KEMENTERIAN NEGARA PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

# PEMBELAJARAN PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI

P 3 B

2008

## KATA PENGANTAR

Wilayah Indonesia yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan Samudera Pasifik serta terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang membentang mulai dari Pulau Sumatera – Jawa – Nusa Tenggara – Sulawesi- timur Indonesia, sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor, serta terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu kemarau dan hujan dengan perubahan iklim yang cukup ekstrim sering menimbulkan berbagai bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan, ditambah dengan meningkatnya aktivitas manusia dan degradasi lingkungan hidup cenderung semakin memperparah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi yang melanda berbagai wilayah di Indonesia. Dengan berkaca pada kejadian bencana alam yang kerap melanda wilayah Indonesia beberapa tahun belakangan ini, perlu adanya perencanaan yang sistematis dan menyeluruh dalam penanggulangan bencana baik pada saat prabencana maupun pascabencana.

Seiring dengan hal tersebut, Sekretariat P3B yang dibentuk dalam rangka mendukung tugas Tim Koordinasi Perencanaan dan Pengendalian Penanganan Bencana – Bappenas, telah melakukan pengumpulan dan pengolahan data dan informasi yang terkait kebencanaan, termasuk melakukan penyusunan laporan penilaian kerusakan dan kerugian (*Damages and Losses Assessment*) dan penyusunan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi di sebagai tindaklanjut penilaian kerusakan dan kerugian guna melaksanakan pemulihan di wilayah pascabencana.

Sebelumnya, Sekretariat P3B-Bappenas telah berbagi pengalaman dalam melakukan Penilaian Kerusakan dan Kerugian di berbagai wilayah pascabencana di Indonesia melalui penyusunan buku *Pengalaman Penyusunan Penilaian Kerusakan dan Kerugian*. Sebagai tindak-lanjutnya, pada kesempatan ini Sekretariat P3B-Bappenas akan berbagi pengalaman dalam melakukan penyusunan Rencana Aksi Rehabilitasi

dan Rekonstruksi yang merupakan pedoman pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah bencana.

Beberapa rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi yang telah disusun bersama dengan pemerintah daerah dan instansi terkait melalui konsultasi, konsolidasi dan koordinasi yang intensif, antara lain: Rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana gempa bumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah 27 Mei 2006; Identifikasi kebutuhan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana bencana gempa bumi dan tsunami Pangandaran, Jawa Barat, 17 Juli 2006; Rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana gempa bumi di wilayah Bengkulu dan Sumatera Barat, 12 September 2007; dan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias 2007-2009.

Diharapkan, data dan informasi yang disajikan dalam buku yang disusun berdasarkan pengalaman Sekretariat P3B dalam melakukan penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi tersampaikan dengan baik, sehingga dapat memberikan gambaran atau petunjuk kepada lembaga perencanaan dan lembaga terkait baik ditingkat pusat maupun daerah dalam menyusun rencana program dan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi agar dapat berlangsung dengan baik dalam rangka membangun kembali kehidupan dan masyarakat wilayah pasca bencana baik yang bersifat fisik maupun non fisik.

**Jakarta, Januari 2009**

**Dr. Suprayoga Hadi**
**Direktur Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal**
**Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah**
**Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS**

# DAFTAR ISI

**DAFTAR ISI ..... iii**

**DAFTAR TABEL ..... vi**

**DAFTAR GAMBAR ..... vii**

**DAFTAR DIAGRAM ..... viii**

**BAB I PENDAHULUAN ..... 1**

1.1. Indonesia dan keragaman ancaman bencana ... 1

1.2. Tujuan penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana ..... 7

1.3. Dasar Penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi..... 9

**BAB II PEMAHAMAN DASAR DALAM PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA BENCANA ..... 11**

2.1. Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam Siklus Penanggulangan Bencana ..... 14

2.2. Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam rencana pembangunan nasional dan daerah ..... 18

2.3. Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Dalam Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan ..... 21

2.4. Identifikasi kebutuhan dana bagi rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. . 22

2.5. Skenario pemulihan dan kerangka waktu pemulihan ..... 25

2.6. Sintesa pemahaman dasar dalam penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana ..... 30

**BAB III PRINSIP PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI 34**

3.1. Asumsi yang sering digunakan dalam proses penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi..... 34

3.2. Dilema Dan Pilihan Yang Dihadapi Para Pengambil Keputusan ..... 38

3.3 Prinsip dasar penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi ..... 42

**BAB IV PENGALAMAN DAN PEMBELAJARAN PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI 47**

4.1. Koordinasi Perencanaan ..... 48

4.2. Kerangka Kebijakan Pelaksanaan..... 51

4.3. Kerangka Kelembagaan Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi..... 54

4.4. Identifikasi Ketersediaan Sumber Daya dan Potensi Sumber Daya Bagi Pemulihan ..... 56
4.5. Kerangka Pemantauan dan Evaluasi ..... 61
4.6. Kerangka Pengawasan ..... 65
4.7. Kerangka Pengakhiran Masa Tugas ..... 69
4.8. Kerangka Keberlanjutan dan Strategi pengakhiran fase rehabilitasi dan rekonstruksi ..... 72
**BAB V RANGKUMAN ..... 76**

# DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1: Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2007 . 4
Tabel 2. 1: Contoh status hukum Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi .....20
Tabel 2. 2: Tanggap Darurat, Rehabilitasi dan Rekonstruksi.....25
Tabel 2. 3: Pengelompokan Sektor berdasarkan Metoda ECLAC.....28
Tabel 4. 1: Contoh Skema Pembiayaan .....56

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1: Berbagai jenis bencana yang melanda wilayah Indonesia ..... 2
Gambar 1. 2: Jalur Tektonik di Indonesia ..... 3
Gambar 2. 1: Kegiatan Penanggulangan Bencana ..... 12
Gambar 2. 2: Siklus Pengelolaan Risiko Bencana/Penanggulangan Bencana ..... 16
Gambar 3. 1: Dukungan politis dan media dalam proses pemulihan ..... 35

# DAFTAR DIAGRAM

Diagram 2. 1: Proses Pemulihan Pascabencana ..... 17
Diagram 2. 2: Siklus Pemulihan Pasca Bencana ..... 18
Diagram 2. 3: Keterkaitan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dengan proses perencanaan dan penganggaran tahunan ..... 22
Diagram 2. 4: Proses penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi ..... 24

Diagram 4. 1: Kerangka Koordinasi Penyusunan Perencanaan Pemulihan ..... 48
Diagram 4. 2: Proses Penyusunan Rencana Induk/Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana ..... 52
Diagram 4. 3: Kedudukan Pemantauan dan Evaluasi dalam Siklus Perencanaan menurut UU No.25 Tahun 2004 ..... 62
Diagram 4. 4: Tahapan Pengendalian Pelaksanaan Rencana ..... 63
Diagram 4. 5: Mekanisme evaluasi berdasarkan kerangka kerja logis ..... 64
Diagram 4. 6: Prinsip dan mekanisme koreksi dan penyesuaian. ..... 65
Diagram 4. 7: Prinsip pengawasan pelaksanaan dalam penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi. ..... 66

Diagram 4. 8: Mekanisme Pengawasan dan Pelaporan BRR NAD-Nias .....68
Diagram 4. 9: Pemindahtanganan.....70
Diagram 4. 10: Siklus Penanggulangan Bencana Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana sebagai rekomendasi pembangunan berkelanjutan .....72
Diagram 4. 11: Rencana Penanggulangan Bencana dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional .....73

# Pendahuluan

# BAB I

# PENDAHULUAN

## 1.1. Indonesia dan keragaman ancaman bencana

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan alam yang berlimpah, selain itu juga berpotensi bencana cukup besar, baik itu bencana alam, bencana nonalam, maupun bencana sosial yang bisa bersumber dari apa saja. *Bencana alam* yang terjadi di Indonesia berupa gempa bumi, tsunami, tanah longsor, angin topan, banjir, letusan gunung api, kekeringan, epidemi dan wabah penyakit. *Bencana alam* terjadi karena rentang kendali geografis yang luas dengan topografi yang bervariasi. *Bencana nonalam* disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan, kegagalan teknologi, kerusuhan sosial, terorisme dan kerusakan lingkungan dalam skala besar karena ulah manusia, sedangkan *Bencana sosial* terjadi karena kompleksitas teknis dan penguasaan teknologi maupun keragaman sosial.

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu kemarau dan hujan dengan ciri-ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya, kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti *banjir, tanah*

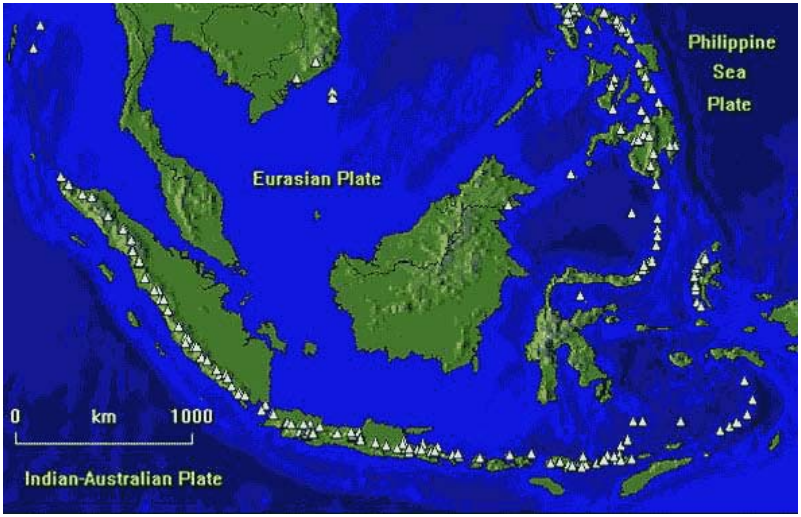
*longsor, kebakaran hutan dan kekeringan*. Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan) yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia.

**Gambar 1. 1: Berbagai jenis bencana yang melanda wilayah Indonesia**

Secara geografis Indonesia merupakan negara kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari Pulau Sumatera – Jawa – Nusa Tenggara – Sulawesi, yang sisinya berupa

pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang sebagian didominasi oleh rawa-rawa. Kondisi tersebut sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor.

**Gambar 1. 2: Jalur Tektonik di Indonesia**




*Sumber: http://www.bakornaspbp.go.id*

*Gempa bumi* yang disebabkan karena interaksi lempeng tektonik dapat menimbulkan gelombang pasang apabila terjadi di samudera. Dengan wilayah yang sangat dipengaruhi oleh pergerakan lempeng tektonik ini, Indonesia sering mengalami tsunami. *Tsunami* yang terjadi di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh gempa-gempa tektonik di sepanjang daerah subduksi dan daerah seismik aktif lainnya.

Selama kurun waktu 1600–2000 terdapat 105 kejadian tsunami yang 90 % di antaranya disebabkan oleh gempa tektonik, 9% oleh letusan gunung berapi dan 1 persen oleh tanah longsor (Latief dkk., 2000). Wilayah pantai di Indonesia merupakan wilayah yang rawan terjadi bencana tsunami terutama pantai barat Sumatera, pantai selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Irian Jaya dan hampir seluruh pantai di Sulawesi. Laut Maluku adalah daerah yang paling rawan tsunami. Dalam kurun waktu tahun 1600–2000, di daerah ini telah terjadi 32 tsunami yang 28 di antaranya diakibatkan oleh gempa bumi dan 4 oleh meletusnya gunung berapi di bawah laut. Berikut dijelaskan mengenai bencana yang terjadi di Indonesia selama tahun 2007.

**Tabel 1. 1: Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2007**

| No. | Bencana | Jumlah terjadinya bencana | | Korban Meninggal dan Hilang (jiwa) | Korban Menderita dan Mengungsi | | Rumah Rusak (unit) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | (kejadian) | (%) | | (jiwa) | (%) | |
| 1 | Banjir | 152 | 40 | 122 | 1.561.640 | 80 | 41.301 |
| 2 | Angin topan | 75 | 20 | 24 | 11.058 | 1 | 9.286 |
| 3 | Tanah Longsor | 56 | 15 | 73 | 7.488 | 0,4 | 2.685 |
| 4 | Banjir dan Tanah Longsor | 45 | 12 | 346 | 113.367 | 6 | 7.883 |
| 5 | Gelombang Pasang/Abrasi | 29 | 8 | 3 | 23.779 | 1 | 1.713 |
| 6 | Gempa Bumi | 12 | 3 | 102 | 204.447 | 11 | 145.595 |
| 7 | Kegagalan Teknologi | 6 | 1 | 248 | NA | NA | NA |
| 8 | Letusan Gunung Api | 4 | 1 | NA | 19.818 | 1 | NA |
| **Total** | | **379** | **100** | **918** | **1.941.597** | **100** | **208.463** |

*Sumber: BAKORNAS PB - 2008*

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Bakornas PB – 2008, bahwa selama tahun 2007 dari 379 total kejadian bencana yang terjadi di Indonesia, yang paling sering terjadi adalah bencana banjir sebesar 152 kejadian (40%) dan yang paling jarang terjadi adalah letusan gunung api sebesar 4 kejadian (1%). Total korban meninggal dan hilang akibat bencana sebanyak 918 jiwa, korban terbanyak diakibatkan oleh bencana banjir dan tanah longsor yaitu sebanyak 346 jiwa dan korban paling sedikit disebabkan oleh bencana gelombang pasang/abrasi yaitu sebanyak 3 jiwa. Sedangkan total korban menderita dan mengungsi akibat bencana adalah sebanyak 1.941.597 jiwa dimana bencana yang paling banyak menimbulkan korban menderita dan mengungsi adalah bencana banjir yaitu sebanyak 1.561.640 jiwa (80%) dan bencana yang paling sedikit menimbulkan korban menderita dan mengungsi adalah bencana tanah longsor yaitu sebanyak 7.488 (0,4%). Bencana yang paling banyak menyebabkan kerusakan rumah adalah gempa bumi yang mengakibatkan 145.595 rumah rusak dan bencana paling sedikit adalah gelombang pasang/abrasi yang mengakibatkan 1.713 rumah rusak.

*Bencana nonalam* disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan, kegagalan teknologi, kerusuhan sosial, terorisme dan kerusakan lingkungan dalam skala besar karena ulah manusia, sedangkan bencana sosial terjadi karena kompleksitas teknis dan penguasaan teknologi maupun keragaman sosial. Bencana nonalam juga berpotensi terjadi meskipun pembangunan di Indonesia telah dirancang dan didesain sedemikian rupa dengan dampak lingkungan yang minimal, proses pembangunan tetap menimbulkan dampak kerusakan lingkungan dan ekosistem.

