

Manajemen Bencana di Tiongkok: Sebuah Pembelajaran Bagi Indonesia

Erlita Tantri, Devi Riskianingrum, Rita Pawestri Setyaningsih dan Wabilia Husnah

Tiongkok adalah salah satu negara di kawasan Asia yang kerap dilanda bencana. Menurut Cuny (1983) bencana dapat digolongkan ke dalam dua jenis kategori, yaitu bencana akibat peristiwa alam dan bencana sosial, dan kedua bencana semakin sering terjadi di Tiongkok. Majalah *National Geographic* (2008) dalam edisi khusus tentang Tiongkok menyebutkan bahwa negara ini selalu dibayang-bayangi oleh bencana karena secara geografis Tiongkok rentan terhadap bahaya bencana alam. Selain itu, banyaknya persoalan (sosial maupun ekonomi) muncul sebagai akibat dari kerusakan lingkungan. Demografi penduduk Tiongkok yang saat ini mencapai 1,3 milyar semakin memperparah kondisi kerusakan lingkungan yang berujung pada bencana sosial. Disamping itu, perubahan teknologi dan percepatan kehidupan sosial ekonomi yang melambung secara cepat disertai pula dengan meluasnya urbanisasi penduduk kini menciptakan kondisi kerentanan (*vulnerability*) negara dan penduduk Tiongkok yang sewaktu-waktu dapat menjadi suatu bencana dan mempengaruhi perekonomian Tiongkok. Berdasarkan Natural Disaster Economic Loss Index (NDELI) Tiongkok mendapatkan nilai 25, yang artinya negara ini termasuk dalam kategori "high risk", sehingga GDP Tiongkok dapat turun mencapai 3-5% pertahun akibat bencana yang menimpa mereka (Pandey, 2012).

Bila dirunut dari peristiwa bencana yang terjadi, bencana (baik alam maupun sosial) di Tiongkok telah terjadi sejak waktu yang lampau. Tercatat bahwa bencana telah terjadi sejak abad ke-15 dan terus terjadi hingga abad ke-19. Hingga saat ini bencana yang terjadi di Tiongkok adalah banjir, gempa bumi, kemudian diikuti oleh badai salju,

angin topan dan longsor akibat pertambangan atau kerusakan lingkungan serta bencana teknologi berupa polusi udara akibat penggunaan batu bara oleh pembangkit-pembangkit listrik tenaga uap.

Menilik dari besaran angka kerugian baik materi maupun non material akibat dari peristiwa bencana yang terjadi, Pemerintah Tiongkok terdorong untuk melakukan tindakan penanggulangan bencana secara efisien dan efektif. Dalam hal penanganan bencana, Pemerintah Tiongkok telah mengimplementasikan berbagai peraturan dan kebijakan mengenai sistem manajemen (darurat) bencana secara menyeluruh. Sistem ini diatur melalui perangkat peraturan perundang-undangan (kebijakan) yang berlaku untuk pemerintah pusat maupun daerah. Sifat dari kebijakan tersebut terdiri dari peraturan jangka panjang dan jangka pendek mengenai manajemen bencana. Keseluruhan peraturan perundang-undangan yang sifatnya jangka pendek merupakan suatu respon terhadap situasi bahaya yang sedang terjadi saat itu juga, seperti misalnya saat terjadi gempa bumi 12 Mei 2008 lalu di daerah Wenchuan, Sichuan. Sedangkan untuk jangka panjang, Pemerintah Tiongkok menerapkan peraturan darurat bencana (*the Emergency Law*) pada tahun 2003. Selanjutnya peraturan ini direvisi pada tahun 2005 dengan didirikannya Kantor Manajemen Darurat (*Emergency Management Office/EMO*) dan kemudian mengeluarkan peraturan respon bencana (*Master State Plan for Rapid Response to Public Emergencies* tahun 2006). Peraturan tersebut difinalisasi menjadi *The Law of the People's Republic of China on Emergency Responses* tahun 2007 dan diberlakukan secara nasional. Di level internasional, Pemerintah Tiongkok juga telah

bekerja sama dengan negara-negara Asia tentang Pengurangan Risiko Bencana (*Asian Conference on Disaster Reduction/ACDR*) yang bertujuan membangun ketahanan bangsa dan komunitas terhadap bencana secara regional. Gambaran di atas adalah sepintas mengenai bentuk peraturan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Tiongkok.

