

Policy Brief

Memberdayakan Ketahanan Lokal: Pendekatan Komprehensif untuk Menanggulangi Slow Onset Disaster dan Dampak Perubahan Iklim dalam Lanskap Kebijakan Indonesia

RDI Policy Brief 3 (PACE) 20240625

Empowering Local Resilience: A Comprehensive Approach to Addressing Slow Onset Disaster and Climate Change Impacts in Indonesia's Policy Landscape

Authors:

Abimanyu Arya, Saut Sagala, Eri Krismiyaningsih

Ringkasan

Bencana yang terjadi secara perlahan atau slow onset disaster, seperti kenaikan permukaan laut, menimbulkan dampak yang signifikan di Indonesia. Undang-Undang No. 16/2016 belum mengatur tentang pengelolaan slow onset disaster terlebih untuk merespon isu perpindahan manusia seperti pengungsian, migrasi, dan relokasi sebagai dampak perubahan iklim. Solusi mengenai dampak perubahan iklim dan slow onset disaster juga perlu didukung oleh kerangka perubahan iklim yang lebih terintegrasi secara vertikal. Maka dari itu, penting untuk menguatkan integrasi kebijakan di tingkat daerah, memperkuat perlindungan sosial, dan melakukan pemantauan data yang berkala.

Pemerintah daerah memiliki peran krusial dalam menerjemahkan kebijakan nasional terkait slow onset disaster dan perubahan iklim ke tingkat lokal. Masih terbatasnya kesadaran dan komitmen Pemerintah Daerah dalam merespon isu ini menunjukkan perlunya diambil langkah-langkah konkret seperti pembentukan kerangka kerja adaptasi, integrasi rencana pembangunan dengan perubahan iklim, serta penguatan perlindungan sosial. Selain itu, pemantauan penerapan kebijakan secara berkala akan membantu menentukan upaya antisipatif di masa depan.

Kata Kunci: Perubahan Iklim, Slow-onset Disaster, Migrasi, Adaptasi dan Mitigasi, Ketahanan Lokal



Pentingnya Kebijakan yang Mendukung Strategi Adaptasi Untuk Mengatasi Dampak Perubahan Iklim dan *Slow Onset Disaster*

Peristiwa perubahan iklim secara jangka panjang dapat memberikan dampak dalam berbagai bentuk, salah satunya muncul sebagai *slow onset disaster*. Fenomena bencana yang terjadi perlahan atau *slow onset disaster* berinteraksi dengan peristiwa perubahan iklim dan faktor-faktor lainnya yang mengakibatkan bencana hidrometeorologi seperti kenaikan permukaan air laut, peningkatan suhu, peningkatan salinitas dan intrusi air laut, degradasi lahan dan hutan, hingga kerusakan ekosistem (UNFCCC, 2012).

Di Indonesia, kenaikan permukaan air laut muncul sebagai salah satu bahaya yang dihadapi masyarakat (Hoegh-Guldberg dkk., 2018 dalam Anschell dan Tran, 2020), contohnya pada pesisir utara Jawa di Kecamatan Kandanghaur, Kabupaten Indramayu. Kejadian tersebut telah berdampak pada penurunan produktivitas lahan dan laut, kerusakan infrastruktur dan bangunan, serta mundurnya garis pantai (Dasanto, 2010). Di tempat lain, perubahan iklim menyebabkan penurunan intensitas dan frekuensi hujan di Kabupaten Sumba Timur Provinsi NTT. Kurangnya suplai air tanah untuk irigasi menyebabkan penurunan produksi tani komoditas kedelai, kacang hijau, singkong, dan ubi sejak 2019 sebagaimana dilaporkan oleh Latifa dkk (2023).

Dampak dari perubahan iklim amat signifikan terhadap perubahan profil lingkungan dan berimplikasi pada penurunan ketangguhan masyarakat dalam jangka waktu yang panjang. Adapun dampak-dampak tersebut turut berpengaruh pada turunnya tingkat kelayakhunian suatu wilayah, hingga memicu terjadinya perpindahan masyarakat seperti pengungsian, migrasi, dan relokasi

Meskipun kebijakan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim sudah mulai diimplementasikan, RDI menilai masih diperlukan penguatan dalam hal integrasi lintas kewenangan. Salah satu hal yang menjadi perhatian adalah isu *slow onset disaster*. Penguatan tersebut perlu memperhatikan strategi pengurangan risiko bencana serta kerangka adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, mengingat keduanya memiliki keterkaitan yang kuat dan perubahan iklim mampu mempengaruhi *sudden-onset* dan *slow-onset disaster*.