Pembangunan yang selama ini bertumpu pada eksploitasi sumber daya alam (terutama dalam skala besar) menyebabkan hilangnya daya dukung sumber daya ini terhadap kehidupan mayarakat. Dari tahun ke tahun sumber daya hutan di Indonesia semakin berkurang, sementara itu pengusahaan sumber daya mineral juga mengakibatkan kerusakan ekosistem yang secara fisik sering menyebabkan peningkatan risiko bencana. Pada sisi lain laju pembangunan mengakibatkan peningkatan akses masyarakat terhadap ilmu dan teknologi. Namun, karena kurang tepatnya kebijakan penerapan teknologi, sering terjadi kegagalan teknologi yang berakibat fatal seperti kecelakaan transportasi, industri dan terjadinya wabah penyakit akibat mobilisasi manusia yang semakin tinggi.

Potensi bencana lain yang tidak kalah seriusnya adalah *bencana sosial* dimana faktor keragaman demografi di Indonesia dengan jumlah penduduk pada tahun 2004 mencapai 220 juta jiwa yang terdiri dari beragam etnis, kelompok, agama dan adat-istiadat. Keragaman tersebut merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang tidak dimiliki bangsa lain. Namun karena pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak diimbangi dengan kebijakan dan pembangunan ekonomi, sosial dan infrastruktur yang merata dan memadai, terjadi kesenjangan pada beberapa aspek dan terkadang muncul kecemburuan sosial. Kondisi ini potensial menyebabkan terjadinya konflik dalam masyarakat yang dapat berkembang menjadi bencana nasional.

Bencana-bencana tersebut menimbulkan kerusakan dan kerugian yang besar bagi wilayah dan kehidupan daerah pascabencana di Indonesia. Oleh karena itu setelah

bencana terjadi, perlu segera dilakukan pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi) untuk memperbaiki sektor-sektor terkait yang telah rusak akibat bencana. Ini menjadi relevan juga mengingat 83% kawasan Indonesia rawan bencana, dan dari 220 juta jiwa penduduk 90% nya berada dalam tingkat ketidaksiapan menghadapi ancaman bencana.

## 1.2. Tujuan penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana

Sebagai tindak-lanjut penyusunan Laporan Hasil Perkiraan Kerusakan dan Kerugian, Bappenas bersama-sama dengan Bappeda Provinsi melakukan konsultasi, konsolidasi dan koordinasi untuk menyusun Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana. Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana merupakan pedoman pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi secara keseluruhan, yang mencakup gambaran wilayah bencana, penilaian kerusakan dan kerusakan, kebijakan, prinsip, dan strategi, mekanisme pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi serta permasalahan mitigasi bencana. Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca bencana mengacu kepada Rencana pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah yang memberikan arahan dalam rangka kesinambungan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

Tujuan penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana adalah memberikan pedoman atau petunjuk dalam menyusun rencana program dan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi agar dapat berlangsung dengan baik dalam rangka membangun kembali kehidupan

dan kesejahteraan masyarakat dan wilayah daerah yang terkena dampak bencana baik secara fisik maupun non fisik.

Penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana juga bertujuan untuk antara lain:

1. Membentuk kesepahaman antara pemerintah pusat dan daerah serta unsur-unsur swasta, masyarakat nasional dan daerah agar pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana dapat berlangsung dengan baik;
2. Menyusun perencanaan program dan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana yang tunduk pada ketentuan perencanaan dalam UU 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
3. Menyusun kebijakan perencanaan yang selaras dengan dokumen perencanaan nasional dan daerah;
4. Menyusun perencanaan dengan proses partisipatif dan konsultatif, serta memuat masukan dari dan kepada seluruh pemangku kepentingan (stakeholders)
5. Memudahkan dilakukannya pemantauan dan pengendalian atas kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana;
6. Menyusun kebijakan dan pengelolaan sumber dana untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana yang tunduk pada prinsip "prudent" (kehatihatian) dan "accountable" (bertanggung-jawab).

## 1.3. Dasar Penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Dasar Penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana terdiri dari:

1. Laporan Penilaian dan Perhitungan Kerusakan dan Kerugian (Preliminary Damage and Loss Assessment)
2. Perkiraan kebutuhan pemulihan pascabencana, berdasarkan usulan pemerintah daerah yang terkena dampak bencana
3. Kebijakan terkait dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) baik Pusat dan Daerah
4. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) baik Nasional maupun Daerah
5. Strategi, skenario dan prioritas pemulihan yang disepakati bersama oleh pemangku kepentingan pembangunan di tingkat pusat dan daerah.

## 1.4. Sistematika pembelajaran penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi

Buku ini menguraikan proses penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi berdasarkan pengalaman dalam menyusun Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Barat, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana di Wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempabumi di wilayah Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumatera Barat.

Sistematika pembelajaran penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi disusun dengan kerangka sebagai berikut:

**BAB I** menguraikan penjelasan awal Indonesia dan keragaman ancaman bencana, Tujuan penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana dan dasar Penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi

**BAB II** menguraikan pemahaman dasar dalam penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana, termasuk konsep rehabilitasi dan rekonstruksi serta proses perencanaan

**BAB III** menguraikan asumsi dan prinsip-prinsip penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi.

**BAB IV** menguraikan pengalaman dan pembelajaran penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi.

**BAB V** Rangkuman seluruh pembahasan dalam pembelajaran penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi

# Pemahaman Dasar Dalam Penyusunan Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana

# BAB II

# PEMAHAMAN DASAR DALAM PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA BENCANA

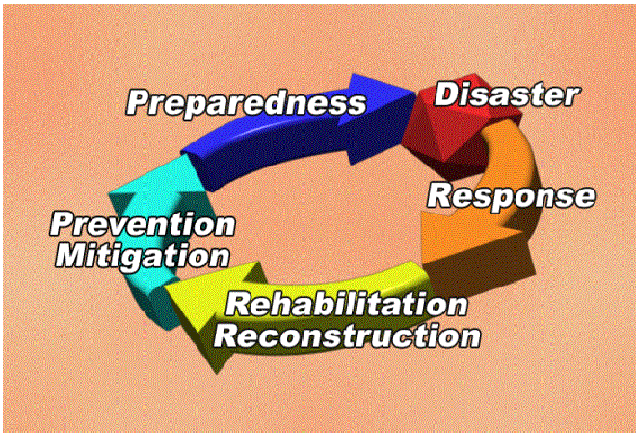
## Konsep Rehabilitasi dan Rekonstruksi Serta Proses Perencanaan

Dalam Undang Undang 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dan Peraturan Pemerintah no. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana; kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan bagian dari siklus penanggulangan bencana, yaitu tahap pascabencana.

**Rehabilitasi** merujuk kepada aksi yang dilaksanakan beberapa saat setelah kejadian bencana dalam rangka menyediakan kebutuhan dasar dan mengembalikan fungsi-fungsi tersebut, memberikan dukungan bagi korban dalam upaya pemulihan kerusakan fisik dan fasilitas umum di tingkat komunitas, memulihkan kegiatan ekonomi dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari, serta memberikan dukungan bagi pemulihan psiko-sosial masyarakat bagi ketahan mental korban bencana.

**Rekonstruksi** adalah kegiatan yang terintegrasi secara utuh dengan perencanaan pembangunan yang berkelanjutan dengan mempertimbangkan pengurangan risiko bencana dalam setiap kegiatan pembangunan.

**Gambar 2. 1: Kegiatan Penanggulangan Bencana**




Bencana mengakibatkan rusaknya hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dalam periode waktu yang relatif panjang dan ivestasi yang jumlahnya signifikan, yang kemudian hancur dalam sesaat akibat terjadinya bencana. Karena itu, rehabilitasi dan rekonstruksi dapat menjadi sebuah proses yang sangat kompleks serta membutuhkan analisis yang tepat karena akan digunakan sebagai dasar dalam proses perencanaan pemulihan. Aspek-aspek tersebut meliputi penyebab terjadinya dan skala kerusakan akibat bencana.

Penyebab terjadinya bencana akan terkait dengan dampak yang ditimbulkan oleh bencana tersebut. Contoh: gempa bumi mengakibatkan kerusakan parah terhadap sektor yang terkait dengan bangunan dan infrastruktur; bencana banjir atau kekeringan berdampak kepada sektor ekonomi produktif pertanian akibat terhentinya kegiatan serta proses pertanian. Berdasarkan penyebab terjadinya bencana disusun kebijakan dan strategi perencanaan, termasuk aspek perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan risiko bencana, mitigasi bencana.

Skala skala kerusakan fisik dan non-fisik akibat bencana akan berdampak terhadap kebutuhan serta pembagian tanggung jawab pemulihan.

Lokasi/wilayah yang terkena dampak bencana, pemetaan lokasi dan wilayah yang terkena dampak bencana yang terkait dengan sektor yang terkena dampak sangat diperlukan dalam menentukan prioritas pemulihan.

Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pada sektor-sektor yang terkena dampak harus mempertimbangkan kebutuhan masyarakat korban bencana, baik dari aspek fisik maupun non-fisik. Akurasi data kerusakan sangat penting sebagai masukan utama dalam menyusun peta sebaran kerusakan per sektor dan menyusun kebutuhan dan prioritas pemulihan.

Penilaian kerusakan dan kerugian yang disusun bersama-sama antara pemerintah pusat dan daerah menjadi acuan untuk melakukan verifikasi kebutuhan pemulihan. Konsep kerusakan adalah dampak langsung (kerusakan dan terhentinya kegiatan sesaat) sedangkan konsep kerugian itu sendiri adalah dampak yang ditimbulkan akibat terjadinya dampak tidak langsung.

Sesuai dengan metodologi ECLAC , beberapa sektor yang rentan terkena dampak bencana serta menjadi prioritas dalam perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi antara lain adalah: perumahan, infrastruktur publik; aspek sosial, ekonomi produktif ; dan berbagai aspek lintas sektor seperti pemerintahan, keamanan dan ketertiban; kebudayaan;dan lingkungan hidup.

*“Hasil penilaian kerusakan dan kerugian akan digunakan sebagai dasar analisa bagi penilaian kebutuhan dan perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi”*

Penilaian kebutuhan diperlukan untuk menentukan prioritas aksi rehabilitasi dan rekonstruksi. Ketersediaan sumber daya seperti kapasitas manajemen, kapasitas kelembagaan, pendanaan dan komitmen politik menjadi sangat penting dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Keseimbangan antara kebutuhan dan kapasitas sumber daya manajemen dan pendanaan menjadi tantangan dalam mendukung pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Berdasarkan pemulihan pascabencana di Aceh-Nias dan Yogyakarta-Jawa Tengah, bantuan kemanusiaan dan pemulihan awal pada umumnya memperoleh perhatian lebih besar dari donor, lembaga internasional dan sektor swasta dibandingkan pemulihan jangka menengah dan panjang. Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah kegiatan multi-sektor yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat.

## 2.1. Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam Siklus Penanggulangan Bencana

Dalam Undang Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UUPB) dinyatakan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang **berisiko** timbulnya bencana, pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. Kemudian, pada pasal 33 dinyatakan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi: a) prabencana, b) saat tanggap darurat dan c) pascabencana. Selanjutnya, dalam penanggulangan bencana tahap pasca bencana dilakukan melalui kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

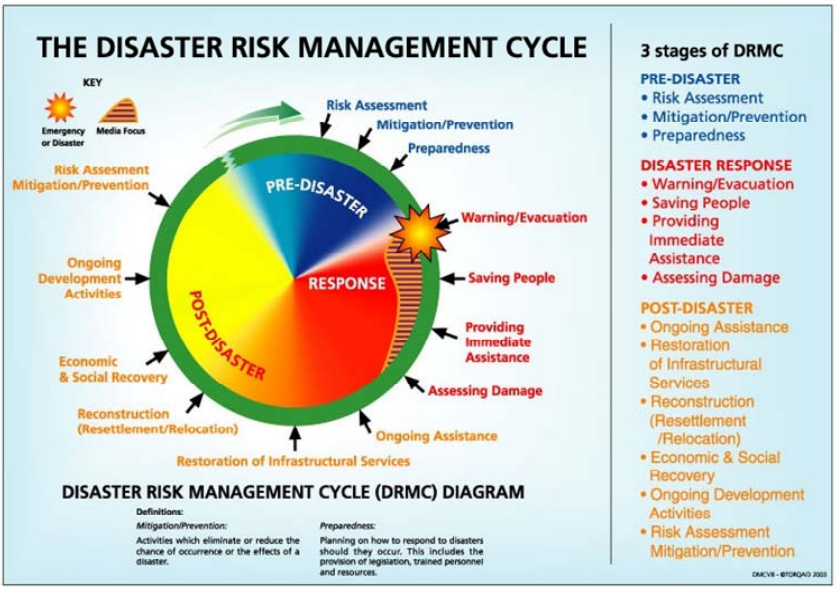
*Bencana merupakan interupsi signifikan terhadap kesinambungan kegiatan sehari-hari yang bersifat normal dan berkesinambungan bagi suatu entitas, yang berpengaruh kepada anggota dalam entitas dan berbagai stakeholder yang lain. Interupsi dapat menyebabkan berbagai proyek, program dan kegiatan yang hampir selesai, tiba-tiba menjadi sia-sia dan memberikan dampak penurunan PDRB dan PAD dalam beberapa waktu atau dalam jangka waktu yang cukup lama. Setelah terjadi bencana alam, reaksi pertama yang diberikan adalah bantuan kemanusiaan bagi para korban. Untuk bencana alam yang berdampak membinasakan, sangat merusak dan melumpuhkan sendi kehidupan, bantuan kemanusiaan tidak cukup untuk memulihkan masyarakat dan daerah yang tertimpa bencana. Pada kasus gempabumi dan tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kabupaten Kepulauan Nias-Provinsi Sumatera Utara, Provinsi DI Yogyakarta-Jawa Tengah dan Provinsi Bengkulu-Sumatera Barat; serangkaian upaya pemulihan melalui perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dimulai dari Penilaian Kerusakan dan Kerugian dan dilanjutkan dengan penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana. Masing-masing rencana pemulihan mempunyai keunikan dan disusun dengan pendekatan koordinatif dan konsultatif antara pemerintah pusat, daerah dan donor. Penyusunan perencanaan rata-rata memerlukan waktu sampai dengan 3 (tiga) bulan setelah selesainya penyusunan Penilaian Kerusakan dan Kerugian.*

Definsi “pemulihan” sesuai UUPB adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi.

