

Mengkritisi Proses Formulasi Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana dari Perspektif Kebijakan Publik

Chandra Puspita Kurniawati¹, Entang Adhy Muhtar², Ramadhan Pancasilawan³

¹²³Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung

Email: ¹chandra21003@mail.unpad.ac.id, ²entang@unpad.ac.id,

³ramadhan.pancasilawan@unpad.ac.id

Naskah diterima: 05/05/2023, direvisi: 18/7/2024, disetujui: 14/08/2024

Abstract

More than a decade has Law on Disaster Management been implemented. However, disaster management practices have still been marred by a series of problems, non-transparent accountability, corruptive behavior, limited resources, and limited capacity of responsible parties. Together with the consistent upward trend in the impact of disasters and the bulk amount of money allocated, Indonesia has faced a much greater and more complex challenge than it appeared to be. The Indonesian Parliament, then, proposed Bill on Disaster Management to revise Law No. 24 of 2007. However, the long process was end up in deadlock and rave notice, and thus, raises a question regarding how the public policy formulation processes, i.e. the formulation of Bill on Disaster Management, was carried out. To critically answer the question, this study employs the qualitative method. The findings show that the Expert Body and Legislative did not fully carry out the policy formulation processes. Besides, the tasks of policy formulation were not sequential and were not connected to one another. The analysis also revealed that there were significant weaknesses in the existing SOPs, processes, and tools used by the Expert Body and Legislative to formulate the Bill. The study recommends improvements in the policy formulation mechanisms and the utilization of relevant tools, both by the Expert Body and Legislative.

Keywords: Bill on Disaster Management, disaster management, policy formulation, public policy

Abstrak

Lebih dari satu dekade Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana diimplementasikan. Namun demikian, penyelenggaraan penanggulangan bencana masih diwarnai oleh sederet masalah, pertanggungjawaban yang tidak transparan, perilaku koruptif, keterbatasan sumber daya, serta keterbatasan kapasitas para pihak terkait. Ditambah dengan tren peningkatan dampak bencana dan besarnya alokasi anggaran penanggulangan bencana, Indonesia menghadapi tantangan yang jauh lebih besar dan kompleks daripada apa yang terlihat saat ini. Merespons kondisi tersebut, Komisi VIII mengusulkan RUU tentang Penanggulangan Bencana untuk merevisi UU No. 24 Tahun 2007. Namun, proses panjang RUU tersebut berujung pada *deadlock* dan kritikan pedas dari sejumlah pihak, sehingga menimbulkan pertanyaan terkait bagaimana proses formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana tersebut dijalankan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan tidak sepenuhnya dijalankan oleh Badan Keahlian dan Legislatif. Selain itu, langkah formulasi kebijakan juga tidak berurutan dan tidak terkait satu sama lain. Hasil analisis juga mengungkapkan adanya kelemahan yang signifikan dalam POS, proses, dan *tools* yang digunakan oleh Badan Keahlian dan Legislatif untuk memformulasikan RUU tersebut. Penelitian ini merekomendasikan perbaikan mekanisme formulasi kebijakan dan pemanfaatan *tools* yang relevan, baik oleh Badan Keahlian maupun Legislatif.

Kata Kunci: formulasi kebijakan, kebijakan publik, penanggulangan bencana, RUU tentang Penanggulangan Bencana

A. Pendahuluan

Kondisi geologis, geografis, demografis, dan hidrologis Indonesia tidak hanya membuat seluruh wilayah di Indonesia rawan bencana, tetapi juga menjadikan Indonesia sebagai supermarket bencana dunia¹. Indeks risiko global Indonesia bahkan melesat dari posisi ke-37 pada 2019 menjadi posisi ketiga pada 2022². Selama 20 tahun, Indonesia malah menjadi negara peringkat kedua dunia untuk korban jiwa terbanyak akibat bencana alam³, hanya setingkat di bawah Haiti yang dikenal sebagai negara tanpa upaya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana⁴.

Bahkan, mengingat bahwa hampir setengah dari kabupaten/kota di Indonesia berlangganan bencana setiap tahunnya, gangguan terus-menerus akibat bencana dapat berdampak pada peningkatan kemiskinan dan kesulitan ekonomi masyarakat⁵. Padahal, kemampuan keuangan Pemerintah untuk menyediakan dana cadangan bencana sangat terbatas. Keterbatasan ini menyebabkan kesenjangan pembiayaan menjadi semakin besar dari waktu ke waktu. Apabila tidak segera ditangani, kondisi ini dapat menjadi bumerang karena justru menghadapkan Pemerintah pada risiko fiskal yang sangat besar⁶. Di sisi lain, masalah Pemerintah menjadi semakin berat karena semua aktivitas terkait penanggulangan bencana, baik yang diselenggarakan pada tahap prabencana, tanggap darurat bencana, maupun pascabencana membuka peluang terjadinya korupsi⁷.

Kondisi-kondisi di atas menunjukkan bahwa bencana dapat menjadi ancaman serius bagi negara dan daerah. Oleh karena itu, kebijakan publik penanggulangan bencana yang adaptif, tangkas, dan tangguh menjadi sebuah kebutuhan untuk menjaga keberlangsungan dan ketahanan negara dan daerah dari bencana⁸.

Sejak Desember 2016, Komisi VIII DPR RI telah mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penanggulangan Bencana untuk menggantikan Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam Keterangan Pengusul Komisi VIII DPR RI mengenai RUU tentang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa RUU memuat perubahan krusial beberapa pengaturan materi pokok penanggulangan bencana, utamanya terkait aspek kelembagaan, anggaran, dan tata kelola⁹. Lebih lanjut, dalam naskah akademik RUU tentang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa RUU diperlukan sebagai bentuk respons terhadap berbagai perubahan dan dinamika dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana pasca lebih dari satu dekade UU No. 24 Tahun 2007 diimplementasikan¹⁰.

Namun, dua kali diusulkan oleh dua periode Komisi VIII DPR RI, dua kali masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), dan dua kali masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahunan, pembahasan RUU ini justru dihentikan melalui Rapat Paripurna DPR RI ke-24 karena alasan *deadlock* dalam pembahasan aspek kelembagaan dan anggaran bencana antara DPR dan Pemerintah. Di sisi lain, muatan RUU ternyata

1. BNPB, "Indeks Risiko Bencana Indonesia Tahun 2020", (Jakarta: BNPB, 2020).

2. Ridhwan Mustajab, "Indonesia Masuk Daftar Negara Paling Rawan Bencana Pada 2021", 23 November 2022, <https://dataindonesia.id/ragam/detail/indonesia-masuk-daftar-negara-paling-rawan-bencana-pada-2021>.

3. Yopi Makdori, "BNPB: Indonesia Peringkat Kedua Korban Terbanyak Saat Bencana", 2 Agustus 2019, <https://www.liputan6.com/news/read/4027761/bnpb-indonesia-peringkat-kedua-dunia-korban-terbanyak-saat-bencana>.

4. Jusmalia Oktaviani, Christy Pavita Kumesan, dan Saltiq Fajar, "Analisis Pemetaan Kerentanan Masyarakat Terhadap Bencana Gempa: Studi Kasus Gempa di Haiti Tahun 2010." *Sospol* 3, no. 1 (2017): 42–57.

5. UNDRR, "Disaster Risk Reduction in Indonesia: Status Report 2020, (Bangkok, Thailand, United States: UNDRR Regional Office for Asia and the Pacific, 2020).

6. Agus Subrata, "Asuransi Bencana di Indonesia: Dampak Bencana Alam Terhadap Perekonomian", 2 Mei 2019, <https://icopi.or.id/257-2/>.

