



Mitigasi Bencana Alam di Kek Tanjung Lesung, Sudahkah *Hyogo Framework for Action* Diterapkan?

Natalia Yeti Puspita^{1✉}, Eko Widodo²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

² Fakultas Ilmu Administrasi Bisnis dan Ilmu Komunikasi, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

E-mail Korespondensi: natalia.yip@atmajaya.ac.id

Abstract

The threat of natural disasters in Indonesia can occur at any time and has caused suffering for humanity. The tourism industry also feels the impact and consequences of natural disasters. Tsunami on the coast of Banten at the end of 2018 has caused economic losses of up to hundreds of billions in the tourism sector. Mitigation of natural disasters, especially in the tourism industry, is still lacking the attention of the government. In the disaster management system, the state is the main actor who has full responsibility for dealing with the effects of natural disasters. The Government of Indonesia in 2005 ratified the 2005-2015 Hyogo Framework for Action as the government's guidelines in dealing with natural disasters, especially in the field of natural disaster mitigation. This study examines the implementation of HFA concerning natural disaster mitigation in the Special Economic Zone of Tanjung Lesung-Banten, and Cikadu Tourism Village Community. Socio-legal research is used as a research method and uses qualitative data analysis that is analytical descriptive and emphasizes primary data as the main data. This data was obtained by interview and observation. As for supporting primary data, library research is conducted. Based on the results of the study it can be seen that the Government of Indonesia has implemented the HFA by making Law No. 24 of 2007 concerning Disaster Management, but in practice law enforcement has not been felt by Banten coastal communities other than that there is no habit or cultural awareness of disaster response in the community.

Keywords: Mitigation of Natural Disaster, Tanjung Lesung SEZ, Implementation of Hyogo Framework Action.

Abstrak

Ancaman bencana alam di Indonesia dapat terjadi kapan saja dan menimbulkan penderitaan bagi masyarakat. Industri pariwisata juga turut merasakan dampak bencana alam. Tsunami di pesisir Banten pada akhir tahun 2018 telah menimbulkan kerugian ekonomi hingga ratusan miliar di sektor pariwisata. Mitigasi bencana alam khususnya di bidang industri pariwisata masih kurang menjadi perhatian pemerintah. Dalam sistem penanggulangan bencana, negara merupakan aktor utama yang memiliki tanggung jawab penuh dalam menangani dampak bencana alam. Pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah meratifikasi Hyogo Framework for Action 2005-2015 sebagai pedoman pemerintah dalam menangani bencana alam, khususnya di bidang mitigasi bencana alam. Tulisan ini mengkaji implementasi HFA tentang mitigasi bencana alam di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung-Banten, dan Masyarakat Desa Wisata Cikadu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris dan menggunakan analisis data kualitatif dengan mengedepankan data primer sebagai data utama. Data ini diperoleh dengan wawancara dan observasi. Sedangkan untuk menunjang data primer dilakukan studi pustaka untuk mendapatkan data sekunder. Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa Pemerintah Indonesia telah melaksanakan HFA dengan membuat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, namun dalam praktiknya penegakan hukum belum dirasakan oleh masyarakat pesisir Banten, selain itu juga masih belum ada budaya atau kesadaran tanggap bencana di masyarakat tersebut.

Kata kunci: Mitigasi Bencana Alam, KEK Tanjung Lesung, Implementasi HFA.

I. Pendahuluan

Indonesia adalah supermarket bencana alam dunia. Julukan ini tidaklah berlebihan mengingat berdasarkan aspek geografis, geologis, dan demografis, Indonesia terpetakan sebagai

kawasan yang rawan bencana alam.¹ Banyaknya gunung api yang ada di Indonesia; berada dalam irisan tiga lempeng tektonik yaitu Indo Australia, Eurasia, dan Pasifik; serta diapit oleh dua samudera luas yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, membuktikan kerawanan posisi Indonesia terhadap bencana alam. Setidaknya dalam kurun waktu 2000-2018 telah terjadi 22.137 kejadian bencana alam yang mengakibatkan kerugian yang cukup besar, dengan jumlah korban jiwa sebanyak 189.606.²

Merujuk pada laporan Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengurangan Risiko Bencana (UNISDR) dan berdasarkan data dari *Centre for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED)*, *EM-DAT (International Disaster Database)* di Genewa Swiss tanggal 24 Januari 2019 dapat diketahui bahwa selama tahun 2018 Indonesia menduduki peringkat pertama sebagai negara dengan korban jiwa terbanyak akibat bencana alam yaitu sebanyak 4.814 korban jiwa.³ Sementara itu jika dilihat dari kerugian ekonomi, dalam kurun waktu 2000-2010, kisaran kerugian ekonomi akibat bencana alam secara langsung per tahunnya mencapai US\$ 100 -110 milyar dan meningkat lebih banyak oleh adanya dampak sekunder atau tidak langsung dari bencana alam.⁴ Kerugian akibat bencana alam ini setara dengan 5% dari pendapatan perkapita Indonesia (GDP).⁵ Tercatat 22 Triliun Rupiah kerugian Indonesia akibat bencana alam setiap tahunnya.⁶ Tingginya jumlah korban jiwa dan juga kerugian ekonomi yang cukup besar disebabkan karena masih rendahnya upaya mitigasi bencana, hal ini senada dengan yang dinyatakan oleh alm. Sutopo Purwo Nugroho.⁷

Mitigasi bencana alam atau pengurangan risiko bencana alam nampaknya belum menjadi prioritas pembangunan, seperti contohnya dalam sektor industri pariwisata. Padahal sektor pariwisata telah menjadi primadona bagi devisa Indonesia. Adanya keunikan Indonesia yang tergambar dalam adat istiadat, budaya, bahasa menjadi nilai jual yang tinggi dalam pemasaran pariwisata Indonesia di tingkat dunia. Menteri Pariwisata (2014-2019) Arief Yahya bahkan pernah memberikan pernyataan bahwa terdapat lompatan yang cukup tinggi di bidang pariwisata Indonesia dengan diperolehnya posisi ke-9 tingkat dunia oleh Indonesia berdasarkan versi *The World Travel & Tourism Council (WTTC)*.⁸ Pada saat periode kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla, bidang pariwisata merupakan penghasil devisa nasional nomor 4. Pada tahun 2019, industri pariwisata diprediksikan dapat menyumbang devisa terbesar di Indonesia yaitu 20 miliar dolar AS (Fadhil, 2019), terlebih di beberapa wilayah Indonesia sektor pariwisata berhasil meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Bersamaan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia telah gencar mempromosikan 10 tujuan wisata baru yang dikenal dengan "New Bali atau Bali Baru".⁹ Tempat wisata itu antara lain di Sumatera Utara dengan Danau Tobanya, kawasan wisata Bangka Belitung, kawasan wisata Tanjung lesung di Propinsi Banten, Kepulauan Seribu di DKI Jakarta, kawasan wisata Candi Borobudur di Jawa Tengah, Gunung Bromo di Jawa Timur, Pulau Komodo di Nusa Tenggara Timur, Mandalika di Lombok NTB, di

¹ Simon Butt, *Disaster Management Law in Indonesia: From Response to Preparedness?* Asia Pacific Disaster Management, (Springer, 2014), 185.

² Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Bencana Alam Indonesia 2010 sampai dengan 2018*, dikutip dari laman: <https://bnpb.cloud/dibi/tabel1>; diakses pada 26 Januari 2019.

³ Kompas, *Mitigasi Bencana Masih Rendah*, *Harian Kompas*, Sabtu tanggal 26 Januari 2019.

⁴ Asian Disaster Reduction Center (ADRC), *Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Indonesia*, dikutip dari laman: http://www.adrc.asia/countryreport/IDN/2012/IDN_CR2012B.pdf, hm. 4, diakses pada 17 Februari 2019.

⁵ *Ibid.*

⁶ Tempo.Co, Sri Mulyani: Kerugian Akibat Bencana Alam 22 Triliun per Tahun, dikutip dari laman: <https://bisnis.tempo.co/read/1132097/sri-mulyani-kerugian-akibat-bencana-alam-rp-22-triliun-per-tahun>, diakses pada 26 Januari 2019.