Definisi “rehabilitasi” sesuai UUPB adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat di wilayah pascabencana.

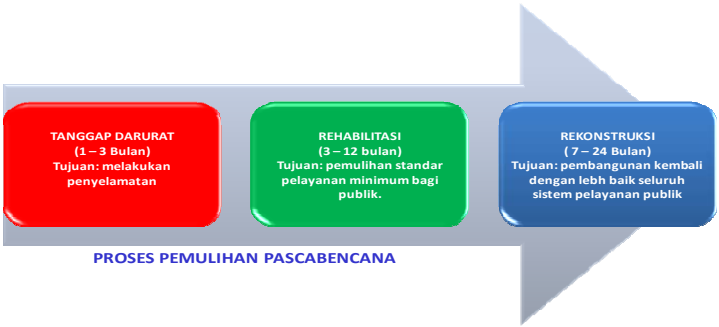
Definisi “rekonstruksi” sesuai UUPB adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pemerintah maupun masyarakat pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban serta seluruh aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pascabencana. Pada kenyataannya; tahapan tanggap darurat dan pasca bencana merupakan serangkaian proses pemulihan akibat kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan pada seluruh sendi kehidupan bermasyarakat di wilayah pascabencana. Siklus penanggulangan risiko bencana dapat dilihat pada diagram berikut ini:

**Gambar 2. 2: Siklus Pengelolaan Risiko Bencana/Penanggulangan Bencana**



Dari sisi kerangka waktu, semenjak terjadinya bencana menuju tahap "pemulihan" dilakukan langkah-langkah yang berkesinambungan sebagaimana disampaikan dalam diagram berikut ini:

**Diagram 2. 1: Proses Pemulihan Pascabencana**




Pada dasarnya, dari sudut pandang perencanaan pascabencana; terdapat kesinambungan dalam proses perencanaan selama tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi serta pembangunan jangka menengah dan panjang, yang ditransformasikan kedalam dimensi program/proyek dan dimensi spasial. Kebutuhan mendasar untuk sebuah perencanaan yang baik adalah **basis data**, yang akan menentukan bermanfaat atau tidaknya pelaksanaan sebuah rencana.

**Diagram 2. 2: Siklus Pemulihan Pasca Bencana**

## 2.2. Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam rencana pembangunan nasional dan daerah

Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi adalah sebuah dokumen yang berisi data sosial, budaya, ekonomi, sarana dan prasarana pada wilayah sebelum terjadi bencana, informasi kerusakan, skenario dan strategi pemulihan, indikasi program dan kegiatan, jadwal kegiatan, indikasi kebutuhan anggaran, serta arahan bagi prosedur pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Dari aspek program, Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi merupakan komplemen dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah/Daerah untuk diselaraskan

menjadi Rencana Kegiatan dan Anggaran dan DIPA/DPA sesuai kebutuhan pemulihan pascabencana.

Sebuah rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana harus memuat paling sedikit 3 (tiga) komponen dibawah ini yaitu a) Aspek kebijakan, b) Aspek Kelembagaan dan c) Aspek Pendanaan.

**Aspek Kebijakan;** memuat scenario dan prioritas pemulihan, kebijakan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, aspek pemantauan, pengawasan dan evaluasi, aspek strategi pengakhiran tugas rehabilitasi dan rekonstruksi serta kesinambungan pembangunan pasca rehabilitasi dan rekonstruksi.

**Aspek Kelembagaan,** memuat konsep dan tugas lembaga pelaksana, mekanisme koordinasi antar lembaga; pokok-pokok pengendalian pelaksanaan termasuk *quality assurance*; prinsip pelayanan bagi masyarakat termasuk pelayanan informasi yang jelas, akurat dan mudah diakses masyarakat dan sebagainya.

**Aspek Pendanaan,** memuat kebutuhan pemulihan, sumber dan mekanisme pendanaan, mekanisme mekanisme pengawasan dan pelaporan dan sebagainya.

Undang Undang 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana tidak/belum mengatur status hukum sebuah rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana, namun uraian dibawah ini menggambarkan status hukum rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang pernah disusun melalui koordinasi perencanaan Bappenas dengan Pemerintah Daerah yang berkepentingan.

**Tabel 2. 1: Contoh status hukum Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi**

| JENIS RENCANA PEMULIHAN | STATUS HUKUM | CATATAN |
|---|---|---|
| Rencana Induk Rehablitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggaroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara | Perpres no. 30/2005, berlaku selama 4 tahun (2004-2009) | Perubahan disyahkan melalui Perpres no. 47 tahun 2008 |
| Rencana Aksi Nasional Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa Bumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah | Surat Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Pengarah Tim Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah No. S-168/M.Ekon/09/2006. Belaku selama 2 tahun, sesuai dengan periode pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi Juli 2006-Juli 2008. | Walaupun Rencana Aksi ini tidak dilengkapi dengan payung peraturan, namun dokumen ini dapat digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi. |
| Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi DI Yogyakarta | Keputusan Gubernur DI Yogyakarta No. 20/TIM/2006 tentang Tim Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi DI Yogyakarta. Sesuai dengan periode pemulihan, berlaku selama 2 tahun. | Salah satu tugas Tim Pelaksana adalah menyusun rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi. |
| Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Alam Gempa Bumi di Provinsi Jawa Tengah | Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 606.2.05/13/2006 tentang Pembentukan Tim Pelaksana dan Tim Pendamping Rehabilitasi | Salah satu tugas Tim Pelaksana adalah menyusun rencana aksi |

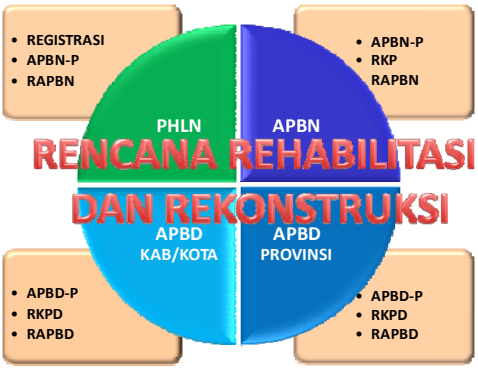
| JENIS RENCANA PEMULIHAN | STATUS HUKUM | CATATAN |
|---|---|---|
| | dan Rekonstruksi Pasca Bencana Alam Gempa Bumi di Provinsi Jawa Tengah. Sesuai dengan periode pemulihan, berlaku selama 2 tahun. | rehabilitasi dan rekonstruksi. |

## 2.3. Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Dalam Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan

Rencana rehabilitasi dan rekonstruksi *belum dapat digunakan sebagai dokumen pelaksanaan anggaran* sehingga untuk proses penganggaran masih diperlukan langkah lanjut sesuai peraturan-perundangan yang berlaku untuk memobilisasi pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. Peraturan Pemerintah no. 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana menyatakan bahwa dana penanggulangan bencana menjadi tanggung-jawab bersama pemerintah pusat dan daerah; yang berasal dari APBN, APBD dan/atau masyarakat.

Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan dan pertanggung-jawaban penggunaan dana penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN dan APBD pada tahap pascabencana dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Diagram 2. 3: Keterkaitan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dengan proses perencanaan dan penganggaran tahunan**




Apabila diperlukan, pemerintah dapat memberikan bantuan untuk pembiayaan pascabencana kepada pemerintah daerah yang terkena bencana berupa dana bantuan sosial berpola hibah (*block grant)*, seperti contoh pemulihan perumahan pascabencana di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah. Untuk pembiayaan dari sumber PHLN; maka prosesnya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2.4. Identifikasi kebutuhan dana bagi rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

Rencana pemulihan pasca bencana merupakan sebuah proses perencanaan yang melibatkan banyak aktor pembangunan di tingkat pusat dan daerah, yang dimulai semenjak bantuan kemanusiaan disampaikan kepada korban bencana. **Penilaian Kerusakan dan Kerugian**

menghasilkan *data awal* kerusakan beserta nilai ekonomisnya, untuk memobilisasi sumber-sumber pendanaan pemerintah dan non pemerintah. Sebagai contoh, setelah terjadinya gempa dan tsunami di Aceh dan Nias bulan Desember 2006; pada tanggal 20 Januari 2005 diselenggarakan pertemuan Consultative Group on Indonesia[1] (CGI) ke XIV. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas mengemukakan bahwa berdasarkan **Penilaian Kerusakan dan Kerugian** maka diperoleh kesimpulan bahwa 97% PDRB Provinsi NAD telah dihancurkan oleh bencana alam tersebut, sementara kerusakan dan kerugian masyarakat mencapai 78% dari nilai kerusakan dan kerugian. Pemerintah Indonesia menghimbau anggota CGI dan dunia internasional untuk membantu upaya pemulihan masyarakat dan kehidupan di Aceh, yang direspon secara positif oleh anggota CGI. Bantuan untuk Aceh dari komunitas donor sangat signifikan sehingga dana rehabilitasi dan rekonstruksi dapat digunakan untuk "*building back better*".

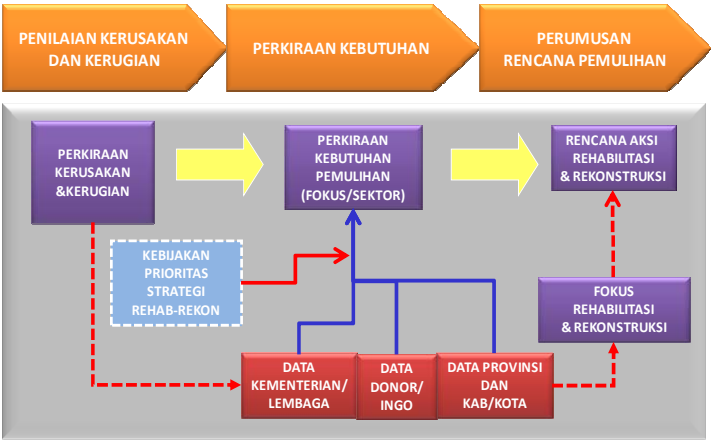
Kemudian, setelah terjadinya gempabumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah bulan Mei 2008; pada tanggal 14 Juni 2006 diselenggarakan pertemuan CGI ke XV. **Penilaian Kerusakan dan Kerugian** menjadi salah satu agenda pembahasan, namun berbeda dengan Aceh – perhatian untuk Yogyakarta dan Jawa Tengah dari masyarakat internasional tidak signifikan sehingga Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Koordinator Perekonomian menyusun strategi pendanaan

[1] *CGI adalah pertemuan tahunan antar pemerintah dengan mitra pembangunan jangka menengah untuk mendiskusikan berbagai isu perencanaan dan pendanaan pembangunan.*

rehabilitasi dan rekonstruksi Yogyakarta dan Jawa Tengah dari sumber APBN, dibantu dengan APBD.

Indikasi “kebutuhan pemulihan” yang berasal dari hasil Penilaian Kerusakan dan Kerugian maupun usulan dari pemerintah daerah masih memerlukan verifikasi dan validasi lebih lanjut sebelum dituangkan kedalam DIPA/DPA kelembagaan. Pada Rencana Induk Rehablitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggaroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, keharusan menerjemahkan Rencana Induk kedalam Rencana Aksi telah dicantumkan dalam Perpres 30 tahun 2005 Pasal 4 ayat 1. Pada Rencana Aksi DIY/Jateng dan Rencana Aksi Bengkulu/Sumbar, lembaga pemerintah pusat dan daerah melakukan verifikasi awal terhadap usulan kegiatan dan anggaran yang akan dicantumkan dalam Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Proses ini merupakan bagian tersulit dalam penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi, dan memerlukan data dasar yang akurat, koordinasi dan konsultasi intensif sebagai kesepakatan yang akan ditindak-lanjuti para pihak sebelum dituangkan lebih lanjut kedalam dokumen pelaksanaan anggaran.

**Diagram 2. 4: Proses penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi**



Dalam kenyataan, mencantumkan rencana kegiatan yang dibiayai donor/LSM internasional merupakan tantangan tersendiri karena keterbatasan data dasar, waktu pengumpulan data, serta konfirmasi usulan pemulihan untuk dicantumkan dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi. Selain itu, mekanisme perencanaan proyek hibah untuk situasi darurat belum ditetapkan oleh pemerintah, sehingga yang dapat digunakan donor dari dokumen rencana rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai pedoman untuk pelaksanaan kegiatan donor adalah kebijakan, prioritas dan strategi rehabilitasi dan rekonstruksi.