7. ICW, "Korupsi Bencana, Bencana Korupsi", 30 Januari 2019, <https://antikorupsi.org/id/article/korupsi-bencana-bencana-korupsi>.

8. Osmar Shalih dan Riant Nugroho, "Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia" *Cakrawala* 15, no. 2 (2021): 124–38, <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v15i2.379>.

9. Komisi VIII, "Keterangan Pengusul Komisi VIII DPR RI Mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana" (Jakarta: DPR RI, 2020).

10. DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana", (Jakarta: DPR RI, 2019).

juga dikritisi secara tajam oleh berbagai pihak. LBH Jakarta, misalnya, mencatat setidaknya terdapat 15 kelemahan fundamental dalam muatan RUU sehingga menurut LBH Jakarta pengesahan RUU tersebut akan percuma dan RUU ini nantinya hanya akan menimbulkan masalah yang sama dengan UU pendahulunya¹¹. Sementara itu, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia menyebutkan bahwa RUU mengabaikan kaum disabilitas pada seluruh tahapan penanggulangan bencana¹². Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI) dalam rilisnya juga menambahkan bahwa RUU belum memberikan perhatian yang semestinya pada penanggulangan bencana akibat perubahan iklim, penentuan status dan jangka waktu darurat bencana, penguatan sistem peringatan dini dan mitigasi, dan peran serta masyarakat¹³.

Deadlock serta kritik panjang atas substansi muatan RUU tentang Penanggulangan Bencana menjadi menarik, terutama jika dikaitkan dengan proses formulasi RUU-nya. Hal ini karena meskipun dalam sebuah proses pembuatan kebijakan Pemerintah dapat men-*deadlock* pembahasan untuk memastikan kesesuaian kebijakan yang sedang diformulasikan dengan kapasitas dan kepentingan Pemerintah¹⁴, tidak adanya titik temu terkait aspek kelembagaan dan anggaran dalam pembahasan RUU tentang Penanggulangan Bencana tersebut bukan merupakan esensi masalah dalam RUU tentang Penanggulangan Bencana itu sendiri. Menilik proses formulasi kebijakan dalam bentuk RUU tentang Penanggulangan Bencana menjadi lebih penting karena formulasi kebijakan merupakan kunci bagi kebijakan publik itu sendiri dan kegagalan kebijakan pada dasarnya berawal dari masalah formulasi kebijakan¹⁵.

Sejatinya, proses pembuatan kebijakan merupakan rangkaian yang tidak berdiri sendiri pada tiap tahapannya¹⁶. Oleh karena itu, *deadlock* telah menyisakan pertanyaan penting tentang bagaimana proses formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana dilakukan. Dalam hal ini, *deadlock* membuka kemungkinan tentang adanya titik-titik penting yang terlewat dalam tahapan proses formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana. Maka dari itu, penelitian untuk melihat pemenuhan dan keterhubungan di antara setiap langkah formulasi kebijakan menjadi penting untuk dilakukan dalam kaitannya dengan formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana ini.

Di sisi lain, telah ada penelitian terkait RUU tentang Penanggulangan Bencana, seperti yang dilakukan oleh Oley dan Diningrat (2020)¹⁷ serta Carolina (2021)¹⁸. Namun, kedua studi tersebut baru berfokus pada elemen-elemen dari UU No. 24 Tahun 2007 yang perlu dikuatkan melalui RUU tentang Penanggulangan Bencana. Sedikit berbeda, penelitian Shalih dan Nugroho (2021) menekankan perlunya reformulasi UU No. 24 Tahun 2007 ke dalam kebijakan baru¹⁹.

11. Citra M. Referandum dan Rahmi Amelia, "Sengkarut Penanganan Banjir: Catatan Kritis Terhadap RUU Penanggulangan Bencana", (Jakarta: LBH Jakarta, 2021).

12. PSHK, "Membangun Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanganan Bencana", (Jakarta: PSHK, 2021).

13. Avianto Amri, "MPBI Sesalkan Penghentian Pembahasan RUU Penanggulangan Bencana di Tengah Tantangan Nyata Bencana dan Perubahan Iklim", (Jakarta: MPBI, 2022).

14. Bernard Steunenberg, "Turning Swift Policy-Making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives." *European Union Politics* 7, no. 3, (2006): 293–319, <https://doi.org/10.1177/1465116506066258>.

15. H. K. Colebatch, "The Idea of Policy Design: Intention, Process, Outcome, Meaning and Validity." *Public Policy and Administration*, (2017): 1–19, <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>.

16. Nuryanti Mustari, "Pemahaman Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik", (Yogyakarta: LeutikaPrio, 2015).

17. Jimmy Daniel Berlianto Oley dan Rendy Adriyan Diningrat, "Mendorong Revisi UU Penanggulangan Bencana untuk Membangun Tata Kelola Penanggulangan Bencana yang Adaptif: Pembelajaran dari Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia", (Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020).

18. Martha Carolina, "Catatan Kritis RUU Penanggulangan Bencana." *Budget Issue Brief Kesejahteraan Rakyat* 1, no. 5, (2021): 1–3.

19. Osmar Shalih dan Riant Nugroho, "Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia" *Cakrawala* 15, no. 2 (2021): 124–38, <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v15i2.379>

Sementara itu, pendalaman formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana dari perspektif literatur kebijakan publik belum ditemukan sehingga pemahaman mengenai RUU tentang Penanggulangan Bencana sebagai kebijakan publik menjadi sangat terbatas. Oleh karena itu, berbeda dari berbagai penelitian terdahulu, penelitian ini memberikan perspektif baru dalam kajian terkait RUU tentang Penanggulangan Bencana dengan menitikberatkan pada proses formulasi kebijakan itu sendiri, sejak Komisi VIII memutuskan untuk menyusun RUU tersebut sampai dengan draf RUU masuk ke tahap harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

Penelitian ini merupakan penelitian tentang kebijakan (*analysis of policy*), yaitu penelitian tentang suatu kebijakan dengan dimensi penelitian berkenaan dengan rumusan kebijakan itu sendiri²⁰. Penelitian tentang kebijakan sendiri bisa mencakup penelitian tentang isi kebijakan, keluaran kebijakan, maupun proses kebijakan²¹. Penelitian ini berfokus untuk menjawab langkah yang dilakukan para aktor kebijakan dalam rangka memformulasikan naskah akademik dan RUU tentang Penanggulangan Bencana.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu proses penelitian ilmiah yang memiliki maksud untuk memahami dan mengetahui berbagai permasalahan yang ada di tengah-tengah kehidupan manusia melalui penerapan metode-metode untuk menggambarkan secara kompleks dan menyeluruh, yang kemudian dilaporkan secara terperinci dan tersistem²². Dengan demikian, penelitian kualitatif memiliki sifat deskriptif. Penelitian ini sendiri bertujuan untuk mendeskripsikan masing-masing langkah formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah (1) data primer berupa hasil wawancara semi terstruktur dengan beberapa informan yang dipilih dengan teknik *purposive* untuk mewakili unsur penyusun naskah akademik dan RUU, pihak pemerintah, maupun nonpemerintah serta (2) data sekunder berupa laporan, kumpulan peraturan, naskah akademik, draf RUU, artikel, Prosedur Operasi Standar (POS) yang terkait dengan formulasi RUU usulan Komisi, dan sumber tertulis lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Data yang diperoleh selama penelitian tersebut kemudian diinterpretasikan dan dianalisis menggunakan analisis kualitatif untuk dapat menjawab rumusan masalah.

B. Pembahasan

Formulasi kebijakan pada dasarnya berkenaan dengan pertanyaan “Apa”²³, yaitu Apa rencana yang akan dilakukan untuk mengatasi masalah yang ada? Apa tujuan dan prioritasnya? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa biaya dan manfaat bagi masing-masing pilihan yang tersedia? Dan apa eksternalitas, positif atau negatif, yang mungkin timbul dari setiap pilihan kebijakan yang ada? Sementara, sifat khusus kebijakan publik berasal dari pembuatnya, yang disebut sebagai “otoritas” dalam sistem politik, yang mencakup para tetua, pemimpin tertinggi, eksekutif, legislatif, hakim, administrator, anggota dewan, raja, dan lain-lain di mana otoritas tersebut merupakan orang-orang yang sehari-harinya terlibat dalam sistem politik atau dianggap memang bertanggung jawab atas masalah kebijakan²⁴.

Menariknya, formulasi kebijakan di negara berkembang sangat berbeda dengan negara maju, di mana formulasi kebijakan pada negara berkembang dicirikan dengan *interest-based politics embedded in social and personal relations* atau kepentingan pribadi dan kelompok tidak dapat dipisahkan dari kepentingan politik sehingga kepentingan pribadi atau kelompok inilah yang umumnya menjadi pendorong utama keputusan untuk memformulasikan sebuah kebijakan, termasuk substansi muatan yang diatur di dalamnya²⁵. Dengan

20. Riant Nugroho, “Metode Penelitian Kebijakan”, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

21. Ibid.

22. John W. Cresswell dan J. David Creswell, “Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches”. (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Melbourne: SAGE Publications Inc, 2018).

23. Frank Fischer, Gerarld J. Miller, dan Mara S. Sidney (eds), “Handbook of Public Policy: Theory, Politics, and Methods”, (New York: CRC Press, 2007), <https://doi.org/10.1108/09504120710838741>.

24. James E. Anderson, “Public Policymaking: An Introduction”, (Boston: Houghton Mifflin Company, 2003).

25. John R. Turnpenny, Andrew J. Jordan, David Benson, dan Tim Rayner, “The Tools of Policy Formulation: An Introduction”, (Northampton & Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc., 2015), <https://doi.org/10.4337/9781783477043.00011>.

kata lain, di negara berkembang, seperti halnya Indonesia, ruang lingkup untuk memformulasikan kebijakan publik yang berbasis bukti (*evidence-based policy formulation*) menjadi lebih terbatas. Oleh karena itu, untuk menilai proses formulasi sebuah kebijakan, salah satu cara yang paling umum dilakukan adalah dengan memecahnya ke dalam langkah-langkah atau tugas tertentu yang mencakup *problem characterization*, *problem evaluation*, *spesification of objectives*, *options assessment*, dan *policy design*²⁶.

Problem characterization dilakukan untuk mengidentifikasi, memilih, dan membuat konsep yang jelas terkait masalah yang ingin diselesaikan. Dengan kata lain, dalam langkah ini terdapat tiga poin penting, yaitu mengidentifikasi apa saja masalah yang terkait dengan kebijakan, memilih masalah yang ingin diatasi dari semua masalah yang telah teridentifikasi, dan membuat konsep dari beragam masalah yang telah dipilih tersebut sesuai konteksnya. Langkah ini bisa disebut sebagai fondasi formulasi kebijakan karena dilakukan untuk menghindari ketidakjelasan rumusan masalah yang dapat berujung pada permasalahan dalam implementasi ketika kebijakan tersebut sudah ditetapkan. Selain itu, pada dasarnya masalah bersifat tidak netral, tergantung pada siapa yang mendefinisikan masalah tersebut. Oleh karena itu, pengumpulan data dan bukti sangat penting dalam tahap ini. Untuk mendefinisikan masalah sendiri, pembuat kebijakan dapat mempertimbangkan hal-hal yang belum terpenuhi dari suatu kebijakan, masalah yang masih tetap muncul meskipun telah ada kebijakan, kekosongan pengaturan, ketidakpastian, kemungkinan terjadinya suatu risiko di masa yang akan datang, peluang yang belum direalisasikan, serta isu-isu yang bersifat retorik²⁷.

Problem evaluation dilakukan untuk menentukan penyebab dari masalah yang telah dipilih pada tahap sebelumnya. Langkah ini bermanfaat untuk merancang cara dan instrumen yang tepat untuk menyelesaikan masalah tersebut. Namun, pembuat kebijakan harus berhati-hati dalam mengevaluasi masalah karena tahap ini seringkali melibatkan konflik politik di mana para aktor akan berusaha saling menyalahkan, mengurangi keterlibatan mereka, atau berupaya mati-matian untuk memperjuangkan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Specification of objectives mencakup penentuan tujuan yang ingin dicapai dari penyelesaian suatu masalah dan skala waktu pencapaian tujuan untuk masing-masing masalah yang telah diidentifikasi. Lebih lanjut, untuk mengonstruksikan tujuan, pembuat kebijakan bisa melibatkan para pemangku kepentingan, misalnya pemerintah pusat dan daerah, masyarakat, pihak swasta, dan organisasi yang terkait dengan kepentingan umum²⁸.

Options assessment terkait dengan mengembangkan, menilai, dan memilih opsi atau usulan tindakan yang relevan dan dapat diterima untuk mengatasi masalah sesuai dengan skala waktu yang telah ditentukan. Langkah ini harus dilakukan karena setiap masalah bisa jadi memiliki beberapa penyebab dan karenanya akan memiliki beberapa cara penyelesaian di mana masing-masing opsi penyelesaian tersebut akan membawa konsekuensi biaya dan manfaat yang berbeda-beda. Terakhir, *policy design* dilakukan untuk mengembangkan rumusan kebijakan sesuai dengan opsi terbaik yang telah disepakati.

Di Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam Buku Pedoman Penyusunan RUU, formulasi RUU merupakan serangkaian aktivitas atau kegiatan yang mencakup (1) penyusunan RUU, berupa penyusunan naskah akademik yang menggambarkan alasan, urgensi, dan ruang lingkup RUU, termasuk di dalamnya kajian harmonisasi dengan peraturan perundangan lainnya serta (2) perumusan norma, berupa kegiatan perumusan pasal demi pasal dalam RUU yang dilengkapi dengan penjelasannya²⁹. Proses utama formulasi RUU usulan Komisi sendiri diatur dalam Buku Pedoman Penyusunan RUU dan mencakup (1) penyusunan naskah akademik dan draf awal

26. Ibid.

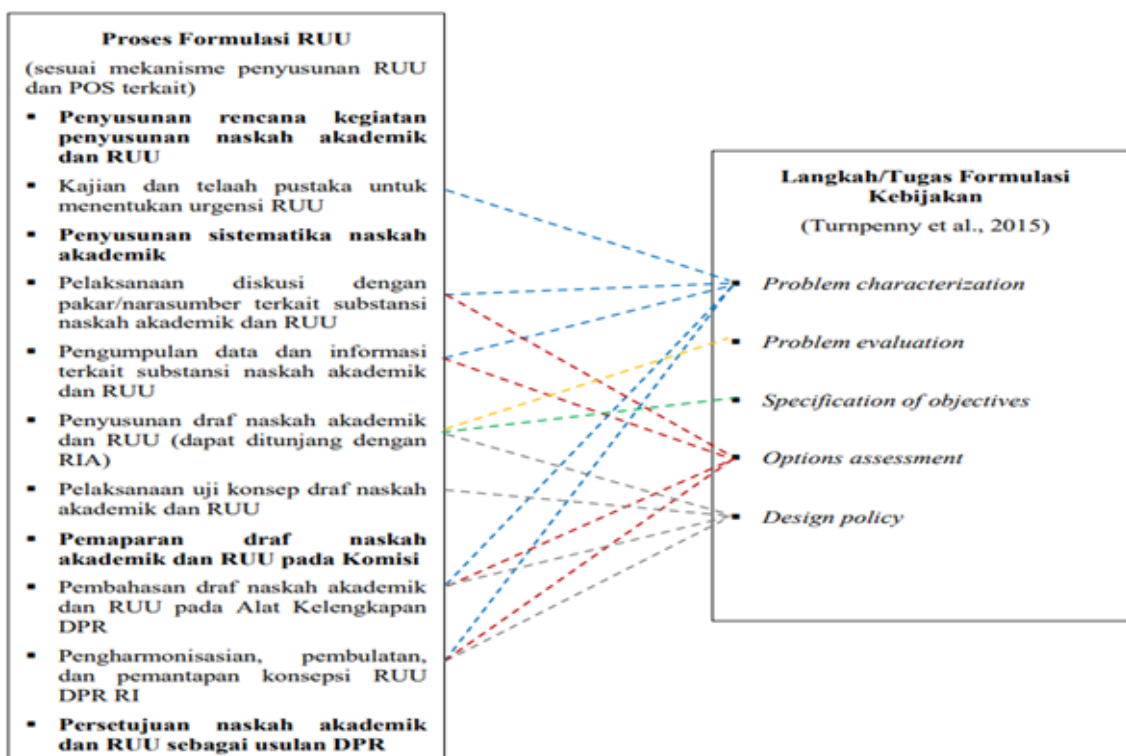
27. Eugene Bardach dan Eric M. Patashnik, "A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving Fifth Edition", (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publication & CQPress, 2016)

28. Ralph L. Keeney, "Structuring Objectives for Problems of Public Interest", *Operations Research* 36, no.3, (1988): 396–405, <https://doi.org/10.1287/opre.36.3.396>.

29. Baleg DPR RI, "Penyusunan Rancangan Undang-Undang", (Jakarta: DPR RI, 2019).

RUU, (2) penyampaian dan pemaparan draf naskah akademik dan RUU, (3) penyempurnaan draf naskah akademik dan RUU, (4) pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, (5) penyampaian hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, serta (6) penyelenggaraan rapat paripurna untuk memutuskan apakah suatu RUU diterima sebagai usulan DPR dan/atau DPD atau tidak.

Lebih lanjut, sebagaimana diatur dalam Buku Pedoman Penyusunan RUU tersebut, dalam penyusunan naskah akademik dan draf awal RUU usulan Komisi, Komisi dibantu oleh Badan Keahlian. Dalam hal ini, Badan Keahlian membentuk Tim Penyusun Naskah Akademik dan RUU (biasa disebut sebagai Tim Pendukung). Untuk menyusun naskah akademik dan draf awal RUU sendiri, Tim Pendukung melakukan serangkaian *due process* yang meliputi (1) penyusunan rencana kegiatan, (2) pelaksanaan kajian dan telaah pustaka untuk mencari urgensi RUU, (3) penyusunan sistematika naskah akademik, (4) pelaksanaan diskusi dengan pakar/narasumber dan pelaksanaan pengumpulan data di dalam kota dan ke luar daerah, (5) penyusunan draf naskah akademik dan kerangka dasar RUU, serta (6) pelaksanaan uji konsep naskah akademik dan RUU. Setelah menyampaikan naskah akademik dan draf awal RUU pada Komisi, Tim Pendukung melakukan pendampingan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU. Serangkaian *due process* utama tersebut dimuat dalam POS Penyusunan Naskah Akademik dan RUU No. PU/4-56/SETJEN DAN BK DPR RI/08/2016 (terakhir direvisi tanggal 24 September 2020) dan POS Pendampingan oleh Tim Pendukung dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU No. PU/2-54/SETJEN DPR RI/8/2016 tanggal 24 Agustus 2016. Hubungan langkah-langkah penyusunan naskah akademik dan draf RUU tentang Penanggulangan Bencana dalam konteks langkah/tugas formulasi kebijakan dapat digambarkan pada Bagan 1 berikut.



Bagan 1. Formulasi RUU dalam Konteks Teori Formulasi Turnpeny
Sumber: (Diolah penulis, 2023)

Dari Bagan 1 tampak bahwa terdapat dua keunggulan dalam proses formulasi kebijakan di Indonesia di mana Tim Pendukung sebenarnya telah menyusun rencana kegiatan dalam rangka penyusunan naskah akademik dan draf RUU serta menyusun sistematika naskah akademik. Dengan demikian, sejak awal Tim Pendukung sebenarnya sudah memperkirakan alokasi waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan

perumusan naskah akademik beserta konsepsi RUU, dengan segala *due process*-nya, serta pihak-pihak yang akan dilibatkan dalam dalam formulasi sebuah RUU, baik dari pemerintah maupun nonpemerintah. Sistematika naskah akademik sendiri sejak awal dimanfaatkan sebagai acuan dalam pengembangan substansi naskah akademik.

Sementara itu, pemaparan draf naskah akademik dan RUU pada Komisi secara implisit menjadi pembatas pembagian peran dan tanggung jawab, khususnya atas konsepsi RUU. Dalam hal ini, sebelum disampaikan dan dipaparkan pada Komisi, Tim Pendukung bertanggung jawab penuh atas proses maupun substansi draf naskah akademik dan RUU. Setelah disampaikan kepada Komisi, Komisi pengusul beserta Alat Kelengkapan DPR lain tanggung jawab untuk membahas dan menyepakati konsepsi pasal per pasal pada draf RUU. Sebaliknya, setelah menyampaikan naskah akademik dan draf RUU, sebagaimana diatur dalam POS yang berlaku, Tim Pendukung bertugas untuk mempersiapkan bahan rapat, mengikuti pembahasan, serta melakukan revisi draf naskah akademik dan RUU apabila diperlukan. Tim Pendukung juga dapat memberikan masukan pada Badan Legislasi terkait substansi dan proses formulasi RUU.

Di sisi lain, Bagan 1 juga menunjukkan bahwa meskipun kelima langkah/tugas formulasi kebijakan menurut Teori Turnpenny terpenuhi, namun prosesnya sendiri tidak utuh dan berurutan. Rangkaian proses dalam rangka formulasi RUU tersebut terfokus pada *problem characterization*, *options assessment*, dan *design policy*. Hal ini karena dalam kegiatan kajian dan telaah pustaka, diskusi dengan pakar dan narasumber, pengumpulan data dan informasi, pembahasan naskah akademik dan draf RUU pada Alat Kelengkapan DPR, serta harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, Tim Pendukung maupun Legislatif tidak hanya menggali masalah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan upaya-upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana yang seharusnya dilakukan oleh pihak-pihak terkait, tetapi sekaligus secara simultan menindaklanjutinya dengan penyusunan dan/atau revisi pasal per pasal draf RUU. Dengan demikian, ketiga proses ini saling berkelindan sehingga tampak mendominasi jalannya formulasi kebijakan.

Di samping itu, tampak pada Bagan 1 bahwa terjadi dua kali proses *problem characterization* dan *options assessment* (dhi. dengan menggunakan pemaparan draf naskah akademik dan RUU pada Komisi sebagai pembatas). Jika dihubungkan dengan peran Komisi dan Tim Pendukung dalam formulasi RUU usulan Komisi, fenomena tersebut terjadi karena Tim Pendukung telah selesai merumuskan draf naskah akademik dan RUU terlebih dahulu. Kedua dokumen tersebut, setelah disetujui oleh Kepala Pusat Perancang UU, baru dibahas bersama Komisi dan selanjutnya dibahas lagi oleh Badan Legislasi dan Alat Kelengkapan DPR lainnya. Aktivitas tersebut menjadikan masalah kebijakan yang sudah dirumuskan oleh Tim Pendukung dalam draf RUU kembali dibahas dan diperdebatkan oleh Komisi maupun Alat Kelengkapan DPR lainnya melalui Sidang Komisi, Sidang Alat Kelengkapan DPR, maupun Rapat Dengar Pendapat/Rapat Dengar Pendapat Umum (RDP/RDPU). Kondisi serupa juga terjadi dengan usulan kebijakan di mana opsi-opsi kebijakan yang telah diwujudkan dan dirumuskan dalam pasal per pasal pada draf RUU kembali dibahas dan diperdebatkan oleh Legislatif melalui forum yang sama.

Di satu sisi, praktik tersebut sebenarnya bermanfaat bagi Legislatif untuk mereviu kembali dan mematangkan masalah yang telah diidentifikasi oleh Tim Pendukung serta meninjau apakah pengaturan instrumen-instrumen yang dipilih akan dapat mengatasi berbagai masalah yang telah diprioritaskan untuk diatasi dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dengan kata lain, mekanisme ini dapat dipandang sebagai upaya pengecekan ganda (*double check*) dan salah satu bentuk perhatian Legislatif untuk menyelesaikan isu-isu yang muncul seputar RUU.

Namun, di sisi lain, munculnya isu baru yang sama sekali belum tersentuh di dalam draf RUU produk Tim Pendukung, pemahaman Legislatif yang berbeda terkait masalah yang telah diidentifikasi, hingga kepentingan individu atau kelompok tertentu dapat membawa proses *problem characterization*, *options assessment*, dan *design policy* berlarut-larut, memakan waktu panjang, hingga justru berujung pada pudarnya komitmen dari Legislatif sendiri.

Untuk *problem characterization* sendiri, hasil wawancara dan analisis dokumen menunjukkan bahwa Tim Pendukung menggunakan (1) studi literatur dengan internet sebagai satu-satunya sumber rujukan informasi serta (2) pengumpulan data dan informasi ke daerah sebagai *tools*. Pemilihan kedua *tools* ini mengandung kelemahan fundamental dan sangat berisiko untuk dapat mengungkap berbagai permasalahan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang relevan dengan kondisi Indonesia dan perlu untuk mendapat perhatian dari para pembuat kebijakan secara *nation-wide*. Pertama, berbagai alasan dapat membatasi hasil pencarian di internet, misalnya, alasan yang bersifat teknis, seperti keterbatasan pengetahuan dan pemahaman Tim Pendukung atas suatu masalah yang sebenarnya masih relevan serta keterbatasan hasil pencarian akibat penggunaan kata kunci pencarian yang tidak tepat, maupun alasan non-teknis, seperti keterbatasan waktu. Selain itu, pemberitaan di internet sangat beragam dari sisi bentuk maupun validitas sumber. Dengan demikian, perolehan informasi dari satu sumber ini bisa jadi tidak lengkap, bias, tidak berimbang, bahkan tidak mutakhir.

Hasil analisis peneliti atas hasil studi literatur Tim Pendukung, misalnya, mengungkap masih adanya permasalahan penting yang luput dari perhatian Tim Pendukung, misalnya terkait (1) korupsi dana atau bantuan kedaruratan bencana dan korupsi terkait proyek-proyek fisik yang dilakukan dalam rangka mitigasi, kesiapsiagaan, atau rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana, (2) ketidakjelasan parameter status darurat bencana yang mengakibatkan jangka waktu penetapan status darurat berlarut-larut, seperti pada kasus erupsi Sinabung, (3) absennya aspek pengawasan serta peran pemerintah dan sektor pengendalian internal pemerintah dalam hal pengawasan, (4) perlunya pembenahan masalah kebijakan penanggulangan bencana pasca kekalahan Pemerintah pada *citizen lawsuit* kasus karhutla 2015, (5) rendahnya efektivitas penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh agensi tunggal (*single agency*) secara eksklusif, dan lain-lain.

Selain itu, keterbatasan Tim Pendukung juga mengakibatkan sumber referensi kajian tidak mutakhir sehingga definisi yang dijadikan acuan dalam penyusunan RUU pun juga tidak lagi mutakhir. Misalnya, Tim Pendukung menggunakan terminologi bencana sebagaimana dinyatakan oleh UN ISDR yang menekankan definisi bencana dari sisi dampak terhadap hidup dan kehidupan manusia. Padahal, merespon penetapan Sendai *Framework for Disaster Risk Reduction* pada 2015, Badan PBB tersebut sudah berganti menjadi UNDRR dan telah memutakhirkan definisinya tentang bencana dengan memberikan penekanan pada hubungan antara potensi bahaya dengan kerentanan masyarakat, kapasitas masyarakat/pemerintah, dan potensi dampak terjadinya bahaya pada kehidupan manusia, ekonomi, dan lingkungan. Ketidakjelasan hasil pencarian juga ditunjukkan dengan adanya beberapa penjelasan dalam kajian teoretik yang tidak mencantumkan sumber rujukan, misalnya penjelasan terkait model-model penanggulangan bencana dan penjelasan terkait sistem penanggulangan bencana modern.

Kedua, penyelenggaraan penanggulangan bencana bersifat lintas sektoral, lintas yurisdiksi, dan tidak hanya melibatkan pemerintah daerah dan tokoh masyarakatnya, tetapi juga pemerintah pusat, swasta, akademisi, dan masyarakat. Sementara, pengumpulan data dan informasi hanya dilakukan melalui (1) penelitian empiris di Provinsi Papua Barat, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Barat serta (2) sosialisasi Prolegnas Prioritas Tahunan di Provinsi Bali, Sumatera Selatan, dan Jawa Timur. Atau dengan kata lain, sejak semula Tim Pendukung maupun Legislatif tidak menyasar data atau informasi dari kementerian/ lembaga di level pusat maupun dari para praktisi maupun organisasi yang terlibat dalam penanggulangan bencana di Indonesia. Tidak dilibatkannya pemangku kepentingan dari sektor pemerintah di tingkat pusat maupun pihak nonpemerintah dalam langkah *problem characterization* ini mengakibatkan kepentingan dan kebutuhan mereka tidak terefleksikan dalam naskah akademik maupun draf RUU tentang Penanggulangan Bencana. Meskipun hasil wawancara dengan BNPB dan BPBD Provinsi Jawa Barat mengungkap bahwa BNPB dan BPBD sering menyampaikan kendala dalam penyelenggaraan bencana pada saat mereka melakukan pendampingan atau rapat kerja bersama Komisi VIII, namun permasalahan yang disampaikan merupakan masalah dalam perspektif BNPB dan BPBD. Akibatnya, isu yang mengemuka terbatas pada keterbatasan kewenangan BNPB dan BPBD sehingga berujung pada munculnya isu terkait perlunya pengaturan penguatan dan perluasan kewenangan BNPB dan BPBD dalam RUU.

Di sisi lain, sebagaimana tergambar pada Bagan 1, *problem characterization* juga dilakukan oleh Legislatif, dhi. Komisi VIII dan Badan Legislasi, setelah draf RUU selesai disusun oleh Tim Pendukung. Oleh karena itu, berbeda dengan *problem characterization* yang dilakukan oleh Tim Pendukung yang bertujuan untuk menentukan dan memilih masalah kebijakan, karakterisasi masalah oleh kalangan legislatif lebih menitikberatkan pada upaya untuk memahami masalah yang telah dipilih oleh Tim Pendukung sekaligus mengidentifikasi masalah-masalah baru terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dalam hal ini, *problem characterization* dilakukan melalui (1) RDPU dengan mengundang pakar dari BNPB dan BMKG serta (2) kunjungan kerja luar negeri ke Chili dan Argentina.

Pemilihan narasumber dan lokasi kunjungan kerja juga menjadi bahasan yang menarik. Pertama, kelembagaan BNPB dibahas dan dijadikan salah satu pokok bahasan krusial dalam RUU. Dengan demikian, potensi konflik kepentingan pakar BNPB dengan RUU sangat besar. Kedua, lingkup kerja BMKG berkaitan dengan penyampaian informasi dan peringatan dini berkenaan dengan bencana yang dipicu faktor meteorologi, klimatologi, dan geofisika. Ketiga, Chili dan Argentina memiliki jenis bencana yang tidak lebih kompleks dibanding Indonesia. Hal ini terlihat dari laporan kunjungan kerja DPR yang secara tersurat menunjukkan bahwa bencana yang menjadi fokus perhatian di Chili adalah gempa bumi, sementara bencana akibat perubahan iklim (banjir, kekeringan, dan kebakaran hutan) menjadi fokus di Argentina. Dengan demikian, sejak awal, perhatian Legislatif pada perbaikan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada seluruh tahapan penanggulangan bencana dan jenis bencana belum ada.

Sebagai pembanding *problem characterization* yang dilakukan Tim Pendukung dan Legislatif, peneliti melakukan wawancara dengan informan dari BNPB, BPBD Provinsi Jawa Barat, Kementerian Sosial (Kemsos), Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendagri), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan MPPI. Hasilnya, terdapat beragam konflik terkait masalah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang sayangnya tidak terpetakan sejak awal pada saat dilakukan *problem characterization* melalui kajian dan telaah literatur, pengumpulan data dan informasi, kunjungan kerja, maupun RDPU. Hal ini menunjukkan masih ada kelemahan mendasar pada mekanisme, POS, dan *tools* untuk *problem characterization* yang dijalankan oleh Tim Pendukung maupun Legislatif.

Lebih lanjut, hasil analisis atas Buku Pedoman Penyusunan RUU maupun POS terkait menunjukkan bahwa tidak ada satupun dari dokumen-dokumen tersebut yang menjabarkan lebih rinci terkait parameter pemilihan tujuan/lokasi pengumpulan data dan informasi atau kunjungan kerja maupun pakar/narasumber. Padahal parameter dan mekanisme tersebut diperlukan untuk menghindari subjektivitas dan alasan acak dalam pemilihan lokasi dan pakar yang dapat berpengaruh pada proses dan hasil kegiatan.

Di sisi lain, hasil analisis POS terkait dan wawancara mengungkap bahwa pihak di luar Tim Pendukung yang terlibat dalam serangkaian proses penyusunan naskah akademik dan perumusan konsepsi RUU adalah Kepala Pusat Perancang UU. Dalam hal ini, Kepala Pusat Perancang UU bertugas memberikan masukan pada draf naskah akademik dan RUU. Terlebih, POS lebih berfokus pada hal-hal yang bersifat administratif, seperti penyiapan laporan, nota dinas, dokumen keuangan, dan dokumen-dokumen administrasi lain. Meskipun uji konsep dilakukan, hasil wawancara mengungkap bahwa langkah tersebut dilakukan hanya untuk mengonfirmasi apakah masukan yang telah diberikan para narasumber pada tahap pengumpulan data dan informasi telah sesuai dengan apa yang dimuat dalam draf RUU, bukan untuk menjaring lebih banyak masukan dari audiens yang lebih beragam.

Absennya peran pihak di luar Tim Pendukung menyebabkan tidak adanya mekanisme *quality control* dan *quality assurance* bagi Tim Pendukung atas perumusan draf naskah akademik dan RUU untuk memastikan bahwa (1) rangkaian proses formulasi naskah akademik dan RUU telah dilaksanakan dengan benar sesuai *due process* yang berlaku, (2) naskah akademik mampu memberikan gambaran urgensi perumusan RUU dan disusun melalui proses penelitian sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, (3) konsepsi RUU telah sejalan dengan naskah akademik, menjawab tujuan dirumuskannya kebijakan, dan memenuhi ketentuan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta (4)

substansi kedua dokumen berkualitas dan telah sesuai dengan harapan penugasan. Namun demikian, hasil wawancara juga mengungkap bahwa *brainstorming* di internal Tim Pendukung secara reguler dilakukan untuk membahas hal-hal yang perlu diakomodasi dalam naskah akademik dan draf RUU sesuai hasil pengumpulan data dan informasi, kunjungan kerja, RDP/RDPU, maupun pembahasan.

Dari berbagai analisis di atas tampak bahwa keterbatasan pertimbangan atau alasan acak dalam pemilihan lokasi kunjungan kerja dan pakar/narasumber ditambah dengan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan Tim Pendukung dan Legislatif serta absennya mekanisme *quality control* dan *assurance* berdampak pada tidak maksimalnya proses dan hasil *problem characterization*. Di samping itu, meskipun masalah telah diidentifikasi, Tim Pendukung maupun Legislatif tidak memilih masalah kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang ingin diatasi melalui RUU dan membuat konsep yang jelas atas berbagai masalah yang menjadi perhatian Tim Pendukung dan DPR tersebut.

Alokasi *mandatory spending*, misalnya, merupakan isu yang diusung oleh BPBD karena tidak adanya perhatian pemerintah daerah terhadap alokasi dana penanggulangan bencana. Di sisi lain, BNPB menghendaki penambahan alokasi dana siap pakai (DSP) dan menginginkan DSP tersebut langsung dilekatkan ke BNPB, bukan ke Kementerian Keuangan sebagaimana praktik yang selama ini dijalankan. Namun kemudian, praktik di Chili yang mengalokasikan 2% APBN-nya untuk tahap prabencana diadopsi begitu saja sebagai alokasi *mandatory spending* berupa DSP yang dilekatkan pada BNPB dan BPBD (lihat Pasal 67 ayat (1) huruf a dan Pasal 70 ayat (1) huruf a RUU tentang Penanggulangan Bencana). Padahal, DSP sendiri digunakan untuk penanganan terkait kedaruratan, bukan aktivitas prabencana pada umumnya. Dengan demikian, sejatinya konsep *mandatory spending* versi RUU berbeda dengan konsep *mandatory spending* yang dilakukan Pemerintah Chili. Tidak dipahaminya pola penganggaran penanggulangan bencana di Indonesia beserta segenap masalahnya serta tidak didudukkannya suatu masalah dalam konteks yang tepat mengakibatkan salah persepsi tentang konsep tentang *mandatory spending* dalam naskah akademik dan RUU tentang Penanggulangan Bencana. Akibatnya, masalah ini menjadi bahan perdebatan panjang. Masalah serupa juga terjadi pada pengaturan kewenangan dan nomenklatur BNPB.

Sebaliknya, tahap *problem evaluation* dan *specification of objectives* justru tidak mendapat terlalu banyak perhatian dari para pembuat kebijakan, baik dari Tim Pendukung, Komisi, maupun Badan Legislasi. Berdasarkan hasil wawancara, *brainstorming* dipilih Tim Pendukung sebagai *tools* untuk membahas penyebab munculnya berbagai masalah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia yang dijalankan sesuai dengan UU No. 24 Tahun 2007. Hasilnya, Tim Pendukung mengerucutkan berbagai masalah penanggulangan bencana ke dalam empat rumusan masalah, yaitu (1) pemahaman yang tidak tepat terkait definisi bencana, (2) tidak adanya definisi status bencana dan penetapan status bencana, (3) lemahnya fungsi BNPB dan tidak jelasnya tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana, serta (4) tidak adanya kewajiban pengalokasian anggaran penanggulangan bencana oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara, Legislatif justru tidak melakukan langkah ini sama sekali.

Namun demikian, meskipun kesalahan pemahaman tentang definisi bencana sebagai salah satu penyebab masalah dalam penyelenggaraan bencana sudah tepat, penjelasan yang tidak mutakhir yang tersedia di dalam naskah akademik justru memberikan gambaran dan arah yang keliru dan menyesatkan, tidak hanya bagi Tim Pendukung dalam menyusun instrumen kebijakan, tetapi juga bagi pengambil keputusan dalam formulasi konsepsi pasal terkait dalam RUU tentang Penanggulangan Bencana. Di samping itu, lemahnya fungsi dan kurangnya kewenangan BNPB juga ditampik oleh informan dari Kemsos, Kemenko PMK, dan MPBI. Para informan tersebut bersepakat tidak perlu ada penambahan fungsi dan kewenangan BNPB karena sejatinya fungsi dan kewenangan BNPB sudah sangat luas. Selain itu, beberapa kewenangan sebenarnya telah melekat pada tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga teknis yang tidak mungkin dapat dilakukan oleh BNPB secara eksklusif. Sementara, masalah alokasi anggaran penanggulangan bencana dapat dilihat pada pembahasan terkait *mandatory spending* di atas.

Selain itu, hasil analisis atas tugas DPR maupun Tim Pendukung dalam formulasi RUU usulan Komisi sebagaimana dimuat dalam Buku Pedoman Penyiapan RUU maupun POS terkait tidak menemukan langkah *problem evaluation*, baik pada saat perumusan draf awal naskah akademik maupun RUU maupun bagi masalah-masalah yang baru teridentifikasi dalam pembahasan (baik di internal Komisi, Badan Legislatif, Alat Kelengkapan DPR lain, maupun pada saat RDP/RDPU), pengkajian atas penyebab masalah dan jangka waktu penyelesaian masalah tersebut, serta bagaimana masalah-masalah baru tersebut sebaiknya diakomodir dalam draf RUU yang telah ada. Buku Pedoman tersebut hanya menyebutkan Tim Pendukung menindaklanjuti masukan sesuai hasil pembahasan. Sementara, hasil analisis atas dokumen-dokumen rapat pembahasan dalam rangka perumusan RUU hanya menunjukkan adanya laporan lisan dari Badan Keahlian (Tim Pendukung) dan/atau Komisi bahwa masukan tertentu yang diperoleh dari proses sebelumnya telah diakomodir dalam RUU. Tidak adanya mekanisme dan *tools* untuk melakukan *problem evaluation* beserta tujuan penyelesaiannya tersebut tentu sangat berisiko bagi formulasi kebijakan. Kondisi tersebut berakibat pada munculnya isu-isu yang bertentangan, misalnya terkait pada pasal-pasal terkait perlunya penguatan penanganan kedaruratan yang bertentangan dengan tujuan RUU yang menginginkan penguatan terhadap pengurangan risiko bencana.

Sementara itu, langkah *specification of objectives* boleh dibilang hampir tidak dilakukan oleh Tim Pendukung. Tidak ada *tools* khusus yang dipilih oleh Tim Pendukung dalam langkah ini. Tim Pendukung hanya memuat tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam pasal pada RUU, tetapi tidak melakukan kajian khusus atas jangka waktu atau target pencapaian masing-masing tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam skala waktu tertentu. Legislatif bahkan tidak melakukan langkah ini sama sekali. Pengabaian secara khusus terhadap langkah *specification of objectives* ini berdampak pada ketidakjelasan jangka waktu penyelesaian masalah kebijakan pada RUU. Akhirnya, pengabaian tersebut menjadikan semua tujuan yang ingin dicapai dalam RUU tentang Penanggulangan Bencana ini bersifat jangka panjang. Padahal, siklus pemerintah berumur lima tahunan. Di samping itu, perencanaan dan penganggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah sebagai implementor kebijakan juga berjangka pendek dan berorientasi pada input-proses-output. Tidak relevannya jangka waktu pencapaian tujuan kebijakan dengan *nature* pemerintah dan penganggaran pemerintah menjadikan tanggung jawab pencapaian tujuan kebijakan semakin tidak jelas.

Fokus formulasi kebijakan pada langkah/tugas *problem characterization* menunjukkan bahwa baik Legislatif maupun Tim Pendukung sebenarnya berupaya untuk menggali masalah-masalah yang relevan dengan kebijakan yang dirumuskan. Faktanya, masalah tersebut sangat banyak, beragam, dan kompleks. Namun, diabaikannya langkah pemilihan dan pengonsepan masalah pada *problem characterization*, *problem evaluation*, dan *specification of objectives* membawa pembuat kebijakan pada keinginan untuk mengatasi semua masalah yang telah mereka identifikasi. Dengan demikian, mereka cenderung memasukkan semua opsi yang dianggap dapat mengatasi atau menyelesaikan masalah dan mengaturnya dalam pasal-pasal pada RUU.

Kondisi tersebut tentu saja menyimpan berbagai potensi masalah. Pertama, terbatasnya kemampuan dan pengetahuan Tim Pendukung dan Legislatif untuk mengidentifikasi masalah dan dengan mempertimbangkan sifat masalah yang tidak netral dapat membawa Tim Pendukung maupun Legislatif pada kegagalan untuk menentukan apakah hal yang teridentifikasi tersebut merupakan masalah atau sebenarnya dampak dari masalah yang ada. Akibatnya, RUU bisa jadi tidak pernah mampu menyentuh isu atau masalah yang sesungguhnya sehingga masalah tidak pernah terselesaikan meskipun telah ada kebijakan.

Kedua, Tim Pendukung dan Legislatif bisa jadi gagal menentukan penyebab dari suatu masalah karena tidak mampu memisahkan antara akar penyebab masalah dengan pemicu (*trigger*)-nya. Ketiga, Tim Pendukung dan Legislatif bisa jadi mengabaikan bahwa kapasitas, alokasi waktu, dan sumber daya Pemerintah terbatas untuk dapat menyelesaikan semua permasalahan yang ada dalam kurun waktu tertentu.

Di sisi lain, meskipun dilakukan untuk membahas langkah yang bisa dilakukan untuk mengatasi masalah, dalam langkah *options assessment* yang dijalankan Tim Pendukung maupun Legislatif tidak benar-benar ada pengembangan dan penilaian (*assessment*) atas opsi-opsi yang ada. Dikombinasikan dengan tidak adanya evaluasi atas akar penyebab masalah dan penentuan target waktu penyelesaian masalah, kondisi ini berujung pada instrumen kebijakan yang kemudian diatur dalam RUU tidak tepat, tidak lengkap, atau tidak memadai untuk mengatasi masalah kebijakan yang menjadi perhatian para pembuat kebijakan. Langkah *design policy* pun akhirnya juga tidak optimal karena kebijakan dirumuskan berdasarkan opsi-opsi yang masuk dalam pembahasan, bukan opsi terbaik yang sudah dihasilkan dari kajian yang mendalam.

C. Penutup

Intensitas dan frekuensi kejadian bencana di Indonesia terus mengalami peningkatan. Kompleksitas bencana bahkan menimbulkan kerugian material yang sangat besar, tidak hanya bagi para korban, tetapi juga bagi Pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan publik penanggulangan bencana perlu disusun secara cermat dengan mempertimbangkan masalah penyelenggaraan penanggulangan bencana yang dihadapi selama ini maupun potensi masalah di masa yang akan datang.

Namun, proses formulasi RUU tentang Penanggulangan Bencana ternyata tidak berjalan sebagaimana proses formulasi kebijakan publik. Kelima langkah/tugas formulasi kebijakan memang terpenuhi, namun tidak utuh, tidak berurutan, dan tidak berkaitan satu sama lain. *Problem characterization* yang dilakukan baru sebatas pada identifikasi masalah dan mengabaikan pemilihan maupun penyusunan konsep masalah sesuai konteks permasalahan tersebut. *Tools* dan *POS* yang digunakan dalam *problem characterization* pun masih mengandung kelemahan signifikan. Selain itu, pembuat kebijakan mengabaikan langkah *problem evaluation* dan *specification of objectives*. Langkah *options assessment* pun masih sebatas mengidentifikasi opsi kebijakan. Tidak ada langkah yang dilakukan untuk mengembangkan opsi kebijakan yang relevan dengan masalah yang telah dipilih. Opsi kebijakan pun belum menyentuh akar permasalahan karena *problem evaluation* tidak tuntas dilakukan. *Design policy* juga dilakukan secara simultan dengan langkah-langkah lain sehingga pengaturan dalam pasal per pasal pada RUU tentang Penanggulangan Bencana tampak saling tidak terkait satu sama lain dengan masalah yang diungkap dalam naskah akademik. Di samping itu, absennya mekanisme *quality control* dan *assurance* dalam proses formulasi kebijakan dan *POS* yang lebih menekankan pada pemenuhan aspek administratif dibanding aspek substansi juga membawa risiko pada kualitas kebijakan yang dihasilkan.

Dengan mempertimbangkan berbagai temuan di atas, peneliti merekomendasikan pembenahan mekanisme formulasi RUU dengan mengadopsi langkah/tugas formulasi kebijakan. Selain itu, Tim Pendukung dan Legislatif juga sebaiknya menggunakan *tools* yang relevan pada setiap langkah/tugas formulasi kebijakan sehingga kualitas kebijakan yang dihasilkan oleh Legislatif menjadi lebih andal.

Daftar Pustaka

- Amri, Avianto. 2022. *MPBI Sesalkan Penghentian Pembahasan RUU Penanggulangan Bencana di Tengah Tantangan Nyata Bencana dan Perubahan Iklim*. Jakarta. www.mpbi.org.
- Anderson, James E. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*. Edited by Jean Woy. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Baleg DPR RI. 2019. *Penyiapan Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: DPR RI.
- Bardach, Eugene, and Eric M. Patashnik. 2016. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. 5th ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publication & CQPress.
- BNPB. 2020. *Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2020*. Jakarta: BNPB. https://inarisk.bnpb.go.id/pdf/BUKU_IRBI_2020_KP.pdf.
- Carolina, Martha. 2021. *Catatan Kritis RUU Penanggulangan Bencana. Budget Issue Brief Kesejahteraan Rakyat* 1 (5): 1–3.
- Colebatch, H. K. 2017. *The Idea of Policy Design: Intention, Process, Outcome, Meaning and Validity. Public Policy and Administration*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>.
- Cresswell, John W., and J. David Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 5th ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Melbourne: SAGE Publications Inc.
- DPR RI. 2019. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penanggulangan Bencana*. Jakarta. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20191017-032742-1149.pdf>.
- Fischer, Frank, Gerarld J. Miller, and Mara S. Sidney, eds. 2007. *Handbook of Public Policy: Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press. <https://doi.org/10.1108/09504120710838741>.
- ICW. 2019. *Korupsi Bencana, Bencana Korupsi*. antikorupsi.org. 2019. <https://antikorupsi.org/id/article/korupsi-bencana-bencana-korupsi>.
- Keeney, Ralph L. 1988. *Structuring Objectives for Problems of Public Interest. Operations Research* 36 (3): 396–405. <https://doi.org/10.1287/opre.36.3.396>.
- Komisi VIII. 2020. *Keterangan Pengusul Komisi VIII DPR RI Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Penanggulangan Bencana*. Jakarta.
- Makdori, Yopi. 2019. *BNPB: Indonesia Peringkat Kedua Korban Terbanyak Saat Bencana*. [Liputan6.com](http://liputan6.com). 2019. <https://www.liputan6.com/news/read/4027761/bnpb-indonesia-peringkat-kedua-dunia-korban-terbanyak-saat-bencana>.
- Mustajab, Ridhwan. 2022. *Indonesia Masuk Daftar Negara Paling Rawan Bencana Pada 2021*. dataindonesia.id. 2022. <https://dataindonesia.id/ragam/detail/indonesia-masuk-daftar-negara-paling-rawan-bencana-pada-2021>.
- Mustari, Nuryanti. 2015. *Pemahaman Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Cet.1. Yogyakarta: LeutikaPrio Yogyakarta.
- Nugroho, Riant. 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*. Cet.1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Oktaviani, Jusmalia, Christy Pavita Kumesan, and Saltiq Fajar. 2017. *Analisis Pemetaan Kerentanan Masyarakat Terhadap Bencana Gempa: Studi Kasus Gempa di Haiti Tahun 2010*. *Sospol* 3 (1): 42–57.

- Oley, Jimmy Daniel Berlianto, and Rendy Adriyan Diningrat. 2020. *Mendorong Revisi UU Penanggulangan Bencana untuk Membangun Tata Kelola Penanggulangan Bencana yang Adaptif: Pembelajaran dari Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia*. Edited by Wiwin Purbaningrum. Jakarta: The SMERU Research Institute. www.smeru.or.id.
- PSHK. 2021. *Membangun Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanganan Bencana*. pshk.or.id. 2021. <https://pshk.or.id/aktivitas/membangun-partisipasi-penyandang-disabilitas-dalam-penanganan-bencana/>.
- Referandum, Citra M., and Rahmi Amelia. 2021. *Sengkarut Penanganan Banjir: Catatan Kritis Terhadap RUU Penanggulangan Bencana*. Edited by Arif Maulana. Cet. 1. Jakarta: LBH Jakarta.
- Shalih, Osmar, and Riant Nugroho. 2021. *Reformulasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia*. *Cakrawala* 15 (2): 124–38. <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v15i2.379>.
- Steunenbergh, Bernard. 2006. *Turning Swift Policy-Making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives*. *European Union Politics* 7 (3): 293–319. <https://doi.org/10.1177/1465116506066258>.
- Subrata, Agus. 2019. *Asuransi Bencana di Indonesia: Dampak Bencana Alam Terhadap Perekonomian*." ICoPI. 2019. <https://icopi.or.id/257-2/>.
- Turnpenny, John R., Andrew J. Jordan, David Benson, and Tim Rayner. 2015. *The Tools of Policy Formulation: An Introduction*. In *The Tools of Policy Formulation*, edited by Andrew J. Jordan and John R. Turnpenny, 3–29. Northampton & Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc. <https://doi.org/10.4337/9781783477043.00011>.
- UNDRR. 2020. *Disaster Risk Reduction in Indonesia: Status Report 2020*. Edited by Aslam Perwaiz, Janne Parviainen, Pannawadee Somboon, Ariela Mddonald, Animesh Kumar, Timothy Wilcox, Iria Touzon Calle, and Omar Amach. Bangkok, Thailand, United States: UNDRR, Regional Office for Ais and the Pacific. <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-reduction-india-status-report-2020>.