

Urgensi Pembentukan Peraturan Desa Tangguh Bencana Di Desa Karang Anyar, Kabupaten Lebong

Qurrata Ayuni¹

Muhammad Syirazi Neyasyah²

^{1,2} Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email Korespondensi : Qurrataayuni@ui.ac.id

ABSTRACT

This paper will discuss the importance of establishing disaster resilient village regulations in Karang Anyar, Lebong Regency, Bengkulu Province. There are two main disasters that are often present when the rainy season arrives in Lebong Regency; floods and landslides. Both are actually not ordinary natural disasters but rather disasters caused by ecological damage due to alleged environmental violations. This paper explore three main issues regarding village regulations in the Indonesian legal hierarchy, the concept of disaster resilient villages and analysis of the content of village regulation arrangements to be formed. It is hoped that this paper will provide a legal basis that can be used to guarantee the constitutional protection of citizens of disasters.

Keywords: Disasters; Lebong; Village Regulations.

ABSTRAK

Tulisan ini akan membahas mengenai pentingnya pembentukan peraturan desa tangguh bencana di Desa Karang Anyar, Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu. Ada dua bencana utama yang kerap hadir saat musim hujan tiba di Kabupaten Lebong; banjir dan longsor. Keduanya sebenarnya bukan merupakan bencana alam biasa melainkan bencana yang ditimbulkan oleh kerusakan ekologis akibat dugaan pelanggaran lingkungan hidup. Tulisan ini membahas tiga isu pokok yakni mengenai peraturan desa dalam hirarki hukum Indonesia, konsep desa tangguh bencana dan analisa konten pengaturan peraturan desa yang akan dibentuk. Diharapkan tulisan ini akan memberikan landasan hukum yang dapat digunakan untuk menjamin perlindungan constitutional warga negara dalam menghadapi bencana.

Kata Kunci: Bencana; Lebong; Peraturan Desa.

Pendahuluan

Kompas menulis, asal muasal emas yang bertengger di pucuk Monas berasal dari Lebong, Bengkulu.¹ Sejak jaman Hindia-Belanda, Lebong merupakan penghasil tambang emas terkemuka yang memproduksi ratusan ton emas dan perak selama 1896-1941. Namun kemegahan Lebong seakan sirna, disebabkan nestapa yang terjadi akibat bencana banjir dan longsor. Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) mencatat, terdapat 10 Daerah Aliran Sungai (DAS) yang rusak disebabkan banjir dan longsor yang menimpa 45 desa dan kelurahan. Hal ini mengakibatkan 18 orang meninggal di Provinsi Bengkulu.² Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Bengkulu menyatakan bahwa hujan deras telah menyebabkan 10 korban meninggal dunia, 8 orang hilang dan 12 ribu orang mengungsi.³ Selain itu terdapat juga kerusakan fisik meliputi 184 rumah rusak, empat unit fasilitas pendidikan, 40 titik infrastruktur rusak (jalan, jembatan, oprit, gorong-gorong) yang tersebar di sembilan kabupaten/kota, dan sembilan lokasi sarana prasarana perikanan dan kelautan yang tersebar di lima kabupaten/kota.⁴

Dede Frastien, aktifis Walhi Bengkulu menyatakan laju Kerusakan Kawasan Hutan di Kabupaten Lebong di akibatkan oleh Illegal Logging, Alih Fungsi, dan Kegiatan non Kehutanan.⁵ Selain itu pemanfaatan Ruang yang tidak sesuai dengan Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup menjadi salah satu penyebab terjadinya Bencana Ekologis Berupa Banjir di Kabupaten Lebong. Tercatat Galian C (Tambang Batuan) *illegal* di Provinsi terbanyak berada Kabupaten Lebong dan 3 Pertambangan dalam Kawasan Hutan. Hal ini lah yang memperparah rusaknya DAS Ketahun dan Sub DAS nya sehingga menyebabkan Outlet Sungai dan daya tangkap Air menjadi lemah ketika Curah hujan tinggi.⁶ Data Walhi Bengkulu menunjukkan, pemberian izin usaha yang tidak sesuai dengan asas dan Tujuan Konservasi menimbulkan dampak yang berkepanjangan, akibat aktifitas pertambangan dan perusakan

¹Firmansyah, "Desa Penghasil Emas Monas Kini Terisolasi", <https://regional.kompas.com/read/2013/11/17/1523273/Desa.Penghasil.Emas.Monas.Kini.Terisolasi>, diunduh pada 26 Oktober 2019.

² 10 DAS Rusak Banjir dan Longsor Menimpa 45 Desa dan kelurahan yang Mengakibatkan 18 Orang Meninggal di Provinsi Bengkulu, 28 April 2019, <https://walhi.or.id/10-das-rusak-banjir-dan-longsor-menimpa-45-desa-dan-kelurahan-yang-mengakibatkan-18-orang-meninggal-di-provinsi-bengkulu>

³ "Korban Banjir Bengkulu, 10 Orang Meninggal dan 12 Ribu Mengungsi", <https://katadata.co.id/berita/2019/04/28/korban-banjir-bengkulu-10-orang-meninggal-dan-12-ribu-mengungsi>

⁴ *Ibid.*

⁵ Dede Frastien, Potret Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Bencana ekologis (Banjir) Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu, Walhi Bengkulu: 2019.

⁶ *Ibid.*, hal.4

kawasan lindung (Hutan) dengan dalil izin pinjam pakai kawasan hutan berimplikasi terhadap daerah hilir dan juga pengrusakan Daerah aliran sungai di Kabupaten Lebong. Pada 2015 Angka Kekritisasi Kawasan Hutan mencapai angka kurang Lebih 54.185 Ha dan meningkat Pada 2018 mencapai angka kurang lebih 75.000 Ha atau sebanyak 38%. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya bencana ekologis Di Kabupaten Lebong.⁷ Walhi menilai bahwa bencana ekologis ini terjadi disebabkan pengrusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan tambang.⁸

Penulis berserta tim pengabdian masyarakat Aksi Universitas Indonesia Peduli Bencana menaruh perhatian khusus pada isu bencana banjir dan longsor di Desa Karang Anyar, kabupaten Lebong. Sehingga pada 15 Juli 2019 kami menemukan adanya ketidaksiapan warga dalam menghadapi bencana disebabkan minimnya pengetahuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Temuan ini penulis dapatkan dari pertemuan dan diskusi bersama warga dan kepala desa di Desa Karang Anyar, Kabupaten Lebong. Temuan yang penulis dapatkan adalah pertama, tidak tersedianya papan informasi yang memberikan pengarahan mengenai cara menghadapi bencana. masyarakat tidak teredukasi untuk melindungi dirinya, keluarga dan lingkungannya. Kedua, tidak pula dijumpai sarana dan prasarana penunjang penyelamatan dalam situasi bencana. Misalnya saja, belum ditetapkannya titik kumpul aman bagi warga manakala terjadi bencana serta rambu-rambu yang penting untuk evakuasi. Ketiga, tidak adanya jalur koordinasi dan komando yang disusun yang siap digunakan oleh masyarakat dan aparat desa dalam kondisi bencana.

Mendapati kondisi demikian, maka penulis dan tim memutuskan untuk memberikan bantuan pendampingan dalam menyusun rancangan peraturan desa tangguh bencana. Dalam hal ini, kabupaten Lebong sebenarnya memiliki potensi untuk dapat secara efektif memberikan perlindungan terhadap warga Lebong dengan adanya peraturan desa tangguh bencana. Usulan peraturan desa ini juga dapat menjadi salah satu strategi dalam pengurangan resiko bencana bagi masyarakat.

⁷ *Ibid*, hal 5-8.

⁸ Walhi melakukan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum WALHI terhadap PT Kusuma Raya Utama, TURUT TERGUGAT (Gubernur Bengkulu, BKSDAE Bengkulu-Lampung, Bupati Bengkulu Tengah, Dinas ESDM dan Dinas LHK Provinsi Bengkulu, nomor Perkara 44/Pdt.G/LH/PN.Bgl Perusakan Hutan Konservasi TB Semidang Bukit Kabu dan HP Semidang Bukit Kabu Serta Pencemaran Sungai Kemumu akibat OP Pertambangan Batu Bara. Walhi Bengkulu menuntut Pemerintah Provinsi Bengkulu melakukan objektivitas Pengendalian Pemanfaatan dan Pengelolaan Ruang di seluruh wilayah Provinsi Bengkulu. Melakukan Moratorium izin Tambang dalam Kawasan Hutan sebagai langkah Pengendalian Pemanfaatan dan pengelolaan Ruang serta memulihkan kawasan Lindung di Provinsi Bengkulu.

Penyusunan peraturan desa (Perdes) secara tidak langsung merupakan bentuk pengejawantahan amanat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yakni untuk melindungi masyarakat dari ancaman bencana. Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan peraturan desa ini dapat merujuk pada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana. Kesemua peraturan ini ditujukan agar perlindungan terhadap warga negara dapat secara optimal diberikan sebagaimana amanat pembukaan UUD 1945 yakni untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk memberi tambahan referensi dan rekomendasi bagi para akademisi dan utamanya para perangkat pemerintah di wilayah Kabupaten Lebong, khususnya Desa Karang Anyar dalam mengantisipasi terjadinya bencana melalui pembentukan Peraturan Desa tentang Desa Tangguh Bencana.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute aproach*), yakni dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, dalam hal ini urgensi pembentukan Peraturan Desa Tangguh Bencana di wilayah Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu. Penyajian bahan hukum dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum dan bahan-bahan non hukum yang ada relevansinya dengan objek, selain itu digunakan juga hasil pengamatan lapangan sebagai referensi tambahan dalam penyusunan tulisan ini. Permasalahan yang diteliti melalui penelusuran kepustakaan hukum (*library law research*). Kajian ini bertujuan memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan urgensi pembentukan peraturan desa tangguh bencana di wilayah Kabupaten Lebong pasca banyaknya resiko bencana yang terjadi di wilayah Kabupaten Lebong.. Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif, artinya dengan bertitik tolak pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkembang melalui pembahasan dalam bahan hukum sekunder. Kemudian dengan penalaran deduktif, maka semua bahan hukum yang sudah diseleksi dan diolah disajikan secara apa adanya (deskriptif), sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti.

Analisis dan Pembahasan

1. Peraturan Desa dalam Hirarki Hukum Indonesia

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan definisi Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.⁹ Senada dengan hal tersebut, Widjaya menyebutkan, peraturan desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan dari Badan Perwakilan Desa.¹⁰ Terjadi perubahan besar mengenai kedudukan Peraturan Desa dalam hirarki perundang-undangan Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Hal ini disebabkan, pada UU No. 12 Tahun 2011 tidak lagi menyebutkan dengan tegas kedudukan Peraturan Desa dalam hirarki perundangan di Indonesia. Padahal pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10 Tahun 2004) mencantumkan peraturan desa dalam hirarki peraturan perundangan Indonesia.

Sebelumnya pada Pasal 7 ayat (2) UU 10 Tahun 2004 urutan peraturan perundangan terdiri dari: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; (e) Peraturan Daerah.

Lebih jauh definisi mengenai peraturan desa dapat ditemui dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah;

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 hirarki peraturan perundangan tanpa menyertakan peraturan desa sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁰ A.W Widjaja, Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2010. Hal. 94.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perbedaan dua rezim hukum ini melahirkan dua pendapat yang berbeda. Pertama adalah yang menyatakan bahwa Peraturan Desa adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Kedua, pandangan yang berpendapat bahwa Peraturan Desa bukan merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Rezim UU No. 12 Tahun 2011 yang tidak menyebutkan peraturan desa sebagai bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan merupakan pandangan yang sejalan dengan pendapat Prof. Maria Farida Indrati. Dalam buku Ilmu Perundang-Undangan I disebutkan bahwa pengakategorian Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan dianggap tidak tepat disebabkan Peraturan Desa sebenarnya bersifat administrasi saja.¹¹

Namun, demikian keabsahan peraturan desa juga dapat ditemukan dalam rezim undang-undang lain yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU No 6 Tahun 2014). Dalam UU No.6 Tahun 2014 ini ditegaskan mengenai definisi tentang Peraturan Desa pada Pasal 1 angka 7 yakni Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Dijelaskan pada Pasal 4 bahwa pengaturan mengenai desa salah satunya ditujukan untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹² Dalam undang-undang No. 6 Tahun 2014, Peraturan Desa diatur secara khusus ada BAB VII tentang Peraturan Desa. Dikenal tiga jenis peraturan desa yakni;¹³ Peraturan desa; Peraturan bersama Kepala Desa; dan Peraturan Kepala Desa.

Dalam membentuk peraturan desa, maka normal yang terkandung di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Beberapa rancangan peraturan desa perlu dilakukan evaluasi oleh Bupati/Walikota apabila berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta mengenai organisasi pemerintah desa.

¹¹Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), *Op.Cit.*, hlm. 46.

¹² Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Desa baru dapat ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa. UU Desa juga mewajibkan agar rancangan Peraturan Desa dikonsultasikan kepada masyarakat Desa agar masyarakat turut berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan. Setelah dibahas dan disepakati bersama Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, peraturan desa dan peraturan kepala desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.

Adhining Prabawati Rahmahani juga meneliti mengenai status Peraturan Desa apakah bagian dari peraturan perundangan atau bukan dapat pula dilihat dari metode pengundangannya.¹⁴ Disebutkan dalam Pasal 12 ayat (1) Permendagri No. 17 Tahun 2006 bahwa peraturan desa diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa. Sedangkan dalam UU 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang diundangkan dalam lembaran negara, berita negara, lembaran daerah maupun berita daerah.¹⁵ Sehingga dengan kategori demikian maka Peraturan Desa sebenarnya tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Temuan dari penelitian Adhining Prabawati Rahmahani juga menyimpulkan bahwa keberadaan peraturan desa merupakan subdelegasi kewenangan legislative DPRD kepada Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa.¹⁶ Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan kewenangan atribusi dari DPRD kepada pemerintahan desa yang juga memiliki kekuatan mengikat hanya pada warga desa tersebut saja.

2. Desa Tangguh Bencana

Konsep terkait desa tangguh bencana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana (Perka BNPB 1 Tahun 2012). Tujuan lahirnya konsep ini adalah untuk memberikan panduan dalam pelaksanaan risiko bencana yang berbasis masyarakat.¹⁷ Hal ini

¹⁴ Adhining Prabawati Rahmahani, Keberadaan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Studi Kasus Desa Kauman Lor, Kec Pabelan, Kab Semarang dan Desa Plangkapan, Kec Tambak, Kab Banyuman), Tesis: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016, hal 131.

¹⁵ Pasal 81 dan 82 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ Adhining Prabawati Rahmahani, *Op Cit*, hal. 132.

¹⁷ Lampiran dari Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana, hal 8.

disebabkan masyarakat memiliki kemungkinan besar untuk terimbas dampak bencana, sehingga perlu dibangun ketangguhan bencana berbasis masyarakat.

Desa/Kelurahan Tangguh Bencana dalam Perka BNPB 1 Tahun 2012 memiliki definisi sebagai berikut: “Desa/Kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak- dampak bencana yang merugikan.”¹⁸ Sebuah desa/kelurahan dikatakan tangguh bencana jika desa atau kelurahan tersebut memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat.¹⁹

Desa/Kelurahan Tangguh Bencana merupakan salah satu perwujudan tanggung jawab pemerintah guna memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah *jo.* Pasal 4 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Secara garis besar komponen pengaturan Desa Tangguh Bencana yang diatur dalam Perka BNPB 1 Tahun 2012 sebagai berikut:²⁰

- 1) Legislasi: penyusunan Peraturan Desa yang mengatur pengurangan risiko dan penanggulangan bencana di tingkat desa.
- 2) Perencanaan: penyusunan rencana Penanggulangan Bencana Desa; Rencana Kontinjensi bila menghadapi ancaman tertentu; dan Rencana Aksi Pengurangan Risiko Bencana Komunitas (pengurangan risiko bencana menjadi bagian terpadu dari pembangunan)
- 3) Kelembagaan: pembentukan forum Penanggulangan Bencana Desa/Kelurahan yang berasal dari unsur pemerintah dan masyarakat, kelompok/tim relawan penanggulangan bencana di dusun, RW dan RT, serta pengembangan kerjasama antar sektor dan pemangku kepentingan dalam mendorong upaya pengurangan risiko bencana.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 11.

¹⁹ *Ibid.*, hal., 16.

²⁰ *Ibid.*, hal. 19.

- 4) Pendanaan: rencana mobilisasi dana dan sumber daya (dari APBD Kabupaten/ Kota, APBDes/ADD, dana mandiri masyarakat dan sektor swasta atau pihak-pihak lain bila dibutuhkan)
- 5) Pengembangan kapasitas: pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi kepada masyarakat, khususnya kelompok relawan dan para pelaku penanggulangan bencana agar memiliki kemampuan dan berperan aktif sebagai pelaku utama dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana
- 6) Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana: kegiatan-kegiatan mitigasi fisik struktural dan non-fisik; sistem peringatan dini; kesiapsiagaan untuk tanggap darurat, dan segala upaya pengurangan risiko melalui intervensi pembangunan dan program pemulihan, baik yang bersifat struktural-fisik maupun non-struktural.

Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2012 mengatur bahwa terdapat tiga jenis Desa Tangguh Bencana yakni: (a) Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Utama, (b) Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Madya, (c) Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Pratama. Ketiga jenis Desa Tangguh Bencana tersebut merupakan bagian dari tahapan terbentuknya Desa Tangguh Bencana yang mampu memiliki kelentingan dalam mengantisipasi dan menghadapi bencana. Dalam kata lain, jenis Desa Tangguh Bencana yang diatur dalam Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2012 dikategorisasikan berdasarkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh sebuah desa untuk menanggulangi bencana.

Desa yang memiliki tingkatan paling rendah dalam kesiapan bencana disebut dengan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Pratama. Ciri-ciri dari Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Pratama adalah desa tersebut telah melakukan upaya-upaya awal untuk menyusun kebijakan PRB di tingkat desa atau kelurahan. Selain itu, Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Pratama juga sudah melakukan upaya permulaan untuk menyusun dokumen perencanaan penanggulangan bencana, membentuk forum PRB yang beranggotakan wakil-wakil masyarakat, dan membentuk tim relawan penanggulangan bencana Desa/Kelurahan.

Selanjutnya, Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Madya merupakan tingkatan menengah bagi sebuah desa/kelurahan untuk menghadapi bencana. Di Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Madya kebijakan PRB sedang dikembangkan, kemudian dokumen perencanaan penanggulangan bencana juga sudah tersusun rapi, namun belum terpadu ke dalam instrument perencanaan desa. Forum PRB dalam Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Madya telah terbentuk dengan beranggotakan wakil-wakil masyarakat, namun

forum tersebut belum berfungsi penuh dan aktif. Selain itu, tim relawan di Desa Tangguh Bencana Madya telah terbentuk dan mengikuti kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan, dan pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya, tetapi belum dilakukan secara rutin dan tidak terlalu aktif.

Kemudian, Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Utama merupakan tingkat tertinggi yang dapat dicapai oleh sebuah desa/kelurahan yang berpartisipasi dalam program ini. Desa/Kelurahan Tangguh Bencana Utama memiliki ciri adanya kebijakan PRB yang telah dilegalkan dalam bentuk peraturan desa, adanya dokumen perencanaan, forum dan relawan bencana, pengkajian risiko dan peningkatan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana yang dilakukan secara rutin dan berkala.

Peraturan Desa Tangguh Bencana yang dibentuk dapat mengatur sejumlah perangkat yang dapat difungsikan guna mengembangkan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana. Pengembangan tersebut terkait dengan pengkajian risiko Desa/Kelurahan terkait bencana yang berpotensi untuk terjadi. Pengkajian risiko Desa/Kelurahan tersebut terdiri dari tiga komponen, yaitu (1) penilaian atau pengkajian ancaman, (2) kerentanan dan (3) kapasitas/kemampuan. Ada beberapa perangkat yang dapat digunakan untuk melakukan pengkajian risiko, seperti *Hazard, Vulnerability and Capacity Assessment* (HVCA) yang dikembangkan oleh Palang Merah Indonesia.²¹

3. Analisis Konten Pengaturan

Materi muatan Perdes terkait pembentukan Desa Tangguh Bencana di wilayah Kabupaten Lebong harus memuat beberapa hal utama seperti: (1) Tata ruang desa terkait kebencanaan; (2) Kegiatan-kegiatan pra-bencana (preventif), tanggap darurat bencana dan pasca bencana (represif); (3) Penguatan kelembagaan pemerintahan desa; (4) Pemberdayaan masyarakat; (5) Kesiapan anggaran.

Tata ruang desa terkait kebencanaan merupakan hasil pemetaan geografis desa untuk mengetahui wilayah-wilayah mana yang menjadi daerah rawan bencana dan titik evakuasi bencana. Tata ruang desa biasanya diatur pada Profil Desa atau Perdes khusus mengenai Tata Ruang Desa dimana pada Perdes tersebut memuat seluruh pemetaan desa baik dari potensi ekonomi, denah desa hingga ke wilayah rawan bencana. Nantinya, Perdes mengenai Desa Tangguh Bencana dapat terbantu dengan adanya Perdes Tata Ruang Desa. Desa Karang Anyar pada tahun 2019 telah memiliki secara lengkap pemetaan wilayah tata

²¹ *Ibid.*, hal. 31.

ruang desa, namun belum dituangkan dalam bentuk Perdes. Inisiasi pembentukan Perdes Tangguh Bencana diharapkan juga ikut mempercepat proses pembentukan Perdes Tata Ruang di Desa Karang Anyar, Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu.

Setelah memiliki pemetaan dari segi tata ruang, materi yang perlu diatur adalah kegiatan-kegiatan rutin yang harus dilakukan dalam rangkaian pembentukan Desa Tangguh Bencana. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat dibagi dalam kegiatan pra-bencana, tanggap darurat bencana dan pasca bencana. Pendekatan dari penyusunan kegiatan-kegiatan ini dapat menggunakan pendekatan *Participatory Action Research* (PAR) yang mendorong meningkatnya partisipasi masyarakat sebagai subjek kegiatan.²²

Pendekatan PAR dapat diawali dengan proses identifikasi melalui analisa pengalaman dan pengetahuan dari masyarakat agar dapat tercipta persepsi yang sama di antara seluruh masyarakat Desa Karang Anyar. Selain itu, diperlukan kegiatan kajian risiko bencana untuk menentukan sifat dan tingkat risiko ancaman bencana di Desa Karang Anyar baik itu risiko bencana banjir, tanah longsor maupun bencana lainnya seperti wabah penyakit dan hama. Hasil kajian terhadap risiko bencana tersebut kemudian dijadikan bahan untuk menyusun kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dalam rangkaian sistem tanggap bencana. Kegiatan ini juga termasuk identifikasi fasilitas umum di desa tempat masyarakat beraktivitas, penentuan tempat evakuasi, penentuan jalur evakuasi, dan penentuan strategi atau cara evakuasi.²³

Setelah itu, konten pengaturan dapat memuat konkritisasi beberapa kegiatan rutin yang dapat dilakukan seperti kegiatan sosialisasi siaga bencana, simulasi evakuasi bencana, serta kegiatan sosial rutin untuk mendukung siaga bencana seperti gotong royong pembersihan gorong-gorong dan sungai secara berkala, penggalian lubang-lubang sampah di belakang rumah masing-masing warga, atau pembuatan model pintu rumah terbuka kearah luar sebagai bentuk kearifan lokal yang dapat mendukung sistem desa tangguh bencana. Lalu untuk tahapan tanggap bencana dan pasca bencana, materi muatan dapat mengatur langkah-langkah teknis dan mekanisme yang harus dilakukan oleh aparat desa dan masyarakat ketika bencana terjadi dan pasca terjadinya bencana.

Untuk dapat mendukung kegiatan-kegiatan terkait kebencanaan tersebut, selanjutnya perlu diatur mengenai penguatan kelembagaan pemerintahan desa. Lembaga dapat diartikan sebagai seperangkat hubungan norma, keyakinan dan nilai-nilai nyata yang

²² Macdonald dalam Rina Suryani Oktari, "Peningkatan Kapasitas Desa Tangguh Bencana", *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol.4, No.2, Maret 2019, hal. 199.

²³ *Ibid*, hal. 194.

terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial yang penting dan berulang.²⁴ Apabila dihubungkan dengan dengan sifat kelembagaan desa yang berasal dari kemampuan *self-governing* yang membuat desa memiliki posisi relatif independen dalam menjalankan sistem sosial-politik maupun pembangunan, tentunya level kemampuan masing-masing desa dalam menjalankan pemerintahannya berbeda satu sama lainnya dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti karakteristik, kearifan lokal hingga kemampuan sumber daya manusia yang tersedia.²⁵ Hal ini yang menjadi urgensi dalam pembentukan Desa Tangguh Bencana diperlukan penguatan kelembagaan secara khusus agar aparat ataupun perangkat desa yang tersedia siap untuk menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang hadir melalui Perdes Desa Tangguh Bencana.

Secara khusus, desa dapat membentuk Forum Pengurangan Risiko Bencana Desa seperti yang dilakukan oleh masyarakat Desa Lam Teungoh Aceh dimana pada forum ini secara khusus akan dibentuk struktur organisasi dan aparat yang berwenang mengurus hal terkait kebencanaan di desa.²⁶ Apabila pembentukan forum baru dirasa terlalu rumit, desa juga dapat memanfaatkan keaktifan Lembaga Karang Taruna Desa Karang Anyar dengan memberikan pelatihan khusus pada para pemuda terkait sikap tanggap bencana. Para pemuda dari Lembaga Karang Taruna inilah yang nanti akan menjadi ujung tombak bagi desa dalam menghadapi bencana-bencana yang mungkin akan kembali terjadi di masa mendatang.

Optimalisasi pelaksanaan Desa Tangguh Bencana menggunakan pendekatan PAR tentunya mengedepankan partisipasi masyarakat sebagai aspek utama. Pendekatan pemberdayaan pada intinya memberikan pendekatan pada otonomi pengambilan keputusan dari kelompok masyarakat yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, langsung, demokratis dan pembelajaran sosial. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat bawah yang dengan segala keterbatasannya belum mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan, sehingga pemberdayaan masyarakat tidak hanya penguatan individu, tetapi juga pranata-pranata sosial yang ada. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti

²⁴ Saharuddin dalam Hanantyo Sri Nugroho, "Menimbang Pentingnya Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa", *Journal of Governance*, Vol. 3, Issue. 1, Juni 2018, hal. 37.

²⁵ *Ibid*, hal. 38.

²⁶ Rina Suryani Oktari, *Op.cit*, hal. 195.

kerja keras, hemat, keterbukaan, tanggung jawab adalah bagian penting dalam upaya pemberdayaan.²⁷

Pemberdayaan masyarakat membutuhkan sinergi antara seluruh stakeholder, baik pemerintah desa maupun unsur masyarakat. Unsur masyarakat dapat diperkuat utamanya dengan memanfaatkan lembaga-lembaga sosial masyarakat internal desa seperti Karang Taruna, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) ataupun Gabungan Kelompok Tani. Proses sosialisasi dan edukasi misalnya, tentu akan tersebar secara lebih cepat apabila pemerintah desa bersinergi dengan lembaga-lembaga tersebut, selain itu tiap-tiap lembaga dapat dilatih secara khusus dan diberi peran masing-masing dalam menghadapi situasi bencana.

Materi muatan yang penting untuk diatur dalam rangka menunjang keberhasilan program melalui pembentukan Perdes Desa Tangguh Bencana tentunya adalah masalah kesiapan anggaran. Terkait sumber pendapatan desa dalam Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 dapat berasal dari:

1. Pendapatan asli desa;
2. Alokasi APBN;
3. Bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah;
4. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima oleh daerah;
5. Bantuan keuangan dari APBD Provinsi, APBD daerah, dana hibah dari pihak yang mengikat.

Peraturan Desa terkait Desa Tangguh Bencana harus secara konkrit menyebutkan alokasi anggaran yang akan digunakan dalam setiap kegiatan. Pemerintah Desa dapat menggunakan dana desa, alokasi dana desa atau juga menarik iuran terhadap warga apabila disetujui. Sebenarnya, opsi lain dapat ditempuh dengan membentuk kemitraan dengan BNPB untuk kemudian desa diberikan wewenang penanggulangan bencana dalam bentuk tugas pembantuan langsung dari pusat dan dapat diberikan alokasi dana khusus dari APBN. Kesiapan anggaran menjadi hal yang paling penting untuk mendukung dan menjamin keberlangsungan kegiatan-kegiatan yang telah dicanangkan untuk dilaksanakan dalam konten aturan mengenai Desa Tangguh Bencana.

²⁷ Munawar Noor, "Pemberdayaan Masyarakat", *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Vol. 1 No. 2, 2011, hal. 87.

Penutup

Peraturan Desa bukan merupakan bagian dari hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Desa merupakan subdelegasi kewenangan legislative DPRD kepada Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dimana Peraturan Desa hanya berlaku bagi masyarakat desa setempat saja. Berdasarkan kategorisasi Desa Tangguh Bencana yang terdapat pada Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2012, Desa Karang Anyar termasuk dalam golongan Desa Tangguh Bencana Pratama yang merupakan tingkatan paling rendah, hal ini sesuai dengan analisa tingkat kemampuan desa dalam menangani bencana berdasarkan hal-hal yang pernah diterapkan.

Bencana banjir yang secara rutin menerjang Desa Karang Anyar selama lebih dari 3 tahun terakhir harus disikapi dengan pembentukan Peraturan Desa tentang Desa Tangguh Bencana sebagai awal dari penyusunan rencana dan kebijakan dalam menghadapi potensi bencana di masa yang akan datang. Penyusunan Peraturan Desa ini harus menjadi skala prioritas mengingat urgensinya yang sangat besar bagi keberlangsungan pembangunan ekonomi dan sosial di Desa Karang Anyar. Pembentukan Peraturan Desa ini nantinya diharapkan mampu mengurangi risiko bencana dan mengurangi kemungkinan kerugian yang didapatkan masyarakat ketika bencana terjadi. Pembentukan Peraturan Desa di Desa Karang Anyar juga nantinya dapat menjadi “pintu gerbang” bagi Desa-desanya lain di wilayah Kabupaten Lebong untuk melakukan upaya yang sama dalam menghadapi potensi bencana bagi wilayahnya masing-masing.

Referensi

- Adhining Prabawati Rahmahani. (2016). Keberadaan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Studi Kasus Desa Kauman Lor, Kec Pabelan, Kab Semarang dan Desa Plangkapan, Kec Tambak, Kab Banyuman). Tesis. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- A.W Widjaja. (2010). Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Hanantyo Sri Nugroho. (2018). Menimbang Pentingnya Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa. *Journal of Governance*. 3(1).
- Maria Farida Indrati. (2007). Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan). Yogyakarta: Kanisius.
- Munawar Noor. (2019). Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Ilmiah CIVIS*. 1(2).
- Rina Suryani Oktari. (2019). Peningkatan Kapasitas Desa Tangguh Bencana. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*. 4(2).
- Katadata (2019). Berita. Available online from: <https://katadata.co.id/berita/2019/04/28/korban-banjir-bengkulu-10-orang-meninggal-dan-12-ribu-mengungsi> (accessed 11 Maret 2020).
- Kompas (2019). Berita. Available online from: <https://regional.kompas.com/read/2013/11/17/1523273/Desa.Penghasil.Emas.Monas.Kini.Terisolasi> (accessed 11 Maret 2020).
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. (2019). Berita. Available online from: <https://walhi.or.id/10-das-rusak-banjir-dan-longsor-menimpa-45-desa-dan-kelurahan-yang-mengakibatkan-18-orang-meninggal-di-provinsi-bengkulu> (accessed 11 Maret 2020).