## 2.5. Skenario pemulihan dan kerangka waktu pemulihan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dicantumkan bahwa dalam kerangka besar "pemulihan" terdapat 3 langkah yaitu ***pertama*: tanggap darurat, *kedua*: rehabilitasi** dan ***ketiga*: rekonstruksi** dengan kegiatan sebagai berikut:

**Tabel 2. 2: Tanggap Darurat, Rehabilitasi dan Rekonstruksi**

| Tanggap Darurat | Rehabilitasi | Rekonstruksi |
|---|---|---|
| ▪ Penyelamatan, | ▪ perbaikan lingkungan daerah bencana, | ▪ Pembangunan kembali sarana dan prasarana |
| ▪ Pemenuhan | ▪ perbaikan | ▪ Pembangu |

| Tanggap Darurat | Rehabilitasi | Rekonstruksi |
|---|---|---|
| kebutuhan dasar, | prasarana dan sarana umum, | nan kembali sarana sosial masyarakat |
| ▪ Perlindungan terhadap kelompok rentan | ▪ pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, | ▪ Pembangkitan kembali kehidupan social budaya masyarakat |
| ▪ Pemulihan segera prasarana dan sarana vital | ▪ pemulihan sosial psikologis, | ▪ Penerapan rancang bangun |
| | ▪ pelayanan kesehatan, | ▪ Partisipasi Lembaga/ Organisasi Kemasyarakatan, Dunia Usaha dan Masyarakat |
| | ▪ rekonsiliasi dan resolusi konflik, | ▪ Peningkatan kondisi social ekonomi dan budaya |
| | ▪ pemulihan social ekonomi budaya, | ▪ Peningkatan fungsi pelayanan publik |
| | ▪ pemulihan keamanan dan ketertiban, | ▪ Peningkatan pelayanan utama dalam masyaraka |

| Tanggap Darurat | Rehabilitasi | Rekonstruksi |
|---|---|---|
| | | t |
| | ▪ pemulihan fungsi pemerintahan dan | |
| | ▪ pemulihan fungsi pelayanan publik | |

Skenario pemulihan secara logis disusun berdasarkan asumsi ketersediaan sumber daya terutama sumber pendanaan serta rencana semula sebelum terjadi bencana. Berdasarkan asumsi ketersediaan dana dan kapasitas pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi, maka terdapat 3 skenario pemulihan yaitu:

a) **Sumberdaya Pembiayaan Berlebih**: upaya pemulihan diharapkan mampu membangun wilayah secara keseluruhan, tidak terbatas pada komponen kerusakan dan kerugian dan tidak terbatas pada wilayah dan kehidupan masyarakat yang terkena dampak bencana. Contoh: pemulihan Aceh menggunakan scenario dengan sumber pembiayaan berlebih sehingga diharapkan Aceh dapat menjadi lebih baik dari sebelum bencana

b) **Sumberdaya Pembiayaan Cukup:** upaya pemulihan diharapkan mampu melampaui standar pelayanan minimal pembangunan, meliputi semua komponen kerusakan dan kerugian di wilayah dan kehidupan masyarakat yang terkena dampak bencana. Contoh: beberapa daerah pascabencana di Indonesia dipulihkan dengan sumber pembiayaan cukup karena komponen kerusakan tidak terlalu signifikan, misalnya Pangandaran.

c) **Sumberdaya Pembiayaan Kurang:** upaya pemulihan diprioritaskan pada pemulihan perumahan dan pemulihan standar pelayanan minimum,

pemulihan prasarana dan sarana pendidikan, kesehatan serta bantuan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam kerangka pembangunan ekonomi masyarakat. Contoh: Yogyakarta-Jawa Tengah dan Bengkulu-Sumatera Barat.

Kerangka waktu pemulihan sangat tergantung dari skala kerusakan dan pengaruhnya pada wilayah dan kehidupan masyarakat yang terkena dampak bencana. Prinsip yang disepakati dalam kerangka waktu pemulihan pascabencana adalah *skala kerusakan, kecepatan dan kemudahan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke wilayah pascabencana serta serta kapasitas lembaga pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi.*

Pemulihan pascabencana Aceh-Nias memerlukan waktu 5 tahun, di Yogyakarta-Jawa Tengah memerlukan waktu 2 tahun dan Bengkulu-Sumatera Barat memerlukan waktu 18 bulan dengan skenario pemulihan yang berbeda satu dengan lainnya. Penyusunan prioritas pemulihan erat kaitannya dengan skenario pemulihan yang telah diuraikan diatas. Berdasarkan Penilaian Kerusakan dan Kerugian yang menggunakan metodologi ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) terdapat 5 kelompok komponen/sektor yang akan diperhitungkan nilai ekonominya yaitu:

**Tabel 2. 3: Pengelompokan Sektor berdasarkan Metoda ECLAC**

| Sektor | Subsektor |
|---|---|
| **Perumahan** | Rumah dan Prasarana Lingkungan Permukiman |
| **Prasarana Publik** | ▪ Transportasi<br>▪ Energi<br>▪ Pos dan telekomunikasi<br>▪ Air bersih dan sanitasi<br>▪ Prasarana perekonomian |
| **Prasarana dan** | ▪ Kesehatan |

| Sektor | Subsektor |
|---|---|
| **sarana Sosial** | ▪ Pendidikan<br>▪ Peribadatan<br>▪ Kebudayaan dan Peninggalan Sejarah<br>▪ Panti Sosial |
| **Prasarana dan sarana ekonomi produktif** | ▪ Pertanian<br>▪ Perikanan<br>▪ Usaha Kecil dan Menengah<br>▪ Perdagangan<br>▪ Pariwisata |
| **Lintas Sektor** | ▪ Lingkungan Hidup<br>▪ Pemerintahan<br>▪ Lembaga Keuangan dan Perbankan<br>▪ Keamanan dan ketertiban |

Penetapan prioritas apabila **sumber pembiayaan kurang** merupakan tantangan bagi perencana, namun pendekatan yang perlu dilakukan sesuai UU 24 tahun 2007 adalah :

1) Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai **standar pelayanan minimum**
2) **Perlindungan** masyarakat dari dampak bencana
3) **Pengurangan risiko bencana** dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program **pembangunan**
4) Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam **APBD** yang memadai.

Untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan bagi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi; pemerintah dan pemerintah daerah perlu mendorong partisipasi masyarakat dalam negeri supaya dapat diterima pemerintah daerah dan dicatatkan dalam APBD, sesuai ketentuan yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri.

## 2.6. Sintesa pemahaman dasar dalam penyusunan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana

Penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pada prinsipnya harus komprehensif dan mencakup semua aspek yang terkena dampak bencana.

1) **Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam Siklus Penanggulangan Bencana:**
   Dalam siklus penanggulangan bencana, kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan rangkaian dari kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan pada tahap pascabencana dan berkesinambungan dengan tujuan untuk memulihkan keadaan masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena dampak/bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana dan sarana serta layanan umum. Dalam UU No. 24/2007, kegiatan pemulihan pascabencana terdiri dari:

   a) Rehabilitasi, yang meliputi kegiatan:
      - Perbaikan lingkungan daerah bencana
      - Perbaikan sarana dan prasarana umum
      - Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat
      - Pemulihan sosial psikologis
      - Pelayanan kesehatan
      - Rekonsiliasi dan resolusi konflik
      - Pemulihan sosial ekonomi budaya
      - Pemulihan keamanan dan ketertiban
      - Pemulihan fungsi pemerintahan, dan
      - Pemulihan fungsi pelayanan public

   b) Rekonstruksi, yang meliputi kegiatan:
      - Pembangunan kembali sarana dan prasarana

- Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat
- Pembangkitan kembali kehidupan sosial masyarakat
- Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana
- Partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat.
- Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya
- Peningkatan fungsi layanan publik
- Peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat

**2) Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam rencana pembangunan nasional dan daerah.**

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang tidak menyebutkan kedudukan dokumen Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Namun, sebagai upaya untuk menjamin kesinambungan dan kemajuan pembangunan di wilayah pascabencana, diperlukan keterkaitan antar dokumen rencana pembangunan untuk dapat mengembalikan pada keadaan semula atau bahkan lebih baik untukmengejar ketertinggalan pembangunan dari yang diakibatkan adanya bencana tersebut. Dokumen rencana rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan hasil koordinasi terpadu dan intensif antara pemerintah pusat dan daerah serta lembaga terkait lainnya, yang memuat *aspek kebijakan, aspek kelembagaan dan aspek pendanaan.* Dokumen rencana ini memiliki keterkaitan dengan dokumen

perencanaan dan penganggaran pembangunan tahunan baik di tingkat pusat maupun daerah.

**3) Kedudukan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi dalam perencanaan dan penganggaran**

Selama kurun waktu pemulihan, dokumen rencana rehabilitasi dan rekonstruksi terutama bagian indikasi kebutuhan program dan anggaran perlu diverifikasi dan diproses lebih lanjut sesuai mekanisme perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat dan daerah. Dalam hal ini, program rehabilitasi dan rekonstruksi, dituangkan lebih lanjut dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta dokumen RAPBN dan RAPBD di masing-masing daerah.

**4) Identifikasi kebutuhan dana bagi rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.**

Hasil penilaian kerusakan dan kerugian digunakan sebagai dasar penilaian kebutuhan pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi. Akan tetapi, penilaian kerusakan dan kerugian yang dilaksanakan pada tahap tanggap darurat, masih memerlukan klarifikasi dan validasi lebih lanjut oleh pemangku kepentingan guna keakuratan sasaran pembangunan yang akan disajikan dalam dokumen perencanaan program dan penganggaran.

**5) Skenario dan kerangka waktu pemulihan**

Beberapa skenario pemulihan yang disusun berdasarkan asumsi ketersediaan sumberdaya pendanaan**,** yaitu:

a) **Sumberdaya Pembiayaan Berlebih**: Dengan asumsi pembiayaan berlebih diharapkan dapat

membangun kembali sarana dan prasarana, lingkungan, masyarakat serta perekonomian yang lebih baik sebelum bencana.

b) **Sumberdaya Pembiayaan Cukup:** upaya pemulihan diharapkan mampu melampaui standar pelayanan minimal pembangunan, meliputi semua komponen kerusakan dan kerugian di wilayah dan kehidupan masyarakat yang terkena dampak bencana.

c) **Sumberdaya Pembiayaan Kurang:** dengan keterbatasan pendanaan, prioritas pemulihan lebih difokuskan pada sektor-sektor yang merupakan kebutuhan mendesak para korban bencana.

Penentuan kerangka waktu pemulihan tergantung pada skala dan dampak kerusakan wilayah yang terkena dampak bencana, dengan memperhitungkan faktor kecepatan mobilisasi sumberdaya manusia, peralatan, logistik serta kapasitas lembaga pelaksana rehabiltasi dan rekonstruksi.

# Asumsi Dan Prinsip - prinsip Penyusunan Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi

# BAB III

# PRINSIP PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI

Berdasarkan pengalaman Sekretariat P3B-Bappenas, banyak sekali tantangan dalam menyusun rencana rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah pascabencana diantaranya ketersediaan data, kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan waktu, dan keterbatasan pendanaan. Berikut ini disampaikan asumsi dan dilemma yang dihadapi dalam penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi.

## 3.1. Asumsi yang sering digunakan dalam proses penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi

**a) Kemauan politik untuk mendukung proses pemulihan.**

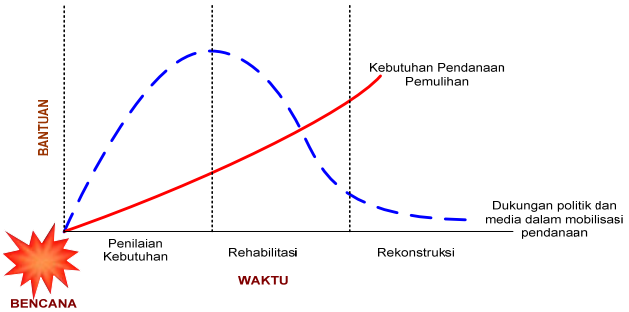
Penyelamatan korban dalam fase tanggap darurat dan pemulihan awal mendorong banyak pihak untuk memberikan bantuan kemanusiaan. Kadang-kadang, momentum ini dimanfaatkan organisasi politik untuk menarik simpatisan dan dukungan dari masyarakat korban bencana. Media juga berlomba memberikan informasi yang *update* tentang kegiatan tanggap darurat dan bantuan mengalir tanpa terputus. Asumsinya, dukungan dan perhatian serupa juga diperoleh sepanjang perioda rehabilitasi dan

rekonstruksi, namun pada kenyataannya terjadi penurunan dukungan pada masa rekonstruksi.

**b) Dukungan pendanaan mencukupi kebutuhan pemulihan**

Setelah berakhirnya masa tanggap darurat, bantuan yang diulurkan semakin berkurang, dukungan politik beralih ketempat lain, demikian pula pemberitaan media telah beralih ke topik lain.

**Gambar 3. 1: Dukungan politis dan media dalam proses pemulihan**




Dukungan politik dan media massa sangat diperlukan terutama untuk memobilisasi pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dari sumber non pemerintah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan strategi komunikasi dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi untuk mendorong partisipasi berbagai pihak dalam pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

**c) Persepsi, ekspektasi dan kapasitas disinkronkan selama proses rehabilitasi dan rekonstruksi**

Kompleksitas proses rehabilitasi dan rekonstruksi perlu disikapi dengan koordinasi perencanaan dalam rangka memelihara konsistensi tujuan pemulihan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan yang akan menghambat proses pemulihan. Dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi perlu dirancang mekanisme untuk mensikronisasikan persepsi, ekspektasi dan kapasitas sumber daya rehabilitasi dan rekonstruksi.

**d) Pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi ditetapkan berdasarkan kondisi dan kapasitas pemerintah daerah**

Skala dan dampak kerusakan akan menentukan bentuk kelembagaan rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada prinsipnya, kegiatan pemulihan sebaiknya dipimpin, dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang dinilai mampu melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi, bantuan eksternal dapat diberikan untuk mengisi “gap” jangka pendek serta peningkatan kapasitas.

**e) Kegiatan pemulihan dimulai dengan perbaikan prasana fisik untuk mengembalikan fungsi pelayanan bagi masyarakat**

Kegiatan pemulihan prasarana fisik, sosial dan ekonomi pascabencana sangat terkait satu dan lainnya dan harus dilaksanakan secara bersamaan. Namun, pada kenyataanya perencana akan dihadapkan pada pilihan dan prioritas sesuai ketersediaan sumber daya

pelaksanaan. Solusinya adalah pembagian tanggung-jawab antara pemangku kepentingan menjadi kunci terlaksananya proses pemulihan.

**f) Pemulihan cepat dapat dilaksanakan tanpa mengorbankan kualitas dan aspek keselamatan**

Pilihan untuk melaksanakan pemulihan fisik yang dilaksanakan kontraktor maupun partisipasi masyarakat tetap memerlukan pertimbangan aspek mitigasi dan pengurangan risiko bencana. Perhatian kepada kelompok rentan perlu menjadi prioritas bagi pelaksana pembangunan.

**g) Peraturan yang terkait dengan keselamatan terhadap potensi bahaya akan dipatuhi masyarakat**

Diperlukan pengawasan dan pendampingan teknis untuk memastikan bahwa *building code* dan kaidah pemanfaatan ruang akan dipatuhi masyarakat yang tidak mempunyai akses kepada informasi atau pelayanan publik yang memadai.

**h) Proses rekonstruksi merupakan kegiatan yang sangat spesifik**

Jawabannya adalah ya dan tidak. Perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi disusun berdasarkan kebutuhan pemulihan yang mungkin berbeda dengan kebutuhan pembangunan regular. Namun, pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi tidak terlepas dari mekanisme perencanaan dan penganggaran yang telah ditetapkan

berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku.

## 3.2. Dilema Dan Pilihan Yang Dihadapi Para Pengambil Keputusan

### a) Assessment cepat kerusakan versus akurasi data

*Assessment* cepat kerusakan pascabencana umumnya ditujukan untuk identifikasi awal kebutuhan dasar dalam rangka merehabilitasi sarana dan prasarana utama untuk memulihkan pelayanan kepada masyarakat. Dilemanya, ketika assessment dilakukan pada tahap tanggap darurat, seluruh sumber daya pemerintah daerah dicurahkan bagi bantuan kemanusiaan dan tanggap darurat sehingga data yang diperoleh tidak akurat. Antisipasinya, data kerusakan perlu dikonfirmasi dan diverifikasi sebelum digunakan sebagai data dasar perencanaan pemulihan. Sepanjang proses pemulihan, dianjurkan untuk melaksanaan *assessment* kebutuhan pascabencana terutama bagi aspek non-fisik terutama pemulihan matapencaharian masyarakat korban bencana.

### b) Perbaikan atau pembangunan kembali

Pemulihan pelayanan dasar menjadi prioritas dalam penanganan pascabencana, melalui perbaikan sementara mengingat pembangunan kembali memerlukan waktu dan sumber daya yang lebih besar.

Dilemanya, perbaikan sementara dapat saja dilaksanakan oleh berbagai fihak yang memberikan bantuan tanpa memperhatikan aspek keselamatan dan pengurangan risiko bencana. Antisipasinya, diperlukan pos pelayanan teknis bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi sesuai standar konstruksi serta kaidah pemanfaatan ruang yang berlaku.

**c) Penetapan standar keselamatan dan keamanan konstruksi bangunan atau kebutuhan akan pembangunan yang cepat.**

Dilemanya, masyarakat tidak dapat menunggu tersosialisasinya pedoman/standar keselamatan bangunan sehingga sebagian korban bencana berinisiatif memperbaiki dan membangun sendiri rumahnya untuk segera dihuni. Antisipasinya, diperlukan pedoman teknis yang mudah dipahami serta pos pelayanan teknis bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi sesuai standar konstruksi serta kaidah pemanfaatan ruang yang berlaku.

**d) Relokasi atau membangun kembali dilokasi yang sama**

Dilema pengambil keputusan untuk relokasi diantaranya adalah pembebasan lahan dan pembangunan prasarana permukiman, yang memerlukan waktu dan sumberdaya yang signifikan. Membangun kembali dilokasi yang sama menjadi pilihan masyarakat karena tidak perlu berganti

matapencaharian, ikatan kekerabatan tetap terpelihara atau dilokasi lama merupakan asset satu-satunya yang dimiliki. Antisipasinya adalah harus ada upaya-upaya mitigasi dan kesiapsiagaan untuk mengurangi risiko bencana dimasa mendatang.

**e) Partisipasi masyarakat atau pemulihan cepat**

Partisipasi masyarakat dalam proses pemulihan sangat penting, namun prosesnya cukup lama dan keberhasilannya sangat tergantung pada budaya lokal. Pemulihan cepat merupakan pilihan lain namun belum tentu memenuhi kebutuhan korban bencana. Pilihan yang manapun, pemerintah daerah perlu melibatkan masyarakat korban bencana dalam proses pemulihan untuk mengambil keputusan.

**f) Lembaga khusus atau lembaga pemerintah daerah sebagai pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi**

Keputusan untuk membentuk lembaga khusus pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah pasca bencana perlu dipertimbangkan dengan seksama, karena berdasarkan pengalaman rekonstruksi Aceh-Nias, proses pengakhiran masa tugas merupakan suatu proses yang kompleks. Keputusan untuk menyerahkan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi kepada pemerintah daerah perlu didasarkan pada kesanggupan dan kapasitas kelembagaan dan SDM pemerintah daerah. Penyerahan kewenangan ini perlu dibarengi dengan bantuan peningkatan kapasitas kepada pemerintah daerah

**g) Investasi Publik dan Swasta untuk pemulihan**

Undang-undang 24/2007 menetapkan bahwa penanggulangan bencana adalah kewajiban bersama pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat. Dalam pengaturan ini tersirat pembagian wewenang dan tanggung-jawab terhadap asset masing-masing, termasuk tanggung-jawab pemeliharaan aset setelah direhabilitasi atau dibangun kembali. Swasta dapat didorong untuk membantu memulihkan asset masyarakat, dengan mekanisme yang diatur dan diawasi oleh pemerintah serta masyarakat sehingga bantuan yang diberikan mencapai sasaran yang ditetapkan.

**h) Pemulihan prasarana fisik dan pemulihan ekonomi masyarakat**

Dilema bagi pengambil keputusan adalah menetapkan prioritas pemulihan di wilayah pascabencana, sesuai ketersediaan dana. Pada umumnya, pemulihan sosial-psikologis dan perekonomian masyarakat memerlukan waktu yang lebih panjang. Untuk merumuskan sasaran yang tepat dalam pemulihan ekonomi dan matapencaharian masyarakat, diperlukan basis data yang akurat, yang tidak mungkin diperoleh pada saat *assessment* cepat kerusakan dan kerugian.

i) **Sumber pendanaan**

Agar proses rehabilitasi dan rekonstruksi berjalan dengan efektif dibutuhkan dukungan sumber daya pendanaan, manusia dan material. Pelibatan masyarakat dan sumber daya lokal dalam pelaksanaan pemulihan akan berdampak terhadap peningkatan perekonomian lokal dan meningkatkan komitmen terhadap pemulihan, rasa memiliki yang kuat dan solidaritas tolong-menolong antar sesama. Dilemanya, keterbatasan kapasitas sumber daya lokal untuk melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi rentan terhadap jalannya proses pemulihan. Dalam hal ini, kebutuhan akan penggunaan sumber daya dari luar daerah diperlukan guna mengisi kesenjangan kebutuhan sumber daya rehabilitasi dan rekonstruksi.

## 3.3 Prinsip dasar penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi

Perencanaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi sangat kompleks yang dimulai dari proses pengumpulan data lintas sektor untuk penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, serta proses pemulihan yang juga melibatkan berbagai lembaga sektoral pusat dan daerah, masyarakat, dan lembaga internasional.

Setiap kasus pemulihan wilayah pascabencana memiliki karakteristik yang unik, pola kerusakan yang beragam, kebutuhan yang berbeda, dan tingkat kendala yang bervariasi serta ketersediaan sumber daya yang berbeda-beda. Berikut ini disampaikan prinsip dasar dalam penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi, sebagai berikut:

1. **Perencanaan pemulihan yang menyeluruh**

Perencanaan akan menjadi kompleks jika dampak bencana mencakup semua sektor. Diperlukan koordinasi yang efektif antar semua pelaku termasuk dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kegiatan dan anggaran.

2. **Tidak terjadinya penundaan proses pemulihan**

Hambatan sering terjadi pada tahap mobilisasi pendanaan dan penyaluran pendanaan. Oleh karena itu, proses perencanaan dan penganggaran harus dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku dan diperlukan pedoman teknis penyaluran dana yang menggunakan pendekatan bantuan langsung kepada masyarakat.

3. **Pemulihan sektor ekonomi segera dilaksanakan setelah pemulihan fisik prasarana yang rusak**

Konsep ini sangat rasional, terutama apabila basis data untuk pemulihan ekonomi lokal dan matapencaharian masyarakat tersedia. Jika sumber pendanaan pemerintah terbatas, maka upaya koordinasi dan konsolidasi harus dilakukan untuk mengupayakan pemulihan sektor ekonomi. Pemerintah berperan untuk memulihkan prasarana ekonomi yang rusak, ditindaklanjuti dengan menerbitkan kebijakan memberikan insentif bagi sektor produktif yang memberikan kesempatan kerja dan berpihak kepada masyarakat kelompok rentan.

4. **Proses pemulihan mempertimbangkan pengurangan risiko korban jiwa dan hilangnya harta benda bila terjadi bencana dimasa mendatang.**

Rehabilitasi dan rekonstruksi memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah dan masyarakat dalam menata kembali wilayah dan lingkungannya serta meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana untuk berpartisipasi dalam pengurangan risiko bencana.

5. **Pendekatan relokasi ketempat lain yang dinilai lebih aman cenderung tidak efektif.**

Relokasi penduduk yang menempati daerah rawan bencana ke lokasi yang lebih aman, biasanya tidak berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Hal ini disebabkan oleh ketidaksesuaian lokasi yang baru dengan karakteristik sosial budaya dan perekonomian ditempat asal. Selain itu, aspek manajemen pertanahan merupakan proses yang panjang dan memerlukan dana yang signifikan.

6. **Proses pemulihan merupakan suatu proses untuk membantu individu dan masyarakat menata kembali kehidupan dan mata pencaharian.**

Secara psikologis, pelibatan masyarakat dalam proses pemulihan memegang peranan penting dalam pemulihan dampak psikologis para korban bencana.

7. **Pemulihan akan berjalan efektif jika tersedia pendanaan, pendampingan dan pengawasan**

**yang memadai terhadap seluruh proses pemulihan**

Ketersediaan sumber pendanaan dari pemerintah, dunia usaha dan masyarakat serta dunia internasional sangat penting guna mendukung seluruh proses pemulihan. Dukungan pendanaan dari masyarakat, swasta dan dunia internasional perlu difokuskan untuk mendukung peningkatan kapasitas pemerintah dan masyarakat setempat terutama untuk keberlanjutan pembangunan.

8. **Keberhasilan proses pemulihan berkaitan erat dengan penyelesaian permasalahan kepemilikan lahan.**

Keterbatasan lahan pada daerah perkotaan yang rawan dan terdampak bencana menjadi kendala bagi pemerintah untuk menyediakan lingkungan kerja dan permukiman yang aman dan sehat. Pemerintah perlu memastikan bahwa peraturan mengenai pemanfaatan ruang dan lahan dipatuhi oleh pemilik lahan.

9. **Mengoptimalkan penggunaan sumber daya setempat**

Mendorong rasa “kepemilikan” lokal terutama para korban bencana dalam proses pemulihan akan meningkatkan kesadaran terhadap risiko bencana dan pada gilirannya akan menyumbangkan ketahanan terhadap potensi bencana di wilayah masing-masing pada jangka menengah dan panjang.

10. **Kecepatan pemulihan fisik akan tergantung pada kepemimpinan dan kemampuan pemerintah setempat**

Seringkali, para elit politik ingin memberikan reaksi cepat dilapangan, karena menghadapi tekanan publik terkait proses pemulihan. Komitmen, kepemimpinan dan kapasitas pemerintah daerah sangat diperlukan dalam mengkoordinasikan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

**11. Komitmen politik turut mendorong keberlangsungan proses pemulihan**

Dukungan politis dari pemerintah sangat diperlukan untuk memastikan bahwa proses perencanaan, tersedianya pembiayaan dan koordinasi pelaksanaan pemulihan berjalan terus sejak awal kejadian bencana hingga selesainya proses pemulihan tanpa adanya gangguan dan hambatan.

# Pengalaman Dan Pembelajaran Penyusunan Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi

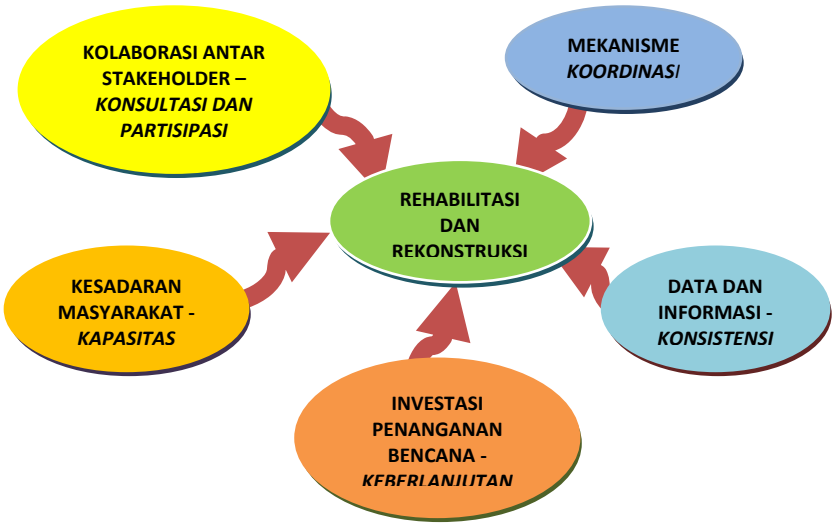
# BAB IV

# PENGALAMAN DAN PEMBELAJARAN PENYUSUNAN RENCANA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI

Uraian berikut ini menyampaikan pengalaman dalam proses penyusunan perencanaan pemulihan pasca bencana di Indonesia yang dikoordinasikan oleh Sekretariat Perencanaan dan Pengendalian Penanganan (P3B) Bappenas. Komponen kebijakan dalam dokumen perencanaan ini digunakan sebagai pedoman bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan rehabilitasi.

Dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana

**Aspek-aspek dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi**



## 4.1. Koordinasi Perencanaan

Dalam penyusunan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai pedoman peralihan pemulihan dari tahap tanggap darurat kepada tahap pemulihan diperlukan koordinasi yang efektif agar dokumen perencanaan yang dihasilkan dapat dijadikan pedoman yang komprehensif dalam proses penganggaran. Rencana rehabilitasi dan rekonstruksi disusun berdasarkan kebutuhan pemulihan yang telah diidentifikasi melalui penilaian awal kerusakan dan kerugian. Mitra perencanaan yang ideal dalam hal ini adalah lembaga pemerintah pusat dan daerah, donor, swasta dan masyarakat.

**Diagram 4. 1: Kerangka Koordinasi Penyusunan Perencanaan Pemulihan**

*Sumber : Sekretariat P3B Bappenas 2006*

**Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses koordinasi perencanaan adalah:**

1. Melibatkan seluruh pemangku kepentingan baik dari instansi tingkat pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota serta masyarakat korban bencana, serta dimungkinkan adanya dukungan dari lembaga donor/LSM yang memang telah terlibat pada saat proses tanggap darurat maupun pada saat penyusunan penilaian awal kerusakan dan kerugian.
2. Pada saat sebelum diterbitkannya Undang-undang nomor 24 tahun 2007 berada dibawah tanggung jawab Bappenas pada tingkat nasional dan Bappeda pada tingkat daerah. Selanjutnya setelah berlakunya Undang Undang nomor 24 tahun 2007 dan telah terbentuknya Badan Nasional Penanggulangan Bencana, fungsi koordinasi penanggulangan bencana akan menjadi tanggungjawab badan tersebut.
3. Koordinasi dilakukan untuk verifikasi dan validasi data kerusakan data kebutuhan pemulihan, termasuk melengkapi data yang belum tercantum dalam penilaian kerusakan dan kerugian.
4. Dalam melakukan verifikasi dan validasi, basis data merupakan acuan sehingga data kerusakan data kebutuhan pemulihan dapat digunakan sebagai dasar perencanaan.

*Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi masyarakat dan wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Barat*
*Pada 15 April 2005, rencana induk rehabilitasi dan rekonstruksi ditetapkan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2005 Tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Rencana induk ini disusun oleh Bappenas*

*melalui kerjasama dengan berbagai pihak terkait, seperti kementerian/lembaga di tingkat pusat, serta dengan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan kabupaten/kota di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta pemerintah Kabupaten Nias dan Nias Selatan, Provinsi Sumatera Utara. Proses perencanaan melibatkan berbagai perguruan tinggi yang dikoordinasikan oleh Universitas Syiah Kuala, komunitas donor internasional, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan berbagai pihak lainnya yang terkait. Penyusunannya memperhatikan 4 (empat) nilai yang melandasi pembangunan kembali Aceh, yang terdiri dari nilai ke-Acehan, nilai kemanusiaan (universalisme), nilai ke-Indonesia-an, serta nilai ke-Islam-an. Rencana induk ini juga disusun dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009, RPJM Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan RPJM Daerah Kabupaten/Kota yang terkena bencana di wilayah Aceh dan Kabupaten Nias, Provinsi Sumatera Utara. Khususnya untuk Aceh, adanya beberapa peraturan perundangan yang terkait dengan aspek pemerintahan dan pembangunan di Nanggroe Aceh Darussalam, khususnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Kekhususan Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi NAD, serta dengan adanya Keputusan Presiden yang melandasi pelaksanaan Darurat Sipil dan Tertib Sipil di Aceh, juga dijadikan pertimbangan khusus di dalam penyusunan rencana induk rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah Aceh.*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempabumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah*

*Didahului dengan Penilaian Awal Kerusakan dan Kerugian yang dikoordinasikan oleh Bappenas, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian bersama Pemerintah Daerah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah., Bappenas selaku coordinator perencanaan mendapatkan masukan dari Kementerian/Lembaga, BUMN dan juga dari pihak Donor yang terkait, yang selanjutnya dikonsultasikan dengan Bappeda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bappeda Provinsi Jawa Tengah, untuk menyepakati bersama komponen – komponen rehabilitasi dan rekonstruksi berdasarkan konteks kerusakan pascabencana.*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempabumi di wilayah Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumatera Barat*

*Didahului penyusunan Penilaian Awal Kerusakan dan Kerugian, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Gempa Bumi 12-13 September 2007 di Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumbar disusun melalui konsultasi, konsolidasi dan koordinasi antara Bappenas, Kementerian/Lembaga, Bappeda Provinsi dan Kabupaten/Kota di Bengkulu dan Sumatera Barat. Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempa bumi di wilayah Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumatera Barat tahun 2007–2009 ini merupakan kesepakatan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi secara keseluruhan yang memuat kebijakan, prinsip, dan strategi, mekanisme pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi serta mitigasi dan pengurangan risiko bencana.*

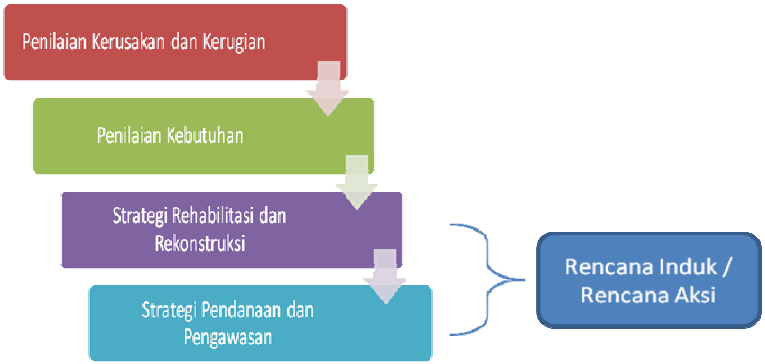
***Pembelajaran: Koordinasi merupakan proses penting untuk menyusun sebuah rencana pemulihan dengan pendekatan komprehensif. Melalui koordinasi, dukungan politis melalui kebijakan bagi proses pemulihan dirangkum untuk mencegah penundaan proses pemulihan. Koordinasi juga dapat dimanfaatkan untuk verifikasi dan validasi data kerusakan dan kebutuhan pemulihan.***

## 4.2. Kerangka Kebijakan Pelaksanaan

Kerangka kebijakan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi baik terkait erat dengan kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan akibat terjadinya bencana. Pada prinsipnya; Tahap Rehabilitasi bersifat jangka pendek, sebagai respon atas berbagai isu yang bersifat mendesak dan membutuhkan penanganan segera dan bertujuan untuk memulihkan standar pelayanan minimum pada sektor perumahan, sektor prasarana, sektor sosial, sektor ekonomi produksi, serta sektor lainnya (lintas sektor) yang mengalami kerusakan dan kerugian akibat dampak bencana. Tahap Rekonstruksi lebih bersifat jangka panjang

untuk memulihkan sistem secara keseluruhan serta mengintegrasikan berbagai program pembangunan ke dalam pendekatan pembangunan daerah. Kaitan antara rencana induk/rencana aksi sebagai pedoman suatu kebijakan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi jelasnya dapat dilihat sebagaimana tertera dalam gambar dibawah ini.

**Diagram 4. 2: Proses Penyusunan Rencana Induk/Rencana Aksi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana**




*Sumber: Sekretariat P3B Bappenas*

**Dalam menetapkan kebijakan untuk pelaksanaan pemulihan, telah dipertimbangkan :**

1. Hasil Penilaian kerusakan dan kerugian sebagai tahap awal proses perencanaan.
2. Hasil verifikasi dan validasi data kebutuhan pemulihan, sebagai tahap lanjut penilaian kerusakan dan kerugian.

3. Ketersediaan komitmen pendanaan baik dari sumber pemerintah pusat (APBN dan PHLN) serta sumber pemerintah daerah (APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota).
4. Berbagai pendekatan untuk mencegah bertambahnya korban jiwa dan kerusakan asset pemerintah maupun masyarakat
5. Mengoptimalkan sumber daya lokal, dan memberikan peluang bagi partisipasi masyarakat
6. Mengarusutamakan pengurangan risiko bencana dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi

*Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi masyarakat dan wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Barat*

*Dalam rencana induk, kebijakan dasar pada pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi NAD – Nias yang mencakup empat aspek utama sebagai berikut:*

- *Membangun kembali masyarakat Aceh dan Nias, baik kehidupan individu maupun sosialnya.*
- *Membangun kembali infrastruktur fisik dan infrastruktur kelembagaan.*
- *Membangun kembali perekonomiannya sehingga dapat berusaha sebagaimana sebelumnya.*
- *Membangun kembali pemerintahan sebagai sarana pelayanan masyarakat.*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempabumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disusun berdasarkan 3 (tiga) fokus pemulihan, yaitu :*

1. *Rehabilitasi perumahan dan permukiman*
2. *Rehabilitasi sarana dan prasarana publik*
3. *Revitalisasi perekonomian daerah dan masyarakat*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi pascabencana gempabumi di wilayah Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumatera Barat*

*Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Provinsi Bengkulu dan Sumatera Barat disusun berdasarkan 4 (empat) fokus pemulihan, yaitu :*

1. *Rehabilitasi perumahan dan permukiman*
2. *Rehabilitasi sarana dan prasarana publik*
3. *Revitalisasi perekonomian daerah dan masyarakat*
4. *Pengurangan risiko bencana*

***Pembelajaran: Yang masih menjadi kendala dalam penyusunan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi:***

- ***Komitmen pendanaan, yang umumnya hanya dimobilisasi dari sumber-sumber pemerintah pusat***
- ***Menetapkan strategi dan prioritas rehabilitasi dan rekonstruksi, berdasarkan komitmen pendanaan***
- ***Tidak tersedianya basis data bagi pemulihan ekonomi produktif dan pemulihan matapencaharian masyarakat***
- ***Perbedaan persepsi terhadap "keinginan" dan "kebutuhan" pemulihan, yang sulit diverifikasi karena tidak tersedianya basis data yang memadai.***

## 4.3. Kerangka Kelembagaan Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Dalam menentukan dan menetapkan penanggungjawab pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, telah dipertimbangkan:

1. Skala kerusakan dan pengaruhnya bagi kelangsungan kinerja pemerintah daerah.

2. Kapasitas kelembagaan dan sumber daya pemerintah daerah termasuk SDM.
3. Pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, donor, swasta yang masyarakat.
4. Kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi, termasuk budaya dan kearifan lokal.

*Akibat lumpuhnya sistem pemerintahan di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka pemerintah pusat melalui Presiden melalui Perpu Nomor 2 Tahun 2005 membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias, sebagai pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana Tsunami.*

*Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di wilayah Provinsi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi sebagai pelaksana melalui Keppres nomor 9 tahun 2006 tentang Tim Koordinasi Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, bekerjasama dengan Kementerian/ Lembaga sesuai kewenangan masing-masing.*

*Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah Provinsi Bengkulu dan Sumatera Barat dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh pemerintah provinsi masing-masing, bekerjasama dengan Kementerian/Lembaga sesuai kewenangan masing-masing.*

***Pembelajaran: Menetapkan lembaga pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi perlu dipertimbangkan dengan seksama, berdasarkan kapasitas dan kemauan politis pemerintah daerah. Prinsip koordinasi dan pembagian kewenangan antara pemangku kepentingan pembangunan sangat penting, untuk meningkatkan "ownership" dalam pembangunan daerah pascabencana.***

## 4.4. Identifikasi Ketersediaan Sumber Daya dan Potensi Sumber Daya Bagi Pemulihan

Pada tahap ini, diidentifikasi pembagian tanggung jawab yang jelas dalam pemulihan berdasarkan perundangan/peraturan yang berlaku. Pemerintah memfasilitasi koordinasi dan mengidentifikasi sumber daya bagi pemulihan sesuai mekanisme perencanaan dan penganggaran yang ditetapkan. Yang telah dilakukan pada tahapan ini adalah:

1. **Menyusun skema pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi**

   Skema pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi ditetapkan berdasarkan kewenangan, dengan menggunakan data kerusakan dan data kebutuhan yang disampaikan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

**Tabel 4. 1: Contoh Skema Pembiayaan**

| | Pembiayaan oleh pribadi/ swasta | Pembiayaan oleh masyarakat, swasta, BUMN, donor dengan bantuan pemerintah | Pembiayaan oleh pemerintah, dengan dukungan swadaya masyarakat | Pembiayaan seluruhnya dari Pemerintah |
|---|---|---|---|---|
| Perumahan dan Permukiman | | Rehabilitasi fisik | | |
| Prasarana Publik | | Rehabilitasi Fisik listrik, air bersih, telekomunikasi, | Rehabilitasi fisik pasar | Rehabilitasi jalan, jembatan, |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | bandar udara dan kereta api | | dan irigasi |
| Sosial | | | Rehabilitasi bangunan budaya dan peninggalan sejarah | Rehabilitasi prasarana fisik pemerintah dan prasarana publik |
| Sektor Ekonomi Produktif | Stimulasi pembiayaan dan kebijakan | Stimulasi pembiayaan dan kebijakan di bidang UKM | | |

Dalam penyusunan kebutuhan pendanaan pendekatan yang digunakan adalah *bottom-up*, dimulai dari usulan pemerintah kabupaten/kota yang disinkronisasikan dengan usulan pemerintah provinsi oleh Bappeda Provinsi yang bersangkutan, kemudian usulan kementerian/lembaga dikonsolidasikan dengan usulan yang sudah dikaji oleh Bappeda Provinsi yang bersangkutan. Proses ini dilakukan antara lain dengan tujuan:

1. Mengurangi potensi duplikasi kegiatan dan pembiayaan.
2. Menganalisa prioritas berdasarkan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dan rekonstruksi.

## 2. Sumber Pendanaan

Dalam mengidentifikasi sumber pendanaan, digunakan prinsip optimasi sumber pendanaan yang tersedia. Yang terjadi selama ini, sumber-sumber

pendanaan pemerintah sangat terbatas untuk pemulihan pascabencana sehingga diperlukan pendekatan preventif dalam penanggulangan bencana untuk mengurangi risiko pascabencana. Adapun kebijakan dalam mengoptimalkan sumber-sumber pendanaan meliputi:

***Sumber pendanaan pemerintah***

Sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam penanganan bencana, pemerintah mengalokasikan dana untuk pelaksanaan Rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana yang dapat dilaksanakan melalui sumber dana pemerintah yang terdiri dari:

1. Dana rupiah murni;
2. Realokasi atau reprogramming dana pinjaman luar negeri yang sedang berjalan dan diadministrasikan oleh pemerintah (*on-budget);*
3. Realokasi atau reprogramming dana hibah yang sedang berjalan dan diadministrasikan oleh pemerintah (*on-budget).*

Dalam mengidentifikasi potensi sumber pendanaan ditempuh cara pendayagunaan anggaran pemerintah sebagai berikut:

1. Rupiah murni APBN , APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota didayagunakan secara optimal untuk kegiatan di daerah yang terkena dampak bencana melalui realokasi kegiatan berdasarkan pedoman dan peraturan yang berlaku.
2. Anggaran perubahan APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota didayagunakan secara optimal untuk upaya rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah yang terkena dampak bencana secara proporsional

3. Anggaran pemerintah APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota didayagunakan secara optimal untuk upaya lanjutan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dan rekonstruksi di daerah yang terkena dampak bencana.

***Sumber Pendanaan Non Pemerintah***,

Potensi sumber pendanaan non pemerintah adalah dari negara/lembaga donor bilateral dan multilateral, LSM internasional, perusahaan dan swadaya masyarakat yang umumnya dilaksanakan melalui mekanisme *off-budget*.

Pemerintah sedang berupaya agar supaya bantuan dari luar negeri dapat diterapkan tatacara pengadministrasian sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2006 tentang Tatacara pengadaan pinjaman dan/atau penerimaan hibah serta penerusan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

## 3. Mekanisme Pendanaan

Dalam penyusunan rencana pemulihan terutama dalam kaitannya dengan sumber pendanaan perlu juga pengaturan terkait mekanisme pendanaan, yang merupakan langkah lanjut setelah dilakukan identifikasi terhadap sumber dan ketersediaan sumber pendanaan yang dibedakan antara sumber pendanaan pemerintah dan sumber pendanaan non pemerintah.