⁷ Kompas, *Loc.cit.*

⁸ Tulus Wijanarko, *Pertumbuhan Pariwisata Indonesia Peringkat 9 di Dunia*, *Tempo.co*, dikutip dari laman: <https://travel.tempo.co/read/1166466/apa-itu-tourism-hub-bisa-menjaring-turis-mancanegara>, diakses pada 23 Januari 2019.

⁹ Tri Amanat, "Strategi Pengembangan Destinasi Wisata Berbasis Folklor (Ziarah Mitos: Lahan Baru Pariwisata Indonesia)", *Jurnal Pariwisata Terapan*, Volume 3, No. 1 (2019): 66.

Sulawesi Sulawesi Tenggara ada Taman Nasional Wakatobi, dan di Maluku Utara terdapat Morotai.¹⁰

Kurangnya perhatian terhadap pentingnya mitigasi bencana di bidang pariwisata karena hal ini dianggap tidak menguntungkan dan tidak menghasilkan pemasukan, bahkan dianggap menghambat bisnis pariwisata. Di sisi lain, bencana alam sering dianggap sebagai musibah atau takdir yang tidak bisa diketahui/prediksi. Padahal sebagaimana yang diketahui wisatawan membutuhkan keselamatan dan kenyamanan selagi berwisata. Adanya bencana dapat mempengaruhi arus wisatawan dan bisnis pariwisata. Hal ini bisa dijumpai dalam beberapa bencana alam yang terjadi di Indonesia, contohnya Gempa Lombok yang terjadi pada tahun 2018 telah mengakibatkan berkurangnya 100.000 wisatawan dan kerugian Rp. 1,4 triliun. Disusul akhir tahun 2018 dengan adanya tsunami di pesisir Banten dan Lampung yang telah menyebabkan kerugian besar di bidang ekonomi terutama di sektor pariwisata.¹¹

Pemerintah Indonesia adalah pihak yang bertanggung jawab dalam proses penanggulangan bencana yang terjadi di kawasan kedaulatan negara Indonesia. Tanggung jawab pemerintah Indonesia dalam penanggulangan bencana didasarkan pada prinsip *primary state responsibility*.¹² Penanggulangan bencana adalah proses penanganan bencana yang terdiri dari tiga tahap yaitu tahap sebelum bencana terjadi (mitigasi), pada saat terjadi bencana (tanggap darurat), dan tahap setelah terjadi bencana (rehabilitasi). Mitigasi bencana harus menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan sektor pariwisata. Salah satu bentuk mitigasi bencana dalam sektor pariwisata adalah dengan penataan ruang dan pembangunan kawasan pariwisata berdasarkan aturan tata ruang daerah yang bersangkutan dan memperhatikan peta rawan bencana.

Merujuk pada tataran internasional, pentingnya mitigasi bencana alam juga telah dinyatakan dalam *Hyogo Framework for Action 2005-2015* (HFA). HFA merupakan produk dari Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana kedua (*World Conference on Disaster Reduction II*) yang diadakan pada tanggal 18-22 Januari 2005 di kota Kobe, Prefektur Hyogo, Jepang. Sasaran utama HFA adalah ketahanan masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia terhadap bencana, serta untuk memastikan pengurangan kerugian sosial, ekonomi dan lingkungan masyarakat serta negara-negara akibat bencana.¹³ Selain itu salah satu prioritas HFA adalah mengarusutamakan pengurangan risiko bencana di tingkat nasional dan daerah dengan pijakan insitusi yang kokoh untuk penerapannya. Hal tersebut dapat diketahui melalui kebijakan nasional dan kerangka hukum pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan.¹⁴

HFA sangat relevan untuk diterapkan dalam pengembangan kawasan pariwisata. Kajian dari *the United Nations Environment Programme* (UNEP) menyebutkan bahwa terdapat hubungan antara perubahan iklim, bencana dan pariwisata.¹⁵ Perubahan iklim telah menjadi penyebab makin meningkatnya jumlah bencana yang berdampak pada beberapa sektor salah satunya bagi kawasan pariwisata, oleh karena itu dibutuhkan ketahanan kawasan wisata untuk mengurangi risiko bencana yang terjadi. Beberapa kebijakan tentang ketahanan kawasan wisata terhadap bencana diatur dalam *Hyogo Framework for Action*.¹⁶ *The United Nations Development Programme* (UNDP) juga menekankan pentingnya pelaksanaan pembangunan salah satunya di bidang

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Kompas, *Loc.Cit.*

¹² Natalia Yeti Puspita, "Tanggung Jawab Negara Untuk Menerima Bantuan Kemanusiaan Saat Tanggap Darurat Bencana Alam", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44 No. 2, (2015): 209.

¹³ Riyanti Djalante and others, "Building Resilience to Natural Hazards in Indonesia: Progress and Challenges in Implementing the Hyogo Framework for Action", *Natural Hazards*, Vol.62 No.3 (2012): 780-781.

¹⁴ Sugeng Riutomo Kurniawan, dkk., *A Decade of HFA: A Journey toward Indonesia Resilient to Disaster*, (Jakarta: Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, 2015).

¹⁵ Deirdre Shurland and Pieter de Jong, *Disaster Risk Management for Coastal Tourism Destinations Responding to Climate Change: A Practical Guide for Decision Makers*, dapat dilihat di https://www.preventionweb.net/files/13004_DTIx1048xPADisasterRiskManagementfo.PDF, diakses pada 28 April 2021.

¹⁶ *Ibid.*

pariwisata dengan mengkaitkannya dengan kebijakan pengurangan risiko bencana seperti yang tertuang dalam *Hyogo Framework for Action*.¹⁷ Dengan ikut sertanya Indonesia dalam Konferensi *Disaster Reduction* bersama dengan 167 negara lainnya membuat Indonesia berkomitmen untuk turut mengurangi risiko bencana yang ada di Indonesia.¹⁸ Setelah 15 tahun HFA tersebut diratifikasi oleh Indonesia tentu perlu evaluasi terhadap pelaksanaannya terutama mengingat makin banyaknya bencana alam yang terjadi di Indonesia dengan jumlah korban jiwa yang tidak sedikit. Meningkatnya jumlah korban dan besarnya kerugian ekonomi ditenggarai karena kebijakan saat ini lebih diarahkan ke proses tanggap darurat dibandingkan upaya mitigasi bencana alam. Jika hal ini dibiarkan berlarut tentu akan menjadi bencana tambahan bagi industri pariwisata di Indonesia. Adapun Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung dipilih sebagai lokasi penelitian karena kawasan tersebut termasuk 10 prioritas destinasi baru tempat wisata yang ditetapkan pemerintah dan pada tahun 2018 terjadi bencana alam yang mengakibatkan ratusan orang termasuk di dalamnya wisatawan meninggal dan juga adanya kerugian ekonomi pada sektor pariwisata.

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut maka rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan mitigasi bencana alam berdasarkan *Hyogo Framework Action*?
2. Sudahkah *Hyogo Framework for Action* diterapkan oleh Pemerintah Indonesia dalam mitigasi Bencana Alam di KEK Tanjung Lesung?

III. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris yang bersifat deskriptif-analitis. Penelitian ini menitikberatkan pada data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai penunjang. Dalam beberapa literatur, penelitian yuridis empiris disebut juga sebagai penelitian socio legal. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan terhadap beberapa rumpun ilmu sosial yang dikombinasikan dengan pendekatan yang dikenal dalam ilmu hukum, seperti pembelajaran tentang asas-asas, doktrin, dan hirarki perundang-undangan.¹⁹ Penelitian ini digunakan untuk menganalisis hukum yang sebagai tingkah laku masyarakat²⁰ khususnya masyarakat di kawasan pariwisata Tanjung Lesung.

Penelitian ini menekankan pada data primer yang menggambarkan tentang implementasi *Hyogo Framework for Action* oleh Indonesia dalam kaitannya dengan mitigasi bencana alam di kawasan pariwisata. Data primer diperoleh melalui wawancara terhadap Pejabat Dinas Pariwisata Propinsi Banten, BPBD Kabupaten Pandeglang, dan juga pejabat di Kementerian ATR/BPN. Penelitian juga dilakukan dengan mendatangi kawasan pariwisata (Kawasan Ekonomi Khusus) Tanjung Lesung Banten serta melakukan wawancara terhadap Kepala Desa Tanjungjaya, tokoh kelompok masyarakat di kampung Cikadu-Desa Wisata Tanjungjaya, dan relawan pada saat terjadi tsunami. Kawasan tersebut adalah daerah tujuan wisata yang terdampak tsunami pada tanggal 22 Desember 2018. Untuk menunjang data primer, juga dilakukan penelusuran pustaka untuk memperoleh data sekunder. Analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif yang bersifat deskriptif-preskriptif.

¹⁷ Sandra Schuster and Jan Kellet, UNDP & the Hyogo Framework Action: 10 Years of Reducing Disaster Risk, dapat dilihat di <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/undp-and-the-hyogo-framework.html>, diakses pada 28 April 2021.

¹⁸ Simon Butt, *Op. Cit.*, hlm.184.

¹⁹ Herlambang P. Wiratraman, *Penelitian Socio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, dikutip dari laman: <https://herlambangperdana.files.wordpress.com>, diakses pada 26 Januari 2019.

²⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafinda Persada, 2003).

Sebuah analisis data yang menyampaikan deskripsi dan penjelasan terhadap subjek penelitian, yang selanjutnya terdapat argumentasi terhadap hasil penelitian yang telah dilaksanakan.²¹

IV. Hasil dan Pembahasan

1. *Hyogo Framework for Action* sebagai Kerangka Hukum Penanggulangan Bencana Alam

a. *Sejarah Munculnya dan Isi Hyogo Framework for Action*

Hyogo Framework for Action 2005-2015 (HFA) merupakan produk hukum dari *World Conference Disaster Reduction II* yang dilaksanakan tanggal 18-25 Januari 2005 di kota Kobe, Prefektur Hyogo, Jepang.²² Sasaran utama HFA adalah ketahanan masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia terhadap bencana, serta untuk memastikan pengurangan kerugian sosial, ekonomi dan lingkungan masyarakat serta negara-negara akibat bencana. Selain itu salah satu prioritas HFA adalah mengarusutamakan mitigasi bencana sebagai prioritas negara dan daerah dengan pijakan institusi yang kokoh dalam penerapannya. Hal tersebut dapat diketahui melalui kebijakan nasional dan kerangka hukum pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan.

Meskipun saat ini HFA diteruskan oleh *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* karena berakhirnya masa HFA pada tahun 2015, akan tetapi muatan HFA tetap menjadi pondasi bagi berlakunya *Sendai Framework* untuk periode 2015-2030.

b. *Isi Hyogo Framework for Action*

Hyogo Framework for Action merupakan sebuah produk hukum yang bersifat soft law karena muatannya yang bersifat tidak mengikat. Meskipun demikian *Hyogo Framework for Action* telah meletakkan pondasi atau panduan yang penting bagi negara yang meratifikasinya dalam penanggulangan bencana di negara tersebut. Hal ini tertera dalam isinya yaitu:

- 1) Memastikan bahwa peredaman risiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya;
- 2) Mengidentifikasi, menjajagi, dan memonitor risiko-risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini;
- 3) Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat;
- 4) Meredam faktor-faktor risiko yang mendasari;
- 5) Memperkuat kesiapsiagaan bencana demi respon yang efektif di semua tingkat.²³

c. *Keikutsertaan Indonesia dalam Hyogo Framework for Action*

Pada tanggal 17-21 Januari 2005, terdapat 168 negara termasuk di dalamnya Indonesia yang ikut serta dalam Konferensi Dunia tentang Pengurangan Bencana kedua (*World Conference on Disaster Reduction II*) di Hyogo, Jepang. Adapun produk hukum konferensi tersebut adalah dihasilkannya *Hyogo Framework for Action* 2005-2015. Dengan keikutsertaan Indonesia dalam HFA tersebut membuat Indonesia selalu dipantau perkembangannya oleh the *United Nations System for Disaster Risk Reduction* (UNISDR) terkait capaian HFA di Indonesia dalam berbagai aspek seperti kinerja aksi, proyeksi, dan solusi permasalahan bencana.²⁴

UNISDR memiliki peran secara tidak langsung dalam pembangunan dan pembentukan alur hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan bencana di Indonesia, yang dibuktikan dengan diadopsinya program *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005 - 2015 ke dalam Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB), Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (RAN PB) dan Rencana Strategis oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini membuat *Hyogo Framework*

²¹ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum- Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 183-184.

²² Tozier de la Poterie, Arielle Baudoin, Marie Ange, "From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks", *International Journal of Disaster Risk Science*, Volume 6 No. 2 (2015), 130.

²³ *Ibid*, hlm.132.

²⁴ Riyanti Djalante, *op.cit.*, hlm.786.

for Action (HFA) 2005 – 2015 secara jelas menjadi acuan dalam aksi pengurangan risiko bencana di Indonesia dan menjadi standar bagi negara yang meratifikasinya. Kejadian Tsunami di Aceh tahun 2004 membuat DPR RI pada tahun 2005 mengajukan RUU kepada Presiden untuk membahas tentang pembaharuan manajemen bencana terutama pengurangan resiko bencana. Sistem perundang - undangan dalam manajemen bencana dan pengurangan resiko di Indonesia kemudian disempurnakan dengan berlandaskan pada *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005 – 2015. Hal ini sesuai dengan prioritas aksi pertama *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005 – 2015 yaitu peredaman risiko bencana secara nasional dan lokal.²⁵

Berdasarkan nomenklatur perjanjian internasional, *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005 – 2015 dapat digolongkan sebagai guidelines atau panduan yang bersifat soft law. Meskipun bersifat soft law akan tetapi karena substansinya mengatur masalah yang sangat penting baik lingkup bilateral maupun multilateral, HFA ini banyak diratifikasi oleh negara pesertanya ke dalam undang-undang nasionalnya masing-masing. Salah satu yang menerapkannya adalah Indonesia. Indonesia menjadikannya sebagai pedoman dalam pembuatan Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.²⁶

2. Implementasi HFA oleh Pemerintah Indonesia dalam Mitigasi Bencana Alam di Kawasan Pariwisata KEK Tanjung Lesung

a. Tinjauan tentang Pariwisata dan Bencana

Dalam kaitannya dengan bencana alam, wisatawan merupakan pihak yang paling rentan terkena dampak dari terjadinya bencana alam tersebut. Hal tersebut karena wisatawan pada umumnya merupakan 'orang baru' yang sedang berada di obyek wisata tersebut. Sebagai 'orang baru', pengetahuan dan pengalaman mereka tentang kondisi lingkungan tempat obyek wisata tersebut sangatlah terbatas dibandingkan dengan penduduk setempat yang telah lama tinggal di wilayah itu. Ketika terjadi bencana, sulit bagi para wisatawan ini untuk dapat dengan cepat dan tepat menyelamatkan diri mereka. Selain itu seperti dikemukakan oleh *World Tourism Organization* (1998) daerah tujuan wisata seringkali terletak di area yang memiliki tingkat bahaya yang tinggi, berada di daerah pantai, sungai atau pegunungan yang sangat rentan terjadi bencana yang muncul secara tidak terduga. Lokasi tujuan wisata juga biasanya terletak di daerah yang masih perawan, jauh dari rumah penduduk dan terletak di lokasi yang kondisi alamnya kurang stabil. Kedua hal tersebut akan mampu memperbesar potensi korban yang bisa ditimbulkan dari terjadinya bencana. Lebih jauh lagi terjadinya perubahan iklim yang hampir merata di seluruh dunia dewasa ini, memunculkan potensi terjadinya bencana alam yang lebih besar lagi, terutama di daerah lokasi tujuan wisata.

Baik korban manusia maupun kerugian material di obyek wisata dapat diminimalisir jika telah ada kesiapan dari para pihak yang terlibat dalam bisnis wisata terhadap potensi bencana alam yang terjadi. Sayangnya bencana yang terjadi seringkali sangat sulit diantisipasi. Bencana tersebut datang secara tiba-tiba dan sulit diramalkan kedatangannya. Namun demikian, pemerintah dan pengelola industri wisata setempat harus memiliki kesiapan untuk menghadapi bencana yang tidak pasti ini.²⁷ Selain untuk memperkecil jatuhnya korban dan kerugian material. Kesiapan yang baik akan membuat industri pariwisata tersebut dapat tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan (*sustainability*) dalam jangka panjang. Kesiapsiagaan itu bisa berupa pengetahuan dan ketrampilan untuk mencegah, menangani dan mengevakuasi korban karena bencana alam ini. Selain itu kesiapan dari infrastruktur yang tersedia di tempat wisata tersebut untuk mengantisipasi bencana yang terjadi. Penyediaan dan penataan infrastruktur pariwisata yang memadai di lokasi tujuan wisata sangat perlu diperhatikan. Perencanaan dan penataan kawasan wisata yang baik akan dapat meminimalisir kerugian jiwa dan harta benda ketika bencana melanda. Perencanaan dan penataan yang dilakukan harus berorientasi pada

²⁵ Ad. Putra, *Hukum yang Mendukung Implementasi Hyogo Framework for Action (HFA) di Indonesia*, (Yogyakarta: Skripsi, Universitas Muhammadiyah, 2018), 3.

²⁶ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015 - 2019*, (Jakarta: BNPB Indonesia, 2014), Bab III.

²⁷ Muchamad Zaenuri, *Mengelola Pariwisata-Bencana: Perlunya Perubahan Paradigma Pengelolaan Pariwisata Dari Adaptive Governance Menuju Collaborative Governance*, UNISIA Journal, Vol. XXXVI No. 81 Juli 2014, 157-158.

pencegahan bencana alam, akan sangat membantu dalam mencegah jatuhnya korban yang lebih banyak ketika bencana alam terjadi. Tata ruang yang baik didasarkan pada adanya aturan perundang-undangan yang mendukung. Undang-undang yang baik akan dapat mempertinggi kesiapan personil dan lokasi tujuan wisata ketika menghadapi situasi bencana alam yang muncul tiba-tiba, *chaotic* dan tidak bisa diprediksikan.

Seperti telah diteliti oleh Cassedy,²⁸ meskipun telah banyak terjadi bencana alam yang menimpa bisnis wisata, namun masih sangat sedikit pelaku bisnis yang telah memiliki kesiapan yang memadai untuk menangani bencana alam yang terjadi. Selain itu, Ritchie²⁹ juga mengemukakan bahwa kebanyakan penelitian yang dilakukan lebih melihat aspek dampak bencana terhadap industri pariwisata di lokasi tertentu. Penelitian dilakukan sebagai reaksi atas bencana yang terjadi (*a reactive response*), sedangkan penelitian yang dilaksanakan untuk melihat kesiapsiagaan personil atau daerah tertentu terhadap bencana yang terjadi (*a proactive response*) masih sangat jarang dilaksanakan. Untuk itu perlu dilaksanakan penelitian untuk mengevaluasi kesiapsiagaan aturan perundangan yang ada terhadap munculnya bencana yang sewaktu-waktu dapat terjadi. Hal ini nantinya akan membentuk respon, perilaku dan bentuk serta jumlah sarana dan prasarana tertentu di lokasi wisata dalam menghadapi bencana yang akan terjadi. Besarnya korban dan kerugian material yang terjadi biasanya akibat dari kekurangsiapan manusia di lokasi wisata dalam menghadapi bencana yang muncul dengan tiba-tiba.

b. Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Bidang Pariwisata

Pariwisata telah berkembang pesat menjadi suatu bisnis global yang terbesar, bidang ini telah mempekerjakan satu dari setiap 12 orang yang ada di dunia ini dan telah menghasilkan 6.5 trilyun dollar bagi ekonomi dunia.³⁰ Setelah masa perang dingin, bisnis ini menjadi bisnis yang semakin berkembang dan memberikan dampak yang cukup besar pada perekonomian suatu negara, lingkungan hidup maupun lingkungan budaya di banyak negara. Semua negara berlomba-lomba memperbaiki segala fasilitas yang dimilikinya untuk dapat memperoleh kedatangan wisatawan sebanyak-banyaknya. Uang yang diperoleh dari pengeluaran para wisatawan ini dapat dipakai untuk membangun suatu negara agar menjadi lebih baik. Bahkan beberapa tempat pariwisata semacam di Venice Italia, nyaris tenggelam karena banyaknya wisatawan yang mengunjungi wilayah tersebut. Terjadi gelombang wisatawan yang cukup besar di dunia saat ini.

Indonesia tidak ingin tertinggal dalam menikmati kue pertumbuhan industri pariwisata dunia yang sedang berkembang ini. Terlebih lagi Indonesia dengan wilayah yang sangat luas, budaya yang beragam dan keindahan alam yang luas biasa, memiliki potensi yang sangat besar sebagai magnet kedatangan turis dalam jumlah yang besar. Indonesia bisa menjadi salah satu tujuan wisata dunia di masa mendatang. Oleh karenanya dalam peta jalan pembangunan nasional, pariwisata menjadi salah satu sektor unggulan dan lokomotif ekonomi Indonesia dimasa mendatang, selain agroindutri, industri maritime, ekonomi kreatif, dan digital.

Peran sektor pariwisata dalam rangka menumbuhkan perekonomian Indonesia sangat besar sekali, seperti dikatakan oleh Menteri Pariwisata (2014-2019) Arief Yahya bahwa “Bagi Indonesia, Pariwisata merupakan penyector PDB, devisa dan lapangan kerja yang paling mudah dan murah”. Pada tahun 2019 bisnis pariwisata diproyeksikan mampu menghasilkan devisa terbanyak di Indonesia yaitu US\$ 24 Milyar, melampaui bidang minyak dan gas, batubara serta minyak kelapa Sawit. Devisa yang besar ini diharapkan mampu dirasakan secara langsung oleh seluruh lapisan masyarakat. Agar sektor pariwisata dapat benar-benar menjadi tulang punggung utama sektor perekonomian Indonesia di masa depan, maka terdapat tiga strategi utama yang perlu dilakukan yaitu meningkatkan kegiatan pemasaran pariwisata, pengembangan destinasi pariwisata dan menaikkan peringkat daya saing pariwisata.

²⁸ K. Cassedy, *Crisis Management Planning in the Travel and Tourism Industry: A Study of Three Tourism Destinations and a Crisis Management Planning Manual*, (San Fransisco CA: PATA, 1991).

²⁹ Brent Ritchie, *Tourism Disaster Planning and Management: From Response and Recovery to Reduction and Readiness*, *Current Issues in Tourism*, 11(4) (2008): 315-348. doi: <https://doi.org/10.1080/13683500802140372>.

³⁰ Elizabeth Becker, *Overbooked: The Exploding Business of Travel and Tourism*, (Simon & Schuster, 2013).

1) Pemasaran Pariwisata

Langkah pertama yang perlu dilakukan untuk meningkatkan industri pariwisata adalah dengan melakukan kegiatan pemasaran dan promosi pariwisata ke seluruh dunia. Kegiatan ini dimaksudkan agar wisatawan mau berkunjung ke Indonesia dengan senang hati. Strategi pertama adalah dengan melakukan strategi branding destinasi Indonesia. Indonesia harus berhasil diakui sebagai salah satu negara yang siap dikunjungi oleh para wisatawan tersebut. Indonesia harus dipersepsikan sebagai tempat yang nyaman dan aman untuk melakukan berbagai kegiatan pariwisata. Salah satu yang telah dilakukan adalah dengan mengikuti ajang pameran pariwisata di seluruh dunia. Dalam hal ini branding "*Wonderful Indonesia*" telah beberapa kali mendapatkan penghargaan sebagai branding pariwisata terbaik.

2) Pengembangan Destinasi Wisata

Walaupun banyak tempat yang indah dan menarik baik dalam hal kekayaan dan keindahan alam maupun budaya, namun harus diakui bahwa dunia pariwisata Indonesia hingga saat ini masih bertumpu pada potensi pulau Bali sebagai destinasi utama pariwisata Indonesia. Oleh karenanya perlu dikembangkan berbagai destinasi wisata baru yang mampu melengkapi Bali sebagai destinasi utama. Nantinya diharapkan wisatawan yang ke Indonesia tidak hanya mengunjungi Bali saja, namun juga mengunjungi wilayah lain yang tidak kalah menarik. Saat ini tengah dikembangkan 10 Destinasi Pariwisata Prioritas Indonesia yaitu: Danau Toba di Sumatera Utara, Tanjung Kelayang, Borobudur di Jawa Tengah, Wakatobi, Morotai, Tanjung Lesung di Propinsi Banten, Kepulauan Seribu di DKI Jakarta, Bromo Tengger Semeru di Jawa Timur, Mandalika di Propinsi NTB dan Labuan Bajo di Propinsi NTT. Kesepuluh destinasi pariwisata prioritas ini dikembangkan untuk menarik lebih banyak wisatawan agar berkunjung ke Indonesia.

Gambar 1. 10 Destinasi Pariwisata Prioritas



Sumber: Bisnis.Com

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20180129/45/731499/infrastruktur-4-daerah-wisata-prioritas-butuh-us700-juta>, diakses pada 19 November 2019.

3). Menaikkan daya saing pariwisata Indonesia

Berdasarkan laporan *World Economic Forum (WEF), Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI)* pada tahun 2017 Indonesia menduduki peringkat ke 42. Untuk meningkatkan posisi Indonesia harus dilakukan usaha yang lebih kuat seperti perbaikan infrastruktur serta regulasi yang ada agar daya saing Indonesia semakin membaik di masa mendatang. Salah satu bentuk regulasi yang dikeluarkan untuk meningkatkan daya saing wisata Indonesia adalah dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 21 tahun 2016 telah terdapat 169 negara yang bebas visa untuk berkunjung ke Indonesia.

c. Implementasi *Hyogo Framework Action* dalam kaitannya dengan Mitigasi Bencana Alam di Kawasan Pariwisata Tanjung Lesung

1) Kondisi Geografis Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi penelitian di Kawasan Pariwisata/ Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung dan Kampung Cikadu - Desa Wisata Tanjungjaya.

a) Kawasan Pariwisata Pantai Tanjung Lesung

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung adalah nama resmi dan populer dari Pantai Tanjung Lesung. Kawasan ini terletak di Pulau Jawa paling Barat berbatasan dengan Selat Sunda yang menghubungkan Pulau Sumatera. Secara administratif KEK Tanjung Lesung berada di Kecamatan Panimbang, Kabupaten Pandeglang, Propinsi Banten. Sebagai catatan, KEK Tanjung Lesung diresmikan pada bulan Februari 2015 dan merupakan KEK Pariwisata pertama di Indonesia. Strategisnya kawasan ini menjadi salah satu alasan penetapannya sebagai KEK Tanjung. Hal ini dapat diketahui bahwa KEK Tanjung Lesung hanya berjarak 170 km dari DKI Jakarta dengan perjalanan darat selama 2,5 – 3 jam.³¹

Gambar 2. Peta Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung



Sumber: Dinas Pariwisata Propinsi Banten, Power Point Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung Ditinjau dari Perspektif Pengembangan SDM dan Pariwisata, 2018.

³¹ Dewan Nasional KEK RI, KEK Tanjung Lesung, dikutip dari laman: <https://kek.go.id/index.php/?kawasan/Tanjung-Lesung>, diakses pada 15 Januari 2020.

Gambar 3. Profil Umum KEK Tanjung Lesung

Kawasan Ekonomi Khusus	
Penetapan	PP No. 26 Tahun 2012
Operasional	23 – 02 - 2015
Lokasi	Ds. Tanjungjaya, Kec. Panimbang, Kab. Pandeglang, Provinsi Banten
Luas	1500 Ha (Status : HGB)
Pengusul	PT. Banten West Java Tourism Development
Kegiatan Utama	Pariwisata
Zona	Pariwisata
Perkiraan Investasi	Pembangunan Kawasan Rp 4,2 T Investasi Pelaku Usaha Rp 70,0 T
Penyerapan Tenaga Kerja	Dapat menyerap 85.000 Orang Saat ini realisasinya 1.358 orang
Dampak Perekonomian	Peningkatan Output Rp 16,5 T terhadap ekonomi regional

Sumber: Dinas Pariwisata Propinsi Banten, Power Point Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung Ditinjau dari Perspektif Pengembangan SDM dan Pariwisata, 2018.

Dengan luas kawasan sebesar 1.500 Ha, KEK Tanjung Lesung menghadirkan kawasan wisata yang cukup unik dan menarik karena keindahan alamnya (bisa melihat Gunung Anak Krakatau dari kejauhan), pantainya yang bersih dan tertata dengan bagus, flora dan fauna yang beragam, serta budaya tradisonalnya yang khas dan terkenal yaitu Budaya Badui dan Debus serta adanya Taman Nasional Ujung Kulon sebagai tempat pelestarian Badak Bercula Satu.³²

Berasal dari kata “lesung” yaitu alat penumbuk padi tradisional, Tanjung Lesung memiliki bentuk dataran pantai wilayah yang menjorok ke laut dan mirip lesung. Selain itu terdapat legenda Sri Poh Haji yang dianggap sebagai awal mula nama Tanjung Lesung.³³

Dengan kondisi kawasan yang menarik, setidaknya selama tahun 2016 KEK Tanjung Lesung telah menarik wisatawan sejumlah 570.000 orang dan saat itu oleh Kementerian Pariwisata ditargetkan meningkat hingga 6,1 juta wisatawan saat beroperasi penuh pada 2020 (meski pada kenyataannya target ini tidak bisa dicapai karena ada Tsunami yang disusul dengan Pandemi Covid 19).

Keberadaan kawasan ini dilandasi oleh beberapa peraturan yaitu:

- (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus;
- (2) PP Nomor 26 tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung;
- (3) Keputusan Gubernur Banten Nomor 505/Kep.587-Huk/2014 tentang Penetapan Administrator KEK Tanjung Lesung.³⁴

Saat ini Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung berada di bawah pengelolaan Admistrator KEK Tanjung Lesung berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 2 Tahun 2014 dan Badan Usaha KEK Tanjung Lesung yaitu PT Banten West Java (BWJ) Tourism Development, anak usaha PT Jababeka Tbk. berdasarkan SK Bupati Pandeglang No. 556/KEP.173-Huk/2012 Tahun 2012 (lihat gambar 4).

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

Gambar 4. Kelembagaan KEK Tanjung Lesung



Sumber: Dinas Pariwisata Propinsi Banten, Power Point Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung ditinjau dari Perspektif Pengembangan SDM dan Pariwisata, 2018.

- b) Kampung Cikadu, Desa Tanjungjaya
 (1) Profil Desa

Kampung Cikadu merupakan kampung penyokong pariwisata KEK Tanjung Lesung. Kampung ini terletak di Desa Tanjungjaya yang berbatasan langsung dengan KEK Tanjung Lesung. Terbentuknya Desa Tanjungjaya karena akibat adanya relokasi penduduk saat terjadi penggusuran di kawasan KEK Tanjung Lesung. Adapun nama Tanjungjaya muncul untuk dijadikan nama desa karena bentuknya jika dilihat secara geografis mirip seperti kepala Lesung.³⁵ Kampung ini adalah kampung wisata yang ikut terlibat menggerakkan roda industri pariwisata KEK Tanjung Lesung. Banyak kegiatan seni dan budaya yang diadakan untuk menarik wisatawan, selain itu juga dikembangkan cinderamata wisata seperti batik, anyaman bambu, dan produk makanan.

- (2) Demografi
 (a) Batas Wilayah Desa

Secara geografis Desa Tanjungjaya, di sebelah Utara berbatasan dengan Selat Sunda, sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Citeureup, di sebelah Barat berbatasan dengan Desa Citeureup/Desa Banyu Asih Kec. Cigeulis, dan di sebelah Timur berbatasan dengan Selat Citeureup.³⁶

- (b) Luas Wilayah Desa

Luas wilayah desa ini sebesar 3.301,74 ha yang digunakan untuk kawasan pemukiman, pertanian/sawah, ladang/tegalan, hutan, rawa-rawa, perkantoran, sekolah, jalan, lapangan sepak bola.³⁷

³⁵ Profil Desa Tanjungjaya, dikutip dari laman: <http://tanjungjaya.id/profil-desa/sejarah-desa/>, diakses pada 15 Januari 2020.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Gambar 5. Peta Lokasi Wisata Desa Tanjungjaya



Sumber: Profil Desa Tanjungjaya, dapat dilihat di <http://tanjungjaya.id/profil-desas/sejarah-desas/> ditelusuri 15 Januari 2020.

Desa Tanjungjaya menjadi salah satu lokasi tujuan wisata di Propinsi Banten karena banyak tempat menarik yaitu pantai yang indah, Curug, pasar batik Cikadu, kampung wisata Cikadu, dan kampung wisata Kepuh. Selain itu di desa ini sering mengadakan event budaya.

2) Bencana Alam di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Lesung

Gunung Anak Krakatau meletus tanggal 22 Desember 2018 dan mengakibatkan tsunami yang melanda kawasan pesisir Banten dan Lampung, Indonesia. Sebagaimana diketahui Gunung Anak Krakatau adalah salah satu gunung api paling aktif di Indonesia. Gunung ini terletak di tengah laut yaitu di Selat Sunda, yang muncul setelah Gunung Krakatau meletus hebat pada tahun 1883. Akan tetapi, peristiwa tsunami pada tahun 2018 ini tidak pernah diprediksi sebelumnya. Banyak korban jiwa berjatuhan akibat peristiwa ini, sebanyak 426 orang tewas dan 7202 orang terluka. Korban tewas kebanyakan adalah wisatawan yang datang di tempat wisata pesisir pantai Banten.

Wilayah yang terimbas tsunami merupakan kawasan pariwisata seperti Pantai Carita, Pantai Tanjung Lesung, Pantai Teluk Lada, Pantai Panimbang, serta Pantai Sumur yang pada saat itu sedang ramai oleh turis yang berlibur. Korban terbanyak dan kerusakan terparah berasal dari Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Serang, Kabupaten Lampung Selatan, dan Kabupaten Tanggamus. Sekitar 466 rumah di Pandeglang yang terletak di dekat pantai roboh atau rusak berat, 60 warung kuliner rusak, 350 kapal dan perahu rusak akibat tsunami. Selain itu, 9 hotel di Pandeglang juga rusak berat. Jalan raya yang menghubungkan Serang dan Pandeglang terputus. Khusus di KEK Tanjung Lesung, pada saat Tsunami melanda, kawasan tersebut sedang ramai oleh wisatawan, terdapat beberapa event yang sedang berlangsung (Wawancara dengan Kepala BPBD Pandeglang, 2020).

3) Mitigasi Bencana sebagai Upaya Penanggulangan Bencana Alam di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung

Menilik pada kejadian dan dampak yang terjadi akibat Tsunami 2018 yang melanda kawasan pariwisata pesisir pantai Banten khususnya Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung Kabupaten Pandeglang, maka penelitian ini dititikberatkan pada upaya mitigasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia khususnya Dinas Pariwisata Propinsi Banten dan BPBD Kabupaten Pandeglang sebelum Tsunami melanda kawasan pariwisata (KEK) Tanjung Lesung. Hal ini dimaksudkan karena KEK Tanjung Lesung telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia

sebagai salah satu dari 10 “Bali baru”. Selain itu juga sebagai bahan evaluasi untuk penanggulangan bencana ke depannya.

Berikut ini adalah analisis mengenai implementasi *Hyogo Framework Action* dalam kaitannya dengan mitigasi bencana alam di tingkat nasional dan tingkat daerah khususnya di KEK Tanjung Lesung berdasarkan 5 indikator HFA yaitu:

a) Upaya Mitigasi Bencana Alam dalam Tingkat Nasional

Menyikapi kebencanaan yang frekuensinya terus meningkat setiap tahun, pemikiran terhadap penanggulangan bencana harus dimengerti dan dilaksanakan oleh semua pihak. Bencana adalah urusan semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Secara periodik, Pemerintah Indonesia telah membangun sistem nasional penanggulangan bencana. Sistem nasional ini mencakup beberapa aspek antara lain:

(1) Legislasi

Berkaitan dengan kebijakan dan pengaturan, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan beberapa peraturan berkaitan dengan penanggulangan bencana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana merupakan dasar hukum bagi proses penanggulangan bencana Indonesia. Sebagai pelaksanaannya terdapat beberapa produk hukum yang telah dikeluarkan pemerintah yaitu antara lain:

- (a) Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- (b) Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana;
- (c) Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-pemerintah dalam Penanggulangan Bencana Umum;
- (d) Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 2006 tentang Pencarian dan Pertolongan;
- (e) Peraturan Pemerintah RI No. 64 tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- (f) Keputusan Presiden nomor 8 tahun 2008 tentang Penetapan Badan Nasional Penanggulangan Bencana;
- (g) Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- (h) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah;
- (i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana;
- (j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Parsarana Penanggungan Bencana.
- (k) Peraturan BNPB (Perban) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penggunaan Dana Siap Pakai
- (l) Peraturan BNPB (Perban) Nomor 3 tahun 2018 tentang Penanganan Pengungsi Pada Keadaan Darurat Bencana
- (m) Peraturan BNPB (Perban) Nomor 5 Tahun 2018 tentang Kondisi dan Tata Cara Pelaksanaan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dalam Keadaan Tertentu
- (n) Peraturan BNPB (Perban) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penerimaan Bantuan Internasional dalam Keadaan Darurat Bencana.

Selain itu ada produk hukum setingkat undang-undang yang relevan dengan penanggulangan bencana yaitu Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Terkait dengan kepariwisataan, pada tahun 2019 baru dikeluarkan Peraturan menteri Pariwisata Republik Indonesia No. 10 tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata.

(2) Kelembagaan

Dalam melaksanakan penanggulangan bencana, Pemerintah Indonesia telah membentuk lembaga yang berwenang dan bertanggung jawab mengurus hal ini yaitu BNPB dan BPBD. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) merupakan lembaga pemerintah di tingkat

pusat, sedangkan di tingkat daerah dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Selain itu dibentuk platform kerja sama nasional yang populer disebut sebagai Pentahelix yaitu terdiri unsur masyarakat sipil, dunia usaha, perguruan tinggi, media dan pemerintah.

(3) Pendanaan

Penanggulangan bencana membutuhkan bantuan dari berbagai pihak baik daerah, nasional, maupun internasional. Kepedulian dan keseriusan pemerintah dalam menangani bencana dapat dilihat dalam pealokasian anggaran untuk penanggulan bencana. Anggaran bencana bisa diperoleh dari APBN/APBD, dana on-call, kontijensi, bantuan sosial masyarakat ataupun hibah, serta bantuan internasional.

b) Upaya Mitigasi Bencana Alam di Tingkat Daerah (Propinsi Banten dan Kabupaten Pandeglang)

Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung dan Kampung Cikadu Desa Tanjungjaya termasuk dalam Kabupaten Pandeglang, sehingga jika terjadi bencana maka masuk dalam kewenangan penanganan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pandeglang. Adapun dalam upaya mitigasi bencana dilakukan kerja sama dengan beberapa pihak, salah satunya antara Dinas Pariwisata Propinsi Banten dan BPBD khususnya BPBD Kabupaten Pandeglang. Berikut ini adalah analisis mengenai mitigasi bencana di Propinsi Banten khususnya di KEK Tanjung Lesung (sebelum tsunami 2018) berdasarkan prioritas aksi HFA :

(1) Memastikan bahwa peredaman risiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya (HFA 2005).

Pada saat tsunami terjadi pada akhir tahun 2018, belum ada Peraturan Daerah Propinsi Banten tentang mitigasi bencana. Kebijakan penanggulangan bencana lebih dititikberatkan pada dasar aturan nasional yang tidak menyentuh kekhasan budaya khususnya pariwisata Propinsi Banten. Pemerintah Propinsi Banten dalam hal ini ikut terkait Kabupaten Pandeglang baru melakukan perumusan kebijakan setingkat daerah berupa Penyusunan Draft PERGUB Penanganan Penanggulangan Bencana pada bulan Maret 2019. Selain itu juga pada tahun 2019 baru dimulai pembuatan perencanaan kerja tahunan yang memperhatikan risiko bencana. Selain itu aturan tentang pengelolaan risiko bencana di tempat pariwisata yaitu Peraturan menteri Pariwisata Republik Indonesia No. 10 tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata baru dikeluarkan pada tahun 2019, 6 bulan setelah tsunami 2018 terjadi.

Ditambah lagi meskipun BPBD Kabupaten Pandeglang telah dilengkapi dengan misi, visi dan tugas kewenangan, akan tetapi karena tidak adanya regulasi dan SOP yang tepat dalam penanganan bencana di kawasan pariwisata khususnya dalam level daerah maka pada saat kejadian masih terlihat kegagapan dalam penanganan bencana. Sebagaimana diketahui, BPBD Kabupaten Pandeglang berdiri berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 5 Tahun 2012 tentang BPBD Kabupaten Pandeglang yang telah diperbarui dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pandeglang dan Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rincian Tugas, fungsi, dan Tata Kerja BPBD Kabupaten Pandeglang. Saat ini BPBD Kabupaten Pandeglang dipimpin oleh Surya Darmawan, ST., M.T.

Berdasarkan uraian di atas maka indikator peredaman risiko bencana sebagai sebuah prioritas lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya di Propinsi Banten khususnya di KEK Tanjung Lesung belum tercapai.

(2) Mengidentifikasi, menjajagi dan memonitor risiko-risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini (HFA 2005).

Meskipun Dinas Pariwisata dan BPBD Kabupaten Pandeglang telah rutin memonitor risiko-risiko bencana termasuk di kawasan pariwisata khususnya di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung (Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pariwisata Provinsi Banten), akan tetapi kegiatan ini belum maksimal karena di sekitar KEK Tanjung Lesung tidak banyak dijumpai

papan penunjuk evakuasi jika terjadi bencana walaupun ada kondisinya tidak terawat. Hal ini menjadi relevan karena pada saat tsunami 2018 terjadi, banyak wisatawan yang menjadi korban, mereka panik karena tidak tahu cara dan tempat evakuasi.

Berdasarkan uraian di atas maka indikator mengidentifikasi, menjajagi dan memonitor risiko-risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini di Propinsi Banten khususnya di KEK Tanjung Lesung belum tercapai.

- (3) Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat (HFA 2005).

Dalam konteks ini, BPBD Kabupaten Pandeglang sebelum ada tsunami telah melakukan sosialisasi tentang penanggulangan bencana di semua lapisan masyarakat akan tetapi belum maksimal, karena berdasarkan wawancara dengan responden, mereka belum memahami SOP ketika terjadi bencana di tempat wisata. Baru setelah ada tsunami, mulai rutin digalakkan kegiatan ronda ombak sebagai upaya mitigasi ketika terjadi ombak tinggi/pasang yang tidak normal di sekitar wilayah pantai. Kelompok Masyarakat Sadar Wisata di kampung Cikadu-Desa Wisata Tanjungjaya sebagai sentra penopang kegiatan wisata di KEK Tanjung Lesung juga telah beberapa kali mendapatkan pelatihan dan sosialisasi yang diberikan oleh BPBD Kabupaten Pandeglang. Dengan adanya program KKN UGM yang dilaksanakan di desa tersebut membuat desa ini menjadi bangkit lagi setelah Tsunami 2018 karena adanya program peningkatan desa wisata melalui homestay dan pembuatan website desa Tanjungjaya yang di dalamnya ada berbagai macam informasi. Hanya saja literasi tentang penanggulangan bencana belum termuat dalam informasi website tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka indikator menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat pada tahap mitigasi bencana sebelum tsunami 2018 di Propinsi Banten khususnya di KEK Tanjung Lesung belum tercapai.

- (4) Meredam faktor-faktor risiko yang mendasari (HFA 2005)

Dalam konteks ini, dinas pariwisata telah bekerja sama dengan BPBD dan dinas tata ruang melakukan penertiban izin mendirikan usaha atau izin mendirikan bangunan yaitu salah satunya dengan tidak memperpanjang izin usaha bagi hotel atau penginapan yang dibangun di kawasan yang rawan terhadap bencana (bibir pantai) (Wawancara dengan Pejabat Kementerian Agraria dan Tata Ruang). Hanya saja upaya ini dalam praktik tidak dibarengi dengan upaya penegakan hukum yang tegas seperti penerapan sanksi bagi yang melanggar.

Berdasarkan uraian di atas, maka indikator meredam faktor-faktor risiko yang mendasari pada tahap mitigasi bencana sebelum tsunami 2018 di Propinsi Banten khususnya di KEK Tanjung Lesung belum tercapai.

- (5) Memperkuat kesiapsiagaan bencana demi respon yang efektif di semua tingkat (HFA 2005)

Dalam konteks ini, Dinas Pariwisata bekerja sama dengan BPBD telah melakukan sosialisasi tentang penanggulangan bencana di kawasan wisata, kelurahan dengan membuat desa tanggap bencana, dan sekolah. Upaya pengurangan risiko bencana berbasis komunitas yang dilaksanakan melalui pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana dipadukan ke dalam perencanaan dan praktik pembangunan reguler. BPBD Propinsi Banten telah melaksanakan kegiatan Pembentukan Desa/ Kelurahan Tangguh Bencana bagi Kabupaten Pandeglang pada tanggal 19-20 April 2017. Adapun peserta berasal dari BPBD Kabupaten Pandeglang, Kantor Kecamatan Carita, Danramil, Polsek, MUI, Tokoh Pemuda, Tokoh Masyarakat, Tagana, Lurah se Kecamatan Carita, UPT Dindikbud Carita, UPT Pertanian Carita, Puskesmas Carita, KUA Carita, Linmas Carita dan PKK.

Dalam pelaksanaan Pembentukan Desa/ Kelurahan Tangguh Di Kabupaten Pandeglang, dibahas berbagai macam teori oleh Narasumber yang terdiri dari Narasumber Esselon II, Narasumber setara Esselon III dan Narasumber setara Esselon IV tentang pembentukan organisasi beserta uraian tugas yang harus dilakukan oleh masing - masing bidang yang di embannya, sehingga dipilih orang - orang yang benar - benar memahami bidang dan dapat

diberi tanggung jawab mengingat Pembentukan Desa/ Kelurahan Tangguh ini merupakan suatu Organisasi yang bersifat kemanusiaan di wilayahnya masing – masing. Adapun maksud dan tujuan Pembentukan Desa/ Kelurahan Tangguh sebagai berikut :

- (a) Mitigasi risiko bencana dengan bentuk mengurangi kerentanan/kerawanan, yaitu dilakukan dengan cara menguatkan kemampuan tiap orang, keluarga/rumah tangga, dan masyarakat dalam menghadapi bencana;
- (b) Terdapat kerja sama dan koordinasi antar kegiatan lembaga pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha dalam mendukung upaya penguatan Desa Tangguh (BPBD Provinsi Banten).

Berdasarkan hal tersebut, maka indikator memperkuat kesiapsiagaan bencana demi respon yang efektif di semua tingkat sudah dilakukan pada saat sebelum tsunami 2018, hanya saja pada saat kejadian tidak berjalan dengan efektif karena kurangnya pengetahuan/pemahaman tentang risiko bencana tsunami akibat meletusnya gunung api (gunung Anak Krakatau), serta adanya kesimpangsiuran informasi dari BMKG.

V. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa:

- a. *Hyogo Framework for Action* merupakan sebuah produk hukum yang bersifat soft law tentang pengurangan risiko bencana. Meskipun demikian *Hyogo Framework for Action* telah meletakkan pondasi atau panduan yang penting bagi negara yang meratifikasinya dalam penanggulangan bencana di suatu negara khususnya di Indonesia. Hal ini tertera dalam isinya yaitu: a). Memastikan bahwa peredaman risiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya; b). Mengidentifikasi, menjajagi, dan memonitor risiko-risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini; c). Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat; d). Meredam faktor-faktor risiko yang mendasari; dan e). Memperkuat kesiapsiagaan bencana demi respon yang efektif di semua tingkat.
- b. Pemerintah Indonesia yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata Propinsi Banten (sebagai penanggung jawab kegiatan pariwisata di kawasan Banten termasuk di dalamnya Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung) dan BPBD Kabupaten Pandeglang (sebagai motor penanggulangan bencana di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung) belum secara maksimal melakukan penerapan *Hyogo Framework for Action* dalam kaitannya dengan mitigasi bencana alam di KEK Tanjung Lesung (sebelum tsunami 2018). Selain itu belum adanya kesadaran masyarakat untuk turut serta terlibat dan berperan aktif dalam upaya mitigasi bencana alam.

2. Saran

Adapun saran yang diberikan peneliti adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan kesadaran masyarakat baik masyarakat lokal maupun wisatawan untuk terlibat aktif dalam penanggulangan bencana alam khususnya di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung.
- b. Peningkatan sosialisasi pemahaman kerentanan kawasan wisata dalam hal ini risiko bencana akibat meletusnya Gunung Anak Krakatau kepada seluruh pemangku kepentingan dan masyarakat.
- c. Peningkatan sosialisasi penanggulangan bencana di semua lini atau tingkatan dengan metode kekinian (lewat media sosial, acara kesenian) bagi turis, pelaku usaha, dan masyarakat sekitar/pendukung pariwisata KEK Tanjung Lesung.
- d. Memonitor/mengecek terus keaktifan alat peringatan dini tsunami.
- e. Memperbaiki dan memperbanyak papan penunjuk jalur evakuasi.
- f. Memberikan sanksi hukum yang tegas bagi yang melanggar (pendirian bangunan/tempat usaha di tempat rawan bencana).

- g. Lebih mensinergikan kerja sama antara instansi pemerintah, khususnya dalam pelaksanaan manajemen krisis kepariwisataan. Salah satunya adalah pentingnya sinergi dan koordinasi informasi terkait peringatan dini dari BMKG.

Daftar Pustaka

- Amanat, Tri, "Strategi Pengembangan Destinasi Wisata Berbasis Folklor (Ziarah Mitos: Lahan Baru Pariwisata Indonesia)", *Jurnal Pariwisata Terapan*, Volume 3, No. 1 (2019): 65-75.
- Asian Disaster Reduction Center, Indonesia's Country Report, hlm.4, dapat dilihat di http://www.adrc.asia/countryreport/IDN/2012/IDN_CR2012B.pdf, ditelusuri 17 Februari 2019.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Bencana Alam Indonesia 2010 sampai dengan 2018, dapat dilihat di <http://bnpb.cloud/dibi/tabel1>, ditelusuri tanggal 26 Januari 2018.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015 - 2019*, BNPB Indonesia, 2014, Bab III.
- Becker, Elizabeth, *Overbooked: The Exploding Business of Travel and Tourism*, Simon & Schuster, 2013.
- Berita BPBD Provinsi Banten dapat dilihat di <https://bpbd.bantenprov.go.id>, ditelusuri 15 Januari 2020.
- BNPB dapat dilihat dalam <https://bnpb.go.id//penanggulangan-bencana>, ditelusuri tanggal 15 Januari 2020.
- BPBD Kabupaten Pandeglang dapat dilihat di <https://satudata.pandeglangkab.go.id>, ditelusuri tanggal 15 Januari 2020.
- Butt, Simon, *Disaster Management Law in Indonesia: From Response to Preparedness?*, Asia Pacific Disaster Management, Springer, 2014.
- Casady, K., *Crisis Management Planning in the Travel and Tourism Industry: A Study of Three Tourism Destinations and a Crisis Management Planning Manual*, San Fransisco CA: PATA, 1991.
- Dewan Nasional KEK RI, KEK Tanjung Lesung, dapat dilihat di <https://kek.go.id/index.php?/kawasan/Tanjung-Lesung>, ditelusuri tanggal 15 Januari 2020.
- Dinas Pariwisata Propinsi Banten, Power Point Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung Ditinjau dari Perspektif Pengembangan SDM dan Pariwisata, 2018.
- Djalante, Riyanti, Thomalla, Frank, Sinapoy, Muhammad Sabaruddin, and Carnegie, Michelle, "Building Resilience to Natural Hazards in Indonesia: Progress and Challenges in Implementing the Hyogo Framework for Action", *Natural Hazards*, Vol.62 No.3 (2012): 779-803.
- Fadhil, Haris, BNPB Minta Kawasan Wisata Perhatikan Peta Rawan Bencana, ditelusuri di <https://news.detik.com/berita/4387324/bnpb-minta-penataan-kawasan-wisata-perhatikan-peta-rawan-bencana>, tanggal 23 Januari 2019.
- Fajar, Mukti & Achmad, Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum- Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Faulkner, B., Toward a framework for tourism disaster management. *Tourism Management Journal*, 22 (2001): 135-147. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0261-5177\(00\)00048-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0261-5177(00)00048-0).
- Hening, Meitri, Perencanaan Kawasan Pariwisata, dapat dilihat di http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/LAINNYA/MEITRI_HENING/Bahan_Presentasi/11%2612_Perencanaan_Kawasan_%5BCompatibility_Mode%5D.pdf, ditelusuri tanggal 26 Januari 2019.
- Hyogo Framework for Action 2005-2015*
- Kemampuan Mitigasi Bencana Masih Rendah, Harian Kompas Sabtu tanggal 26 Januari 2019.

- Kepala Pusat Data, Informasi, dan Human Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dalam pernyataannya kepada harian Kompas tanggal 25 Januari 2019.
- Kurniawan, Sugeng Riutomo, Lilik, Jefrizal, Revanche, dan Ardi, Multazam F., "A Decade of HFA: A Journey toward Indonesia Resilient to Disaster", *Disaster Management Journal*, Jakarta: Direktorat Pengurangan Resiko Bencana, 2015.
- Normative Guidance, dapat dilihat di <http://ocha.unog.ch/dprtoolkit/PNormativeGuidanceGeneral.html>. ditelusuri 12 Desember 2013.
- Poterie, Tozier de la, Baudoin, Arielle, and Ange, Marie, "From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks", *International Journal of Disaster Risk Science*, Volume 6 No. 2 (2015), 128-139.
- Profil Desa Tanjungjaya, dapat dilihat di <http://tanjungjaya.id/profil-desi/sejarah-desi/> ditelusuri 15 Januari 2020.
- Puspita, Natalia Yeti, "Tanggung Jawab Negara Untuk Menerima Bantuan Kemanusiaan Saat Tanggap Darurat Bencana Alam", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 44 No. 2, (2015): 208-2015.
- Putra, Ad., *Hukum yang Mendukung Implementasi Hyogo Framework for Action (HFA) di Indonesia*. Skripsi. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah, 2015.
- Ritchie, Brent, Tourism Disaster Planning and Management: From Response and Recovery to Reduction and Readiness. *Current Issues in Tourism*. 11(4), (2008): 315-348. doi: <https://doi.org/10.1080/13683500802140372>.
- Schuster, Sandra and Kellet, Jan, UNDP & the Hyogo Framework Action: 10 Years of Reducing Disaster Risk, dapat dilihat di <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/undp-and-the-hyogo-framework.html>, diakses pada 28 April 2021.
- Shurland, Deirdre and de Jong, Pieter, *Disaster Risk Management for Coastal Tourism Destinations Responding to Climate Change: A Practical Guide for Decision Makers*, dapat dilihat di https://www.preventionweb.net/files/13004_DTIx1048xPADisasterRiskManagementfo. PDF, diakses pada 28 April 2021.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafinda Persada, 2003.
- Tempo.Co, Sri Mulyani: Kerugian Akibat Bencana Alam 22 Triliun per Tahun, dapat dilihat di <https://bisnis.tempo.co/read/1132097/sri-mulyani-kerugian-akibat-bencana-alam-rp-22-triliun-per-tahun>, ditelusuri tanggal 26 Januari 2019.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Wijanarko, Tulus, Pertumbuhan Pariwisata Indonesia Peringkat 9 di Dunia, *Tempo.co*, dapat dilihat di <https://travel.tempo.co/read/1166466/apa-itu-tourism-hub-bisa-menjangkit-turis-mancanegara>, ditelusuri tanggal 23 Januari 2019.
- Wiratraman, Herlambang P, *Penelitian Socio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, dapat dilihat di <https://herlambangperdana.files.wordpress.com>, ditelusuri tanggal 26 Januari 2019.
- Zaenuri, Muchamad, Mengelola Pariwisata-Bencana: Perlunya Perubahan Paradigma Pengelolaan Pariwisata Dari Adaptive Governance Menuju Collaborative Governance, *UNISIA Journal*, Vol. XXXVI No. 81 Juli 2014, 157-168.