Prioritas dalam penanganan bencana di Tiongkok merupakan penggabungan antara pencegahan (*preventive action*) dan penanggulangan (*curative action*) dari suatu peristiwa, artinya bahwa Pemerintah dan masyarakat disiapkan untuk mencegah bencana dan menolong korban yang terkena bencana. Dalam mekanisme penanganan bencana, Pemerintah Tiongkok menekankan pada aspek penanggulangan masalah-masalah bencana seperti proses komunikasi dan koordinasi antara masyarakat-pemerintah, masyarakat-masyarakat, pemerintah pusat-pemerintah daerah, lembaga donor, lembaga swadaya masyarakat, dan lain-lain.

Oleh karena itu, sadar akan bahaya di daerah rawan bencana dan juga kerusakan lingkungan yang muncul akibat bencana, Pemerintah Tiongkok melalui Program Pembangunan Lima Tahun ke-12 (pada periode 2010-2015) telah mendorong dan menciptakan program manajemen bencana agar masalah bencana dapat semaksimal mungkin diatasi. Program pembangunan ini berfokus pada 10 aspek dan 7 kunci utama pembangunan dengan memperkuat monitoring dengan skala nasional, peringatan dini dan evaluasi, manajemen risiko nasional, informasi kebencanaan skala nasional, kemampuan melindungi diri berbasis teknologi, pencegahan dan mitigasi bencana di area perdesaan dan perkotaan berbasis pada ilmu pengetahuan dan teknologi, pendidikan kebencanaan dan membangun model komunitas terintegrasi dalam pengurangan risiko bencana, serta membangun sistem kepemimpinan dalam keadaan darurat, juga meminimalisir efek kerugian bencana, baik pada aspek ekonomi dan sosial, dan lainnya. Sampai saat ini, program ini masih terus dijalankan oleh

pemerintah. Lebih lanjut, Pemerintah Tiongkok telah berhasil membangun Standar Model Komunitas untuk Mitigasi Bencana pada tahun 2007, serta mengesahkan Standar Nasional Model Komunitas terintegrasi untuk Mitigasi Bencana pada 2010. Saat ini, terdapat sekitar 1100 komunitas sadar bencana di seluruh Tiongkok, dan pemerintah menargetkan untuk membangun 5.000 komunitas lainnya di sepanjang 2011-2015 (Yi, et. Al., 2012).

Seperti halnya Tiongkok, Indonesia memiliki beberapa kesamaan geografis, yaitu terletak di atas patahan bumi yang kapan saja bisa menyebabkan gempa. Selain itu, layaknya Tiongkok yang kerap terkena banjir dan tanah longsor, beberapa wilayah di tanah air juga tak luput dari bencana seperti ini akibat kondisi meteorologi Indonesia. Pemanfaatan sumberdaya alam yang tidak bijaksana juga dapat menyebabkan kerusakan lingkungan yang berujung pada bencana sosial, seperti halnya kondisi lingkungan Tiongkok yang rusak parah akibat *over-exploitation*, mulai dari hujan asam, polusi udara, polusi sungai dan polusi suara, kebocoran limbah industri dan lainnya. Kondisi ini pun dapat menimpa Indonesia jika pemerintah tidak bijak dalam merespons hal ini. Oleh karena itu, kesadaran Pemerintah Tiongkok untuk melakukan penerapan manajemen bencana secara serius dan terintegrasi yang dibuktikan dengan kebijakan-kebijakan mitigasi bencana, pembentukan rencana lima tahun terfokus pada pengurangan risiko bencana dan pembangunan komunitas sadar bencana merupakan pelajaran yang penting bagi Indonesia.

Gap dari Hasil Studi dan Kekinian Isu

Pengelolaan bencana menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional Indonesia. Isu koordinasi antar institusi menjadi salah satu tantangan dalam manajemen bencana di Indonesia. Penanganan bencana di Indonesia, baik itu sebelum, pada saat bencana maupun pasca bencana, masih berjalan secara sektoral sehingga pelaksanaannya dinilai

kurang efektif dan efisien. Kesulitan koordinasi oleh BNPB selaku koordinator dalam penanganan bencana disebabkan karena adanya tumpang tindih kebijakan. Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak jelas dalam mengatur urusan ke**bencana**an. Selain itu, masalah komunikasi kebencanaan yang belum terpadu dan terintegrasi juga masih menjadi kendala dalam penanganan bencana di Indonesia.

Manajemen Bencana yang Terintegrasi di Tiongkok: Temuan Studi

Pada umumnya, aktivitas geografi tanah yang labil dan iklim atau cuaca yang berubah-ubah, ternyata telah menimbulkan risiko gempa bumi, banjir dan lain-lain di Tiongkok. Dalam menghadapi masalah bencana ini, tindakan cepat dari Pemerintah Tiongkok dilakukan dengan memobilisasi "seluruh anak bangsa untuk tanggap bencana". Hal ini dilakukan sebagai bentuk tanggap darurat terhadap bencana yang tujuannya mencoba untuk meminimalkan dampak bencana yang terjadi. Tindakan ini seperti terlihat pada bentuk jaringan kelembagaan pengelolaan bencana di Tiongkok.

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan sistem manajemen bencana. Sistem ini bertujuan mengurangi kerugian dari dampak peristiwa bencana dan sekaligus memberikan kontribusi terhadap pembangunan baik sosial dan ekonomi yang stabil untuk jangka panjang. Hal ini juga dilakukan agar kejadian bencana tidak akan mengganggu jalannya pembangunan. Satu hal yang terlihat dari pemerintahan Tiongkok yang sentralistik terhadap bencana yaitu membangun kekuatan nasional (keterkaitan antar lembaga/departemen), termasuk pemerintah daerah, organisasi masyarakat dan

lain-lain, menjadi kekuatan inti penting untuk tanggap darurat bencana.

Mobilisasi dan penyebaran kekuatan nasional untuk tanggap darurat menjadi titik pembelajaran terhadap respons pemerintah di tingkat nasional dan provinsi terhadap masalah bencana. Organisasi dan mekanisme koordinasi antara organisasi nasional dan badan pemerintah relevan untuk dimaksimalkan. Jadi, keuntungan sistem politik sentralistik lembaga sosialis Tiongkok adalah dapat mengkonsentrasikan organisasi/departemen yang ada bila terjadi bencana, kemudian membangun struktur tanggap darurat bencana, dan terlebih lagi semakin meningkatkan kekuatan nasional, menunjukkan karakter bangsa Tiongkok yang sangat baik serta memperlihatkan kepemimpinan yang kuat baik pemerintah pusat dan daerah dalam sistem manajemen bencana.

Dalam hal penanganan bencana, Pemerintah Tiongkok mengimplementasikan berbagai peraturan mengenai sistem manajemen darurat bencana secara menyeluruh. Sistem ini diatur dalam peraturan perundang-undangan (kebijakan) yang berlaku untuk pemerintah pusat maupun daerah. Sifat dari kebijakan tersebut terdiri dari peraturan jangka panjang dan jangka pendek mengenai manajemen bencana. Kebijakan yang sifatnya jangka pendek lebih merupakan suatu respon terhadap situasi bahaya yang sedang terjadi saat itu juga. Pemerintah Tiongkok menerapkan peraturan darurat bencana (*the Emergency Law*) pada November 2003. Peraturan ini di kembangkan kembali pada Desember 2005 di mana Pemerintah Tiongkok mendirikan Kantor Manajemen Darurat (*Emergency Management Office/EMO*) dan langsung membuat sistem baru perencanaan masalah darurat bencana. Peraturan tersebut adalah *Master State Plan for Rapid Response to Public Emergencies* yang dijalankan pada bulan Januari 2006. Peraturan tersebut di

finalisasikan menjadi *The Law of the People's Republic of China on Emergency Responses* pada 30 Agustus 2007 dan diberlakukan secara nasional pada 1 November 2007.

Peranan propaganda misalnya pembangunan museum bencana seperti Museum gempa di Sichuan, dapat memberikan informasi tentang bahaya gempa. Selain juga merepresentasikan memori yang menyakitkan, menyedihkan, dan mengerikan dari bencana, museum ini menjadi media peringatan bagi masyarakat Tiongkok untuk selalu waspada terhadap bencana serupa yang akan datang, serta peringatan bagi pemerintah lokal untuk mampu menyiapkan sistem penyelamatan yang baik bagi masyarakatnya.

Peranan militer dalam pertolongan bencana gempa juga tidak bisa ditampikkan. Perlunya koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat, militer dan masyarakat dalam pertolongan bencana seperti pada peristiwa gempa Sichuan. Pengurangan risiko bencana juga harus dilakukan di wilayah rawan gempa untuk menghindari jumlah korban jiwa.

Untuk masalah banjir, pada dasarnya, manajemen risiko banjir menitikberatkan pada dua hal (seperti yang disebutkan sebelumnya) yaitu pembangunan struktural dan non-struktural dengan menata risiko, bahaya, dan kerentanan dari banjir. Langkah struktural misalnya berusaha meminimalisir bahaya banjir dengan membangun proyek-proyek fisik pencegah banjir. Sedangkan langkah non-struktural lebih pada mengurangi bahaya banjir melalui ramalan cuaca dan peringatan banjir sehingga masyarakat akan memiliki waktu lebih untuk bertindak dalam menyelamatkan jiwa dan harta mereka. Disamping itu, pengetahuan akan adanya bahaya banjir juga memberikan kesiapan dan kewaspadaan masyarakat sehingga risiko dampak banjir terhadap masyarakat dapat dikurangi. Selain itu, langkah non-struktural juga meliputi prosedur pertolongan darurat dan pelayanan pemulihan paska banjir.

Mekanisme kerja dari pengawasan banjir danantisipasi kekeringan di lakukan oleh satu kantor khusus yang menangani isu tersebut, yaitu *Flood Proofing and Drought Defying Headquarters* atau di singkat FPDDHQ. Kerja dari FPDDHQ adalah memastikan mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan dan pengoperasian sistem kontrol banjir di seluruh negeri.

Skema operasional manajemen banjir dilakukan secara terpusat dan direncanakan serta disetujui oleh semua pihak yang berkepentingan (dari atas ke bawah) melalui proses panjang negosiasi dan diskusi; dan kemudian setelah mendapat persetujuan oleh pemerintah pusat maka pada tingkat yang provinsi atau daerah akan menaati sesuai dengan ukuran dan seberapa besar peristiwa banjir memerlukan penanganan.

Secara umum langkah yang di ambil dalam proses kerjasama ini antara lain penentuan skala prioritas dalam menanggulangi bahaya banjir yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Kemudian dilanjutkan oleh pemerintah daerah provinsi dengan memformulasikan tujuan dan strategi yang akan di lakukan dalam pembangunan paska banjir. Tahap selanjutnya adalah melakukan mobilisasi sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Setelah itu melakukan proses pembangunan sesuai dengan apa yang telah di formulasikan dalam rencana pembangunan. Tahapan terakhir adalah evaluasi kegiatan yang telah dilakukan.

Pengelolaan banjir dari sungai terbesar Tiongkok, Sungai Yangtze, yaitu dengan cara melakukan kontrol terhadap banjir melalui pembangunan bendungan Tiga Ngarai. Namun upaya ini masih belum maksimal karena banjir kerap muncul paska di bangunnya bendungan tersebut. Dari aspek kelembagaan dari pemerintahan Tiongkok yang sentralistik, yaitu kemampuan membangun (koordinasi) kekuatan nasional di dalam lingkungan lembaga/departemen, termasuk di dalamnya koodinasi dengan pemerintah daerah, organisasi masyarakat dan

lain-lain, yang menjadi kekuatan inti (penting) dalam hal tanggap darurat bencana banjir.

Bentuk ‘perkawinan’ antara PKC dengan Kelompok Teknokrat, menyebabkan dominasi baik dalam kebijakan banjir maupun dalam penerapan penanganan banjir. Pemerintah Tiongkok memberikan kuasa kepada insinyur-insinyur untuk membuat desain rancangan. Pemimpin politik di tingkat propinsi-propinsi harus menyetujui program pembangunan bendungan tanpa mengetahui apakah sasaran pembangunan itu tepat sasaran dan dapat berjalan dengan baik.

Masalah polusi udara di Tiongkok adalah karena meningkatnya kegiatan industri di Tiongkok yang diikuti oleh kebutuhan energi yang besar. Penggunaan batu bara sebagai sumber energi utama telah memberikan dampak pada risiko kesehatan masyarakat Tiongkok. Penyakit infeksi pernapasan, jantung, asma, pencernaan dan kanker paru-paru merupakan penyakit yang melambungkan angka kematian di Tiongkok. Kerusakan lingkungan akibat polusi udara ini menerpa tanah, air dan udara.

Usaha-usaha kebijakan dan teknologi mulai diterapkan oleh Tiongkok, meskipun pada saat ini kualitas udara masih tetap buruk. Hal ini dilakukan untuk mengurangi risiko bencana di Tiongkok yang diindikasikan berupa ledakan kematian akibat gangguan kesehatan yang akut dan menurunnya kepercayaan internasional terhadap kondisi lingkungan Tiongkok yang semakin menyusut. Pada akhirnya, ini akan mempengaruhi kegiatan ekonomi Tiongkok dan pendapatan nasional, di mana Tiongkok saat ini sedang berusaha mempertahankan negaranya sebagai pusat ekonomi dunia.

Aktivitas kepedulian lingkungan dan organisasi non-profit lingkungan di Tiongkok muncul dipertengahan periode 1990an. Ada dua alasan utama penyebab berkembangnya organisasi lingkungan di Tiongkok, yaitu munculnya

kesadaran publik akan kerusakan lingkungan yang semakin parah yang diiringi dengan meningkatnya intensitas debat publik mengenai isu-isu kerusakan lingkungan.

Oleh karena itu, pemerintah merasa perlu untuk membiarkan NGO lingkungan tumbuh berkembang di Tiongkok sebagai “*third force*” dalam usaha pelestarian lingkungan dan dalam menjalankan program lingkungan bentukan pemerintah. Alasan penting lainnya mengapa otoritas Tiongkok cenderung bersikap positif terhadap NGO lingkungan adalah karena organisasi-organisasi tersebut tidak terlibat dalam aktivitas konfrontasi melawan negara, serta cenderung menghindari aksi-aksi politik secara langsung. Keberadaan orang-orang yang memiliki jaringan dengan petinggi partai dan pengusaha kuat di NGO lingkungan juga menjadi salah satu alasan lainnya organisasi lingkungan mempunyai tempat yang aman di Tiongkok.

Rekomendasi

1. Untuk mengurangi risiko bencana alam, diperlukan manajemen bencana yang komprehensif dan terintegrasi. Fungsi koordinasi dan komunikasi yang efektif dan efisien antara lembaga perlu dimaksimalkan, baik itu pemerintah pusat dan daerah, pemerintah dengan masyarakat, lembaga donor, LSM maupun antar institusi lain terkait dalam penanganan pra-bencana, tanggap darurat dan pasca bencana.
2. Informasi yang efektif, terbuka dan transparan juga sangat diperlukan dalam hubungan antar institusi yang terkait dalam penanganan bencana.
3. Perluasan informasi dalam membangun kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana baik di kawasan perkotaan maupun perdesaan melalui pendidikan formal maupun non formal, penyuluhan dan pelatihan, diseminasi hasil riset, dan lainnya.

Tentang Penulis

Erlita Tantri, Devi Riskianingrum, Rita Pawestri Setyaningsih dan Wabilia Husnah adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Policy Brief ini merupakan salah satu *output* dari penelitian yang dibiayai DIPA PSDR-LIPI tahun 2010-2014 tentang *Manajemen Bencana di Tiongkok*.