***Mekanisme Pendanaan Pemerintah***.

Pemerintah menggunakan mekanisme dan prosedur baku pendanaan sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 tahun

2004 tentang tentang Perbendaharaan serta aturan pelaksanaan yang terkait dengan undang undang dimaksud. Mekanisme perencanaan dan penganggaran berpedoman pada Undang Undang 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan peraturan turunannya.

*Yang diperlu diperhatikan dalam kondisi pascabencana adalah langkah langkah percepatan penyaluran dana sebagai berikut:*

1. *Percepatan penyelesaian administrasi dokumen anggaran, baik dalam kerangka penyusunan anggaran maupun revisi anggaran*
2. *Percepatan pembayaran melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN)*
3. *Percepatan proses pengesahan anggaran di lembaga legislatif*
4. *Percepatan prosedur dan waktu pengadaan barang dan jasa pemerintah*

***Mekanisme Pendanaan Non Pemerintah***, Untuk penyaluran dana hibah dapat menggunakan acuan:

1. PP nomor 2 tahun 2006 tentang tata cara pengadaan pinjaman dan/atau penerimaan hibah serta penerusan pinjaman dan/atau hibahluar negeri.
2. PP nomor 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah
3. PP nomor 39 tahun 2006 tentang tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan
4. PP nomor 23 tahun 2008 tentang peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam penanggulangan bencana

5. Berbagai peraturan Menteri Keuangan mengenai pinjaman dan hibah.

***Pembelajaran: Yang masih menjadi kendala dalam mengidentifikasi sumber pendanaan adalah:***

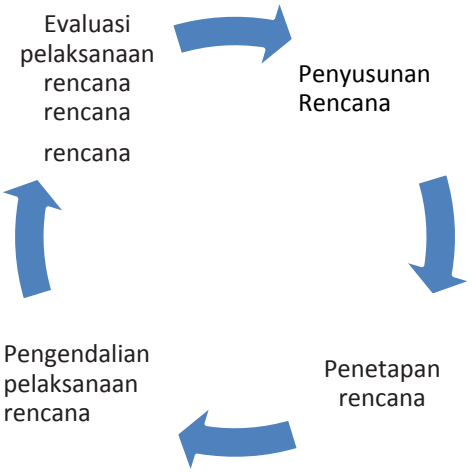
- ***Usulan kebutuhan pemulihan tidak konsisten dengan data kerusakan, karena tidak tersedianya data dasar sebelum bencana***
- ***Usulan pendanaan sangat bergantung dari sumber APBN***
- ***Dokumen rencana rehabilitasi dan rekonstruksi ditafsirkan sebagai dokumen pelaksanaan anggaran, sehingga terlambat untuk diproses lebih lanjut sesuai mekanisme penganggaran pemerintah***
- ***Bantuan Luar Negeri terutama hibah "unpredictable" sehingga diperlukan suatu mekanisme untuk mengoptimalkan manfaat bantuan berupa hibah pada fase rehabilitasi dan rekonstruksi***
- ***Diperlukan sebuah rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang lebih operasional, dalam arti dapat dimanfaatkan oleh donor internasional untuk mengidentifikasi bantuan pascabencana yang diperlukan***

## 4.5. Kerangka Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi merupakan bagian dari sebuah siklus perencanaan, untuk mengukur dan mengendalikan pencapaian berdasarkan masukan (input) dan sasaran serta keluaran (output) yang dihasilkan. Kedudukan proses pemantauan dan evaluasi dalam tahap perencanaan

maupun pelaksanaan berdasarkan pada UU No. 25 Tahun 2004 sebagaimana tertera dalam gambar berikut ini.

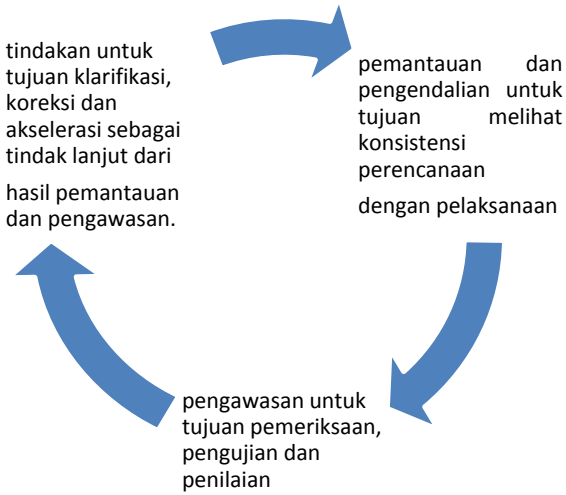
**Diagram 4. 3: Kedudukan Pemantauan dan Evaluasi dalam Siklus Perencanaan menurut UU No.25 Tahun 2004**




*Sumber: Tim Sekretariat P3B Bappenas*

Berdasarkan PP. 39 /2006 tentang tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan menyatakan bahwa pemantauan pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan terhadap perkembangan realisasi penyerapan dana, realisasi pencapaian target keluaran (*output*), dan kendala yang dihadapi.

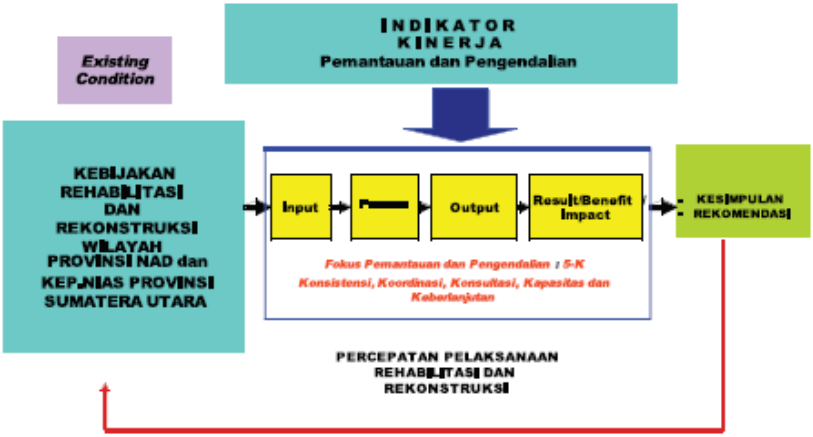
**Diagram 4. 4: Tahapan Pengendalian Pelaksanaan Rencana**




*Sumber: Tim Sekretariat P3B Bappenas*

Walaupun Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi merupakan suatu respon perencanaan khusus dalam rangka penanggulangan bencana, proses perencanaan dan penganggaran tetap mengikuti peraturan dan perundangan yang berlaku sehingga perlu menjadi objek pemantauan dan pengendalian.

**Diagram 4. 5: Mekanisme evaluasi berdasarkan kerangka kerja logis**




*Sumber: Laporan monitoring dan evaluasi P3RIRRWANS, 2006, Bappenas*

Perlu diperhatikan bahwa pemantauan dan evaluasi ditujukan kepada upaya percepatan dan penyusunan kebijakan perencanaan berikutnya.

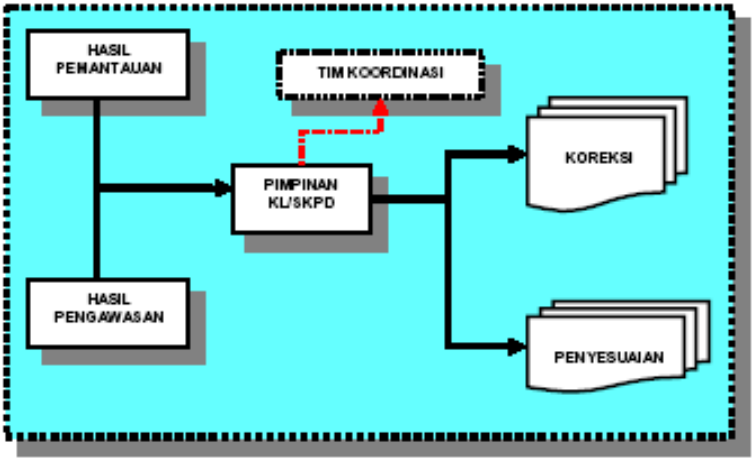
1. Segera mengambil keputusan dan tindakan terhadap laporan hasil pemantauan kinerja dan laporan hasil pengawasan yang mengindikasikan terdapatnya hambatan pada pelaksanaan rencana.
2. Tindakan koreksi dan penyesuaian terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dapat dilaksanakan melalui penyelesaian oleh Walikota atau Bupati, Tim Pelaksana atau Tim Pengarah sesuai

dengan skala permasalahan yang dihadapi dan tingkat kewenangan pengambil keputusan.

3. Dalam hal terjadi penyimpangan dan keterlambatan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, Badan Perencanaan dapat memberikan rekomendasi kepada Tim Pelaksana atau Bupati/Walikota sesuai dengan tingkat kewenangannya untuk menunda atau membatalkan pelaksanaan proyek pembangunan.

4. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, tindak lanjut koreksi dan penyesuaian terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan setiap triwulan.

**Diagram 4. 6: Prinsip dan mekanisme koreksi dan penyesuaian.**




## 4.6. Kerangka Pengawasan

Selanjutnya yang perlu diatur dalam rencana pemulihan, dan nantinya pada saat pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi diharapkan dapat dilaksanakan sebagai

rambu-rambu dalam pelaksanaan adalah disusunnya kerangka pengawasan dengan prinsip-prinsip berikut:

1. Menjamin agar supaya pelaksanaan program/kegiatan telah sesuai dengan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang telah ditetapkan
2. Menjamin agar supaya pelaksanaan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi telah sesuai dengan peraturan/perundangan yang berlaku.
3. Pengawasan dilakukan secara berkala sesuai dengan peraturan yang berlaku
4. Kelompok masyarakat, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi wajib diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan dan mekanisme pengawasan pelaksanaan rencana dan evaluasi perencanaan untuk memberikan masukan bagi penyusunan kebijakan dalam perencanaan dan pelaksanaan selanjutnya.

**Diagram 4. 7: Prinsip pengawasan pelaksanaan dalam penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi.**

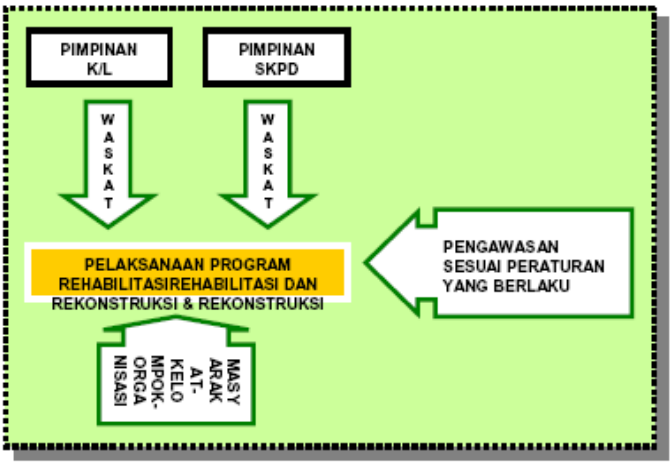


Diagram diatas adalah prinsip pengawasan pelaksanaan yang diusulkan dalam rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana gempa bumi di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah.

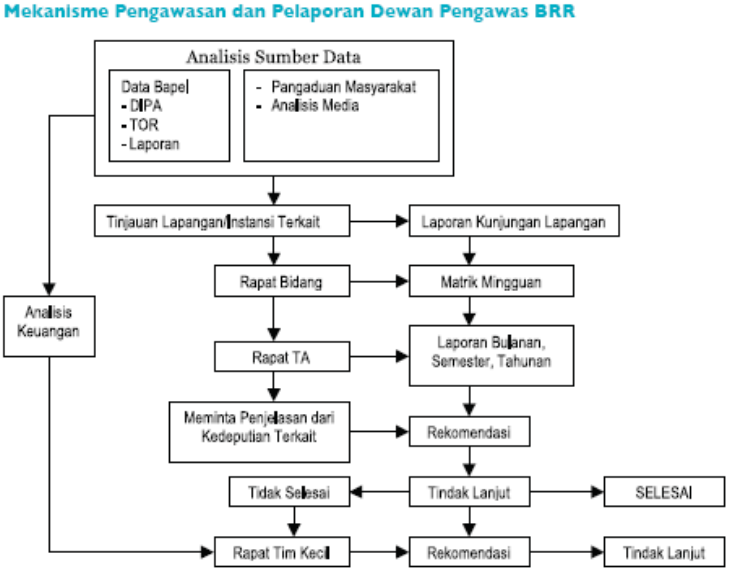
*Badan Perencanaan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota harus mendapatkan tembusan laporan kinerja dan pengawasan untuk melakukan evaluasi dan menyampaikan hasil evaluasi kepada Tim Pengarah, Tim Pelaksana, Bupati/Walikota sesuai dengan tingkat kewenangannya.*

*Mekanisme Pengawasan adalah sebagai berikut:*

1. *Pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan dana dan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana gempa bumi.*
2. *Pemerintah menyelenggarakan pengendalian internal secara berjenjang guna mendukung pertanggungjawaban dan pelaporan penanggulangan bencana oleh lembaga pemeriksa.*
3. *Pengawasan dilakukan melalui audit keuangan, audit kinerja dan/atau monitoring dan evaluasi sesuai perundang-undangan.*
4. *Lembaga Pemeriksa melakukan audit keuangan, audit kinerja, audit tertentu sesuai dengan perundang-undangan.*
5. *Aparat Pemeriksa Internal Pemernah (APIP) melakukan audit kinerja terhadap program dan kegiatan penanggulangan bencana.*

Diagram dibawah ini adalah mekanisme pengawasan yang pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi yang dikembangkan lebih lanjut oleh Dewan Pengawas Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias.

## Diagram 4. 8: Mekanisme Pengawasan dan Pelaporan BRR NAD-Nias




*Sumber : Dewan Pengawas, 2007*

***Pembelajaran: Mekanisme pengawasan dengan pendekatan partisipasi masyarakat diperlukan untuk meningkatkan "governance" dan manfaat pembangunan. Kecepatan respon terhadap pengaduan masyarakat akan membentuk opini positif terhadap proses rehabilitasi dan rekonstruksi dan memberikan peluang bagi mobilisasi pendanaan bagi rehabilitasi dan rekonstruksi dari sumber non pemerintah.***

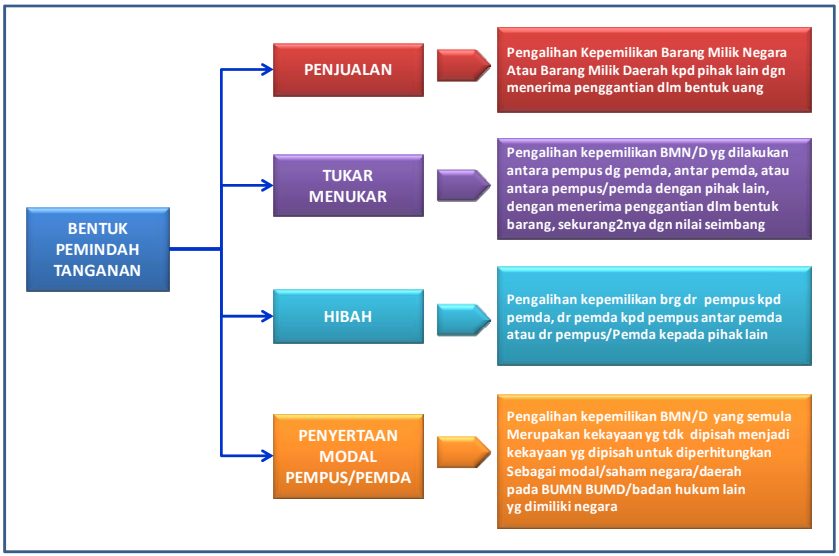
## 4.7. Kerangka Pengakhiran Masa Tugas

Rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang telah disusun Bappenas belum mencantumkan aspek serah terima dalam kerangka pengakhiran masa tugas. Dalam rangka pengakhiran masa tugas, pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi perlu menyusun dan melaksanakan ***strategi pengakhiran masa tugas*** yang meliputi penyerahan dokumentasi dan sosialisasi hasil pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, serta pengalihan asset kepada negara sesuai PP no. 6 tahun 2006.

Dalam kerangka pengalihan masa tugas, hal-hal yang perlu dilakukan sesuai dengan kerangka peraturan/perundangan yang berlaku adalah:

1) Penyusunan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Tim Teknis Nasional dalam rangka *Exit Strategy*
2) Inventarisasi asset Tim Teknis Nasional
3) Memastikan terauditnya seluruh kegiatan manajemen dan pengadaan barang dan jasa rehabilitasi dan rekonstruksi untuk tujuan akuntabilitas dan transparansi
4) ***Focal point*** koordinasi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi selanjutnya dilaksanakan dan berada dibawah tanggung jawab pemerintah provinsi di masing-masing wilayah.

**Diagram 4. 9: Pemindahtanganan Barang Milik Negara**




Proyek yang di-investasikan oleh pemerintah, donor/LSM dan diserahkan tanggung-jawab pengelolaan dan pemeliharaannya kepada pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Pengalihan asset diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/Pmk.06/2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, Dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

*DASAR HUKUM*
*PENATAUSAHAAN BARANG MILIK NEGARA*

- *Undang-undang Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara*
- *Undang-undang Nomor 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara*
- *Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah*
- *Peraturan Pemerintah Nomor 6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*
- *Permenkeu Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tatacara Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara*
- *Permenkeu Nomor 97/PMK.06/2007 tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Negara*
- *Permenkeu Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara*

*Strategi pengakhiran tugas BRR adalah sebagai berikut:*

1. *Mempercepat proses pembangunan sehingga pencapaian sasaran program lebih besar daripada yang tertera pada sasaran baru yang ditetapkan dalam rencana aksi ini.*
2. *Memanfaatkan seoptimal mungkin dukungan dana yang berasal dari lembaga nasional dan lembaga internasional untuk meningkatkan kapasitas manajemen, operasi, dan pemeliharaannya untuk memastikan keberlanjutan pembangunan*
3. *Meningkatkan program penguatan kapasitas lembaga dan perilaku masyarakat agar lebih siap dalam menghadapi bencana. Untuk itu, perlu dibangun kapasitas kelembagaan dalam manajemen risiko bencana ke dalam proses pembangunan dan kebudayaan.*

***Pembelajaran: Aspek penyerahan dan pengakhiran masa tugas perlu dicantumkan dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi, sebagai pedoman bagi pengalihan program, personil, peralatan dan dokumen rehabilitasi dan rekonstruksi kepada lembaga pemerintah sesuai kewenangan masing-masing. Proses pengakhiran masa tugas Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias telah terbukti sangat kompleks dibandingkan pengakhiran masa tugas Tim Keppres 9/2006 di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah.***

## 4.8. Kerangka Keberlanjutan dan Strategi pengakhiran fase rehabilitasi dan rekonstruksi

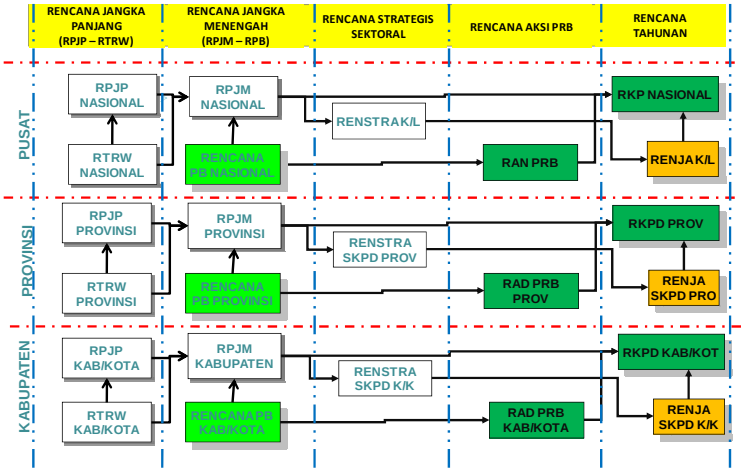
Dalam UU No. 24/2007 disebutkan bahwa dalam situasi terdapat potensi bencana, mitigasi merupakan salah satu aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana. Mitigasi atau pengurangan resiko bencana adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari suatu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang.

**Diagram 4. 10: Siklus Penanggulangan Bencana Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana sebagai rekomendasi pembangunan berkelanjutan**

*Sumber: Carter, 1992*

Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) yang memuat aspek-aspek prabencana, tanggap darurat dan pascabencana merupakan bagian dari perencanaan pembangunan, sebagaimana dicantumkan dalam PP 21 tahun 2008 mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana. Kedudukan RPB dalam konstelasi perencanaan pembangunan dapat digambarkan sebagai berikut.

**Diagram 4. 11: Rencana Penanggulangan Bencana dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**




Rencana Penanggulangan Bencana dan Rencana Tata Ruang Wilayah memberikan masukan kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahunan dan tercermin dalam rencana strategis kementerian/lembaga dan SKPD provinsi/kabupaten/kota. Aspek prabencana yang mencakup pengurangan risiko bencana, pencegahan,

analisis risiko bencana, penegakan kaidah pemanfaatan ruang dan persyaratan teknis penanggulangan bencana disusun sebagai bagian dari pembangunan jangka panjang maupun jangka menengah yang dijabarkan ke dalam rencana aksi tahunan , yang dilakukan oleh:

1. Departemen/lembaga pemerintah non departemen (LPND) terkait disesuaikan dengan mekanisme perencanaan pembangunan.
2. Pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) yang terlebih dahulu menetapkan tipologi/karakteristik bencana di masing-masing daerah.

Pelaksanaan rencana kegiatan tahunan dilakukan melalui koordinasi lintas sektor dan lintas wilayah dengan instansi terkait di pusat maupun di daerah, sehingga diperlukan jejaring yang kuat antar instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, masyarakat dan lembaga lainnya. Langkah-langkah dan sinkronisasi terhadap rencana aksi yang disusun oleh Departemen/LPND dan pemerintah daerah terkait dilakukan oleh Bappenas, sedangkan supervisi, monitoring, dan evaluasi pelaksanaannya dilakukan oleh Bakornas PB.

Kegiatan mitigasi risiko bencana pada dasarnya terarah pada upaya peningkatan kapasitas, *(capacity building)* yang meliputi lima bidang utama, yaitu :

1. Bidang perencanaan fisik
2. Bidang rekayasa dan konstruksi
3. Bidang ekonomi
4. Bidang kelembagaan dan manajemen
5. Bidang pemberdayaan masyarakat

*Komponen Mitigasi dan Pengurangan Risiko Bencana di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah*

*Rencana mitigasi dan pengurangan resiko memuat potensi bencana, instansi terkait yang mempunyai kemampuan dan kewenangan untuk menangani bencana , program, kegiatan, dan sumber pendanaan. Mitigasi disusun sebagai bagian dari pembangunan jangka menengah dan panjang yang dijabarkan ke dalam rencana aksi tahunan , yang dilakukan oleh:*

1. *Llembaga pemerintah non departemen (LPND) terkait disesuaikan dengan mekanisme perencanaan pembangunan.*
2. *Pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) yang terlebih dahulu menetapkan tipologi/karakteristik bencana di masing-masing daerah.*

*Pelaksanaan rencana aksi tahunan dilakukan melalui koordinasi lintas kewenangan, lintas sektor dan lintas wilayah melalui jejaring yang kuat antar instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, masyarakat dan lembaga lainnya. Secara umum, kegiatan mitigasi resiko bencana dikelompokkan ke dalam lima bidang utama, yaitu :*

1. *Bidang perencanaan fisik, meliputi kegiatan pengkajian bencana dan resikonya, serta penataan ruang agar menghindarkan zona-zona rawan bencana untuk digunakan sebagai permukiman dan perkantoran yang meliputi a) Mengkaji resiko bencana di tingkat lokal dan nasional dan b) Menyusun tata ruang wilayah berbasis pengurangan resiko bencana*
2. *Bidang rekayasa dan konstruksi, meliputi sistem peringatan dini (early waring systemi) dan penyediaan prasarana dan sarana yang tahan bencana dan diperlukan dalam mitigasi dan pengurangan resiko bencana.*
3. *Bidang ekonomi, meliputi tindakan-tindakan mitigasi yang membantu masyarakat dalam menilai dan mengurangi kerugian-kerugian ekonomi akibat bencana, khususnya dalam hal penguatan sistem ekonomi dan penilaian tingkat kerentanan bencana dengan memperkirakan kerusakan-kerusakan yang mungkin terjadi akibat suatu bencana, serta mengevaluasi kemampuan daerah dalam mitigasi dan penanggulangan bencana.*
4. *Bidang kelembagaan dan manajemen, melalui kegiatan pembenahan pada jalur koordinasi antar institusi riset pemerintah dan perguruan tinggi; penguatan instrumen kebijakan mengenai mitigasi dan penanggulangan bencana yang terpadu antarsektor dan antardaerah; serta penguatan kelembagaan, baik lembaga yang khusus menangani mitigasi dan penanggulangan bencana maupun lembaga lain yang terkait.*
5. *Bidang pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam pencegahan dan penanggulangan bencana dilakukan melalui pendidikan sosial untuk pembangunan budaya masyarakat agar peka terhadap ancaman bencana.*

Rangkuman

# BAB V

# RANGKUMAN

Berdasarkan seluruh uraian yang telah disampaikan dalam buku ini, maka yang perlu dicatat sebagai pembelajaran adalah:

Perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi menggunakan data hasil *Penilaian Kerusakan dan Kerugian* dan data hasil *Penilaian Kebutuhan Pemulihan Pascabencana*. Untuk menyusun rencana pemulihan yang komprehensif, basis data dan data dasar terutama untuk pemulihan aspek non-fisik perlu dilengkapi dan dikaji ulang selama proses pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah sebuah proses partisipatif. Lembaga yang memimpin proses perencanaan harus mempunyai kapasitas untuk mengkoordinasikan dan mensinkronisasikan usulan lembaga pemerintah pusat, daerah dan donor yang terkait dengan program pemulihan.

Rencana rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan rencana yang komprehensif sesuai dengan skala dan jenis kerusakan serta strategi pemulihan yang disepakati bersama.

Kemauan politik dan komitmen pendanaan dari pemerintah dan donor sangat penting bagi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Rencana rehabilitasi dan rekonstruksi harus berpihak kepada kelompok rentan. Pemulihan sosial-psikologis dan pemulihan matapencaharian masyarakat korban bencana memerlukan rentang waktu yang lebih panjang dari pemulihan fisik pascabencana.

Sebagai bagian dari siklus pembangunan di tingkat nasional dan/atau daerah, rencana rehabilitasi dan rekonstruksi harus ditindaklanjuti dengan penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran sesuai perundangan dan peraturan yang berlaku.

Komponen rencana rehabilitasi dan rekonstruksi terdiri dari:

a) Kerangka kebijakan pelaksanaan yang berbasis mitigasi dan pengurangan risiko bencana
b) Skema pembiayaan
c) Sumber dan mekanisme pendanaan
d) Lembaga pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi
e) Kerangka pemantauan dan evaluasi
f) Kerangka pengawasan dan pengendalian pelaksanaan
g) Kerangka keberlanjutan pembangunan
h) Kerangka penyerahan dan pengakhiran

tugas rehabilitasi dan rekonstruksi

Kerangka kebijakan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi harus ditindaklanjuti dengan pedoman pelaksanaan, yang mengarusutamakan pengurangan risiko bencana dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pemulihan.

Prinsip yang perlu disepakati dalam kerangka waktu pemulihan pascabencana adalah skala kerusakan, kecepatan dan kemudahan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke wilayah pascabencana serta serta kapasitas lembaga pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi.

Pelaksanaan dan pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah tanggung-jawab bersama seluruh pelaku pembangunan, termasuk masyarakat.

Lembaga pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi ditetapkan berdasarkan kapasitas dan kesediaan pemerintah daerah; pemerintah pusat berperan sebagai pengarah dan fasilitator bila diperlukan.

Pemantauan dan evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan. Kerangka pemantauan perlu dirumuskan sesuai dengan mekanisme pendanaan. Mekanisme pemantauan kegiatan donor perlu dirumuskan untuk mendukung

upaya sinkronisasi perencanaan dan penganggaran.

Mekanisme pengawasan yang partisipatif, serta respon cepat terhadap pengaduan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi akan memberikan opini positif bagi proses pemulihan.

Kerangka keberlanjutan pembangunan perlu dicantumkan dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi, dengan mempertimbangkan aspek penanggulangan bencana dan system perencanaan pembangunan nasional sesuai peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Kerangka penyerahan dan pengakhiran masa tugas perlu dicantumkan dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi untuk ditindaklanjuti sesuai perundangan dan peraturan yang berlaku.

P3B

SEKRETARIAT PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN PENANGANAN BENCANA
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL