuk dalam kelompok bencana nonalam, tetapi di penjelasan bagian I (umum) ia masuk dalam kelompok bencana alam.

² Pada saat catatan kebijakan ini ditulis, diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk menggantikan Keputusan Presiden No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Namun, perpres tersebut justru tidak merujuk pada UU Penanggulangan Bencana. Selain itu, hingga catatan kebijakan ini selesai ditulis, belum ditetapkan struktur satuan tugas baru serta urusan yang menjadi kewenangannya sehingga keppres tersebut masih berlaku.

³ Sistem/struktur kelembagaan adalah sistem yang mengatur lembaga-lembaga yang seharusnya terlibat dalam penanganan bencana serta tanggung jawab dan kewenangannya.

⁴ Pasal 51 ayat 2 UU Penanggulangan Bencana: "Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota."

⁵ UU Pemerintahan Daerah dalam konteks ini mencakup UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau UU Pemerintahan Daerah yang berlaku sebelumnya, yaitu UU No. 32 Tahun 2004.

seharusnya dijadikan rujukan karena lebih jelas dalam mengatur posisi dan relasi kewenangan berbagai lapisan pemerintahan dalam penanggulangan bencana berdasarkan cakupan dampaknya.⁶ Karena dampak pandemi COVID-19 bersifat lintas provinsi, kewenangan penanggulangannya semestinya berada di tangan BNPB sebagai badan yang ditunjuk Pemerintah Pusat.

Revisi atas UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan dengan mengikutsertakan roh yang terkandung dalam UU Pemerintahan Daerah untuk memperjelas posisi dan relasi kewenangan antarlapasan pemerintahan berdasarkan status sebuah bencana. Dengan demikian, BNPB memegang komando untuk mengatur langkah yang diambil berbagai kementerian atau lembaga di tingkat pusat dan daerah, serta bertanggung jawab untuk menengahi konflik kepentingan antarlembaga.

Rekomendasi 2. Memperkuat Kewenangan BNPB dalam Mengoordinasikan Sumber Daya Strategis

UU Penanggulangan Bencana juga perlu direvisi untuk memperkuat kewenangan BNPB dalam mengoordinasikan sumber daya strategis dalam keadaan darurat bencana. Adapun yang dimaksud dengan keadaan darurat adalah keadaan darurat yang bukan dalam konteks darurat sipil, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Keadaan darurat kesehatan masyarakat dapat dikategorikan sebagai darurat bencana jika merujuk pada definisinya dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.⁷

Dalam penanganan COVID-19, UU Penanggulangan Bencana terkesan telah memberi landasan yang cukup kuat bagi BNPB untuk merespons pandemi secara terpadu dengan meminta berbagai lembaga terkait untuk memberikan kemudahan akses terhadap sumber daya. Namun, Pasal 50 UU tersebut mengatur bahwa keleluasaan BNPB dalam mengelola sumber daya sesungguhnya terbatas pada pengerahan sumber daya teknis, seperti sumber daya manusia, peralatan, dan logistik, dan bukan sumber daya strategis. Dalam hal pengelolaan keuangan, kewenangan BNPB dalam mengomando juga terbatas pada dana siap pakai yang disiapkan pemerintah untuk keadaan bencana.

Terbatasnya kewenangan BNPB dalam mengelola sumber daya strategis membuat pemerintah seakan tak berdaya dalam menyelesaikan berbagai permasalahan terkait upaya penanganan bencana. Selama pandemi COVID-19, BNPB memang cukup intensif dalam mengumumkan perkembangan jumlah kasus dan mendistribusikan alat kesehatan. Namun, lembaga ini lemah dalam, misalnya, mengatasi karut-marutnya bantuan sosial di Jawa Barat yang diakibatkan perbedaan data penerima dan ketakjelasan mekanisme penyaluran yang diserahkan kepada tiap-tiap instansi/lembaga (Oley, 2020).

Revisi UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan untuk memperkuat kewenangan BNPB dalam mengelola sumber daya

strategis dalam situasi darurat bencana. Kewenangan tersebut meliputi, antara lain, kewenangan untuk mengembangkan dashboard basis data dan rencana kontingensi⁸ serta melakukan penyesuaian terhadap berbagai program/kebijakan dari kementerian atau lembaga di tingkat pusat dan daerah agar penanganan bencana dapat berjalan secara sinergis.

Rekomendasi 3. Memperkuat Kewenangan BNPB dalam Mendesain Sistem/Struktur Kelembagaan dalam Penanggulangan Bencana

Kepemimpinan BNPB perlu dibuat lebih strategis dengan memberikannya kewenangan dalam mendesain sistem/struktur kelembagaan selama proses penanggulangan bencana nasional. Dengan demikian, BNPB akan memiliki kewenangan dalam mendesain sistem komando untuk merespons bencana dan memimpin komando tersebut.

Unsur-unsur terperinci terkait sistem komando penanganan bencana, termasuk struktur dan kewenangannya, saat ini hanya terdapat dalam Peraturan Kepala (Perka) BNPB No. 3 Tahun 2016 tentang Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana sesuai dengan amanat Pasal 47 ayat 5 PP Penanggulangan Bencana. Namun, perka tersebut hanya mengatur sistem komando dalam sistem kelembagaan internal BNPB, bukan sistem kelembagaan yang melibatkan aktor atau lembaga lain. Perka itu pun hanya mengatur pos-pos komando dan penanganan darurat bencana yang secara struktural tampak kurang relevan dengan bencana nonalam, termasuk pandemi COVID-19. Meski demikian, Perka BNPB tersebut secara prinsipial penting untuk dijadikan contoh dalam merevisi UU Penanggulangan Bencana karena mengacu pada UU Pemerintahan Daerah.

Penguatan kewenangan BNPB dalam mendesain sistem/struktur kelembagaan menjadi esensial karena dalam penanganan COVID-19, BNPB (dalam Gugus Tugas PPC-19) tidak memiliki kewenangan yang kuat untuk membuat perubahan pada tata kelembagaan guna mengoordinasikan penyelesaian permasalahan antarlembaga pemerintahan. Hal ini terutama terlihat pada polemik mengenai operasi KRL (Kurniawan, 2020) dan penyaluran bantuan sosial (Oley, 2020). BNPB sering kali hanya menyerahkan mekanisme penyelesaian masalah tersebut kepada lembaga pemerintahan di tingkat daerah.

Peran strategis BNPB dalam mendesain sistem/struktur kelembagaan setidaknya perlu dimulai dari perubahan dalam dua aspek, yaitu (i) alur pengawasan, pelaporan, dan pertanggungjawaban antarinstansi pemerintah serta (ii) bentuk dan sistem komando dalam pelaksanaan program-program antarinstansi pemerintahan. Kedua aspek ini dapat diaktifkan ketika suatu bencana telah ditetapkan sebagai bencana nasional sehingga dibutuhkan peran BNPB dalam melakukan koordinasi dan memberikan komando pada berbagai program/kebijakan penanggulangan bencana.

⁶ UU Pemerintahan Daerah memasukkan penanggulangan bencana ke dalam suburusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum, serta perlindungan masyarakat. Dalam UU ini, dinyatakan bahwa penanggulangan bencana sepenuhnya menjadi kewenangan (i) Pemerintah Pusat jika dampaknya bersifat lintas provinsi atau negara, (ii) pemerintah provinsi jika dampaknya bersifat lintas kota/kabupaten, dan (iii) pemerintah kabupaten/kota jika dampaknya bersifat lokal, yaitu dalam satu kabupaten/kota.

⁷ Dalam UU ini, keadaan darurat kesehatan masyarakat didefinisikan sebagai "kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara."

⁸ Kontingensi dalam catatan kebijakan ini mengacu pada rencana kontingensi yang diatur dalam PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

THE SMERU RESEARCH INSTITUTE

Penulis:

**Jimmy Daniel Berlianto
Oley dan Rendy Adriyan
Diningrat**

Tim Peneliti:

**Yudi Fajar M. Wahyu,
Nurmala Selly Saputri,
Jimmy Daniel Berlianto
Oley, Asep Kurniawan,
Hening Wikan**

Editor:

Wiwin Purbaningrum

Desain dan Tata Letak:

Novita Maizir

©2020 SMERU

Untuk catatan kebijakan
lainnya, silakan kunjungi
www.smeru.or.id.

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330, Indonesia

 +6221 3193 6336

+6221 3193 0850 (faks)

 smeru@smeru.or.id

 www.smeru.or.id

 The SMERU Research Institute

 @SMERUInstitute

 The SMERU Research Institute

 The SMERU Research Institute

Pada aspek pertama, BNPB sepenuhnya menjadi pemimpin tim pelaksana yang terdiri atas semua lembaga/instansi pemerintahan yang dibutuhkan dalam proses penanggulangan bencana. Lembaga ini juga secara langsung berada di bawah presiden sebagai pengarah utama selama masa darurat bencana nasional. Kepemimpinan penuh tersebut terutama berlaku dalam hal pengoordinasian lembaga, pengawasan pelaksanaan teknis, dan penyelenggaraan evaluasi.

Pada aspek kedua, BNPB dapat secara penuh mengoordinasikan berbagai lembaga dalam sebuah sistem komando sesuai dengan fungsi-fungsi strategis yang dibutuhkan. Hal ini menghasilkan dua implikasi utama. Pertama, BNPB menjadi pihak yang memiliki kewenangan untuk membentuk sistem komando turunan di tiap lapisan pemerintahan dan mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada sistem komando tersebut. Kedua, instansi/lembaga pemerintahan yang dibutuhkan dalam penanggulangan bencana bergerak di bawah koordinasi BNPB atau sistem komando turunan yang telah dibentuk.

Sebagai contoh, berangkat dari adanya kebutuhan akan sinkronisasi berbagai kebijakan terkait operasi KRL di Jabodetabek selama pandemi, BNPB dapat membentuk Gugus Tugas Jabodetabek untuk mengoordinasikan penyelesaian permasalahan tersebut dengan kepala daerah terkait. Di bawah kewenangan Gugus Tugas PPC-19, Gugus Tugas Jabodetabek bertanggung jawab untuk memberikan komando dan melakukan koordinasi dengan kepala-kepala daerah. Kapasitas untuk melakukan penyesuaian tersebut akan membuat kepemimpinan BNPB sebagai aktor utama dalam penanganan bencana lebih strategis. Dengan demikian, proses sinkronisasi pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program penanggulangan pandemi akan menjadi lebih cepat.

REVISI UU PENANGGULANGAN BENCANA HARUS SEGERA DILAKUKAN

Penanggulangan bencana dalam situasi darurat membutuhkan upaya luar biasa. Oleh karena itu, pembenahan sistem komando menjadi langkah fundamental dalam merevisi UU Penanggulangan Bencana. Pembenahan tersebut meliputi penguatan BNPB dalam hal posisi dan relasinya dengan lembaga lain, keleluasaan dalam mengelola sumber daya, serta kewenangan dalam mengatur sistem/struktur kelembagaan. Dengan demikian, pemerintah akan dapat membangun tata kelola penanggulangan bencana yang lebih adaptif. ■

DAFTAR ACUAN

Kurniawan, Asep (2020) 'Ketakpastian Penyelenggaraan PSBB dalam Penanganan COVID-19.' *News* [dalam jaringan] <<https://www.smeru.or.id/id/content/ketakpastian-penyelenggaraan-psbb-dalam-penanganan-covid-19>> [28 Juli 2020].

Oley, Jimmy Daniel Berlianto (2020) 'Urgensi untuk Memperbaiki Sistem Bantuan Sosial di Tengah Pandemi COVID-19.' *News* [dalam jaringan] <<https://www.smeru.or.id/id/content/urgensi-untuk-memperbaiki-sistem-bantuan-sosial-di-tengah-pandemi-covid-19>> [27 Juli 2020].

Saputri, Nurmala Selly (2020) 'Liku-Liku Peningkatan Kapasitas Pengetesan COVID-19 dengan Metode PCR.' *News* [dalam jaringan] <<http://www.smeru.or.id/id/content/liku-liku-peningkatan-kapasitas-pengetesan-covid-19-dengan-metode-pcr>> [24 Juli 2020].

Wahyu, Yudi Fajar M. (akan dipublikasikan) 'Kegamangan Kebijakan Larangan Mudik di Masa Pandemi COVID-19.' *Artikel*. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Keputusan Presiden No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 3 Tahun 2016 tentang Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana.

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam catatan kebijakan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.