Komitmen Pemerintah Nasional dalam Mengatasi Perpindahan Masyarakat sebagai Dampak Perubahan Iklim dan *Slow Onset Disaster*

Di Indonesia, kebijakan perubahan iklim telah dipengaruhi secara signifikan oleh pengesahan Undang-Undang (UU) No. 16/2016, yang sejalan dengan tujuan dari *Paris Agreement*. Komitmen ini bertujuan untuk menguatkan daerah-daerah dengan kerentanan tinggi di Indonesia dari dampak perubahan iklim melalui langkah-langkah mitigasi dan adaptasi. Meskipun rencana skala nasional sudah berhasil dibuat dan telah diperhatikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, prioritasnya belum ada yang memperhatikan isu perpindahan masyarakat oleh perubahan iklim.

Pengembangan kebijakan perubahan iklim Indonesia yang dimulai sejak tahun 2009, belum secara eksplisit mencantumkan solusi untuk menangani masalah *slow onset disaster* dan perpindahan masyarakat akibat perubahan iklim. Upaya pengurangan risiko bencana yang diatur oleh UU No. 24 Tahun 2007 juga belum memperhatikan secara eksplisit mengenai *slow onset disaster* serta perpindahan penduduk yang disebabkan olehnya.

Pengentasan isu perpindahan penduduk akibat perubahan iklim belum diperhatikan secara spesifik dalam kebijakan nasional. Beberapa kebijakan terkait perpindahan penduduk seperti Peraturan BNPB Nomor 3 Tahun 2018 dan PP No. 57 Tahun 2009 baru membahas isu tersebut sebagai adaptasi jangka pendek akibat *sudden onset disaster* serta belum memperhatikan kebutuhan migran yang terdampak bencana dan perubahan iklim.

Peran Pemerintah Daerah dalam Mengelola Dampak Perubahan Iklim dan *Slow Onset Disaster*

Pemerintah daerah berperan dalam penetapan kebijakan yang menerjemahkan peraturan pemerintah pusat terkait *roadmap* perubahan iklim, RAN-API, serta rencana-rencana pembangunan daerah yang bersifat jangka panjang maupun jangka pendek. Pemerintah daerah berperan dalam merencanakan dan mengimplementasi di tingkat lokal dan melakukan koordinasi bersama aktor-aktor yang relevan.

Komitmen pemerintah daerah dalam mengatasi masalah ini masih belum optimal, ditunjukkan oleh data RAD-API yang menunjukkan bahwa masih terbatasnya daerah yang memiliki komitmen untuk mengintegrasikan isu ini ke dalam dokumen rencana pembangunannya. Diketahui dari situs pemantauan dokumen adaptasi, hanya terdapat 55 dokumen adaptasi perubahan iklim dari 11 provinsi. Namun, penetapan dokumen tersebut seharusnya dapat lebih merata, mengingat masih ada 27 provinsi yang belum memiliki dokumen adaptasi perubahan iklim. Adapun Kabupaten Indramayu yang menjadi salah satu studi kasus belum dilengkapi oleh dokumen adaptasi perubahan iklim, sedangkan Kabupaten Sumba Timur sudah dilengkapi oleh dokumen adaptasi, termasuk pada sektor pertanian, sumber daya air, dan sumber kehidupan masyarakat. Peningkatan dari jumlah dokumen rencana adaptasi serta pemerataannya perlu diperhatikan, terutama pada wilayah-wilayah yang memang terindikasi rentan terhadap perubahan iklim dan bencana.

Strategi Penguatan Pemerintah Daerah untuk Mengatasi Dampak Perubahan Iklim dan *Slow Onset Disaster*

Dalam mengatasi dampak akibat perubahan iklim dan *slow onset disaster*, Pemerintah Daerah terhambat oleh kurang optimalnya kerangka kerja adaptasi perubahan iklim di tingkat regional daerah. Kurang optimalnya implementasi kebijakan perubahan iklim dan bencana di tingkat nasional menghambat upaya integrasi rencana di tingkat nasional dan upaya inisiatif lokal. Terlebih lagi, menangani fenomena *slow onset disaster* membutuhkan integrasi rencana penanggulangan bencana dengan rencana perubahan iklim karena keunikannya dengan bencana yang bersifat tiba-tiba (*sudden onset*). Menyadari pentingnya penerapan kebijakan untuk mengatasi dampak perubahan iklim dan *slow onset disaster* di Indonesia serta kaitannya dengan isu perpindahan masyarakat, kami mengidentifikasi berbagai strategi yang dapat dilakukan, antara lain:

a. Mendorong integrasi isu *slow-onset disaster* ke dalam rencana adaptasi perubahan iklim

Pemerintah Indonesia telah memiliki berbagai kebijakan yang membahas dampak perubahan iklim, melalui Peta Jalan, RAN, rencana pembangunan, termasuk di dalamnya peraturan tentang manajemen risiko bencana dan kesejahteraan sosial. Isu dampak bencana *slow onset* perlu diintegrasikan dengan kebijakan lain, seperti rencana adaptasi perubahan iklim, karena kedua isu ini sering kali tumpang tindih satu sama lain dan membutuhkan metode yang holistik untuk menanganinya. Nantinya, dokumen integrasi perubahan iklim dan kebencanaan ini juga perlu dipertimbangkan dalam penyusunan rencana pembangunan, yang nantinya juga dapat menjadi acuan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menyusun rencana kebijakan daerah yang menangani isu dampak perubahan iklim dan bencana yang terjadi secara perlahan.

b. Mengarusutamakan dan mengintegrasikan rencana adaptasi ke rencana pembangunan

Pemerintah Daerah dapat melakukan integrasi terkait isu perubahan iklim dan *slow onset disaster* ke dokumen kebijakan rencana pembangunan daerah (RPJPD, RPJMD, RAD, RTRW, dsb) agar menjadi acuan dalam pengambilan keputusan strategis dalam mengatasi fenomena *slow onset disaster* di daerahnya masing-masing melalui strategi pengaturan ulang tata ruang, perlindungan sosial, maupun tanggap darurat bencana. Saat ini integrasi antara data iklim dan data pembangunan baru dilakukan di tingkat nasional dalam strategi adaptasi perubahan iklim dan rencana pembangunan nasional, namun integrasi di tingkat daerah masih perlu ditingkatkan lagi. Rencana aksi adaptasi iklim tingkat nasional, RAN-API, harus diturunkan dengan baik oleh pemerintah daerah untuk memastikan relevansi dan kesesuaiannya dengan konteks lokal. Karena kebijakan nasional menuntut kolaborasi dari berbagai sektor, pemerintah daerah akan memiliki fungsi yang sama untuk memantau dan mengkoordinasikan pelaksanaannya di tingkat lokal

Pemerintah dan masyarakat lokal memiliki pemahaman yang lengkap dan pengalaman yang rinci mengenai bahaya dan risiko perubahan iklim di tingkat lokal, sehingga keterlibatannya dapat dimanfaatkan dalam merumuskan rencana pembangunan daerah yang terintegrasi dengan adaptasi perubahan iklim. Salah satu pendekatan dijelaskan oleh Robinson et al (2021) sebagai *Climate Compatible Development*, atau kebijakan

pembangunan yang responsif terhadap tantangan perubahan iklim termasuk *slow onset disaster*.

c. Memperkuat perlindungan sosial untuk masyarakat yang berpotensi terdampak oleh *slow onset disaster*

Kebijakan perlindungan sosial cukup penting karena dampak bencana dan perubahan lingkungan dapat mengganggu mata pencaharian, akses terhadap infrastruktur dasar, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya. Kebijakan seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial telah menjangkau masyarakat terdampak bencana, namun baru terpaku pada fase tanggap darurat dan belum memperhatikan ancaman *slow onset disaster*. Strategi perlindungan perlu diperjelas perihal fenomena *slow onset* karena ancaman yang tidak mengenal fase sebelum, saat, dan pasca bencana, sehingga sulit untuk menentukan kapan masyarakat rentan mendapatkan bantuan. Fenomena *slow onset* ini perlu untuk diperhatikan, salah satunya melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) oleh Pemerintah Indonesia untuk menginisiasi Perlindungan Sosial Adaptif (*Adaptive Social Protection/ASP*) yang bertujuan untuk memperluas jangkauan perlindungan sosial bagi masyarakat terdampak dan berpotensi terdampak bencana dan perubahan iklim. Upaya penguatan perlindungan tidak hanya perlu fokus pada saat bencana terjadi, tetapi juga pada masa pemulihan pasca bencana dan bagi masyarakat yang terpaksa berpindah akibat perubahan iklim dan/atau perubahan lingkungan lainnya.

Berkaitan dengan isu perpindahan akibat *slow onset disaster*, terdapat kekhawatiran terhadap gagalnya upaya adaptasi *in-situ* sehingga menyebabkan masyarakat untuk berpindah. Intervensi dari pihak eksternal, seperti pemerintah atau swasta, dapat memberikan dorongan pada kapasitas masyarakat untuk mengatasi masalah tersebut dan meningkatkan kesejahteraan hidup. Berkaitan dengan hal tersebut, integrasi dan pengarusutamaan isu perpindahan sebagai bentuk adaptasi *ex-situ* dari perubahan iklim dan *slow onset disaster* perlu untuk dilakukan. Hal tersebut mencakup pengembangan lintas sektor seperti penyediaan lokasi layak huni, pemberdayaan masyarakat terkait strategi penghidupan, ketenagakerjaan, hingga infrastruktur pendukung di hunian baru.

d. Meningkatkan ketersediaan, memperluas akses, dan meningkatkan kapasitas daerah dalam pemanfaatan data risiko bencana dan perubahan iklim untuk pembangunan.

Integrasi dampak perubahan iklim dalam kebijakan pembangunan masih terhambat oleh keterbatasan data, akses, serta kapasitas dalam pemanfaatannya. Meskipun data kebencanaan sudah banyak tersedia dan mudah diakses, seperti melalui INARisk, data proyeksi perubahan iklim masih belum tersedia secara rinci dan terbuka. Hal ini menyebabkan data proyeksi perubahan iklim kurang dipertimbangkan dalam perencanaan pembangunan, sehingga pemerintah daerah kesulitan mengambil langkah kebijakan yang tepat untuk merespon dampak perubahan iklim *slow onset* di wilayahnya. Oleh karena itu, penting untuk meningkatkan upaya pengumpulan dan analisis data proyeksi perubahan iklim, serta meningkatkan aksesibilitasnya untuk dapat dimanfaatkan oleh daerah. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah juga perlu ditingkatkan dalam rangka penggunaan data perubahan iklim ke dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Dengan mengatasi kendala data ini, diharapkan integrasi data

perubahan iklim dalam kebijakan pembangunan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien (Pilato dkk., 2018). Pendekatan pembangunan yang memperhatikan kondisi iklim atau *Climate Compatible Development* (CCD) mampu mengurangi dampak yang diterima masyarakat, serta mengoptimalkan pembangunan ekonomi dan masyarakat yang berketahanan (Bickersteth dkk, 2017)

e. Melaksanakan pendekatan yang sesuai, serta pemantauan dan evaluasi berkala terhadap isu perubahan iklim, bencana, dan migrasi yang bersifat dinamis

Slow onset disaster merupakan ancaman yang dinamis dan dapat mempengaruhi implementasi strategi adaptasi dan mitigasi yang telah dirumuskan. Upaya pemantauan dapat dilakukan untuk membantu menilai secara berkala kesesuaian intervensi yang ada saat ini dan dapat digunakan untuk memperkirakan kebutuhan di masa depan. Adanya perbedaan antara bencana *sudden onset* dan *slow onset* menimbulkan dorongan untuk membentuk mekanisme pemantauan dan evaluasi yang sesuai perihwal periode tahap kebencanaan (pra, saat, dan pasca). Sifat yang berbeda antara kedua bencana menyebabkan kebingungan mengenai waktu yang ideal untuk menerapkan intervensi (WFP, 2021).

Kesimpulan

Isu perubahan iklim serta bencana yang terjadi secara perlahan (*slow onset*) menimbulkan berbagai tantangan bagi Pemerintah Indonesia dalam upaya pengurangan dampak pada tingkat lokal daerah. Masalah pertama adalah isu *slow onset disaster* yang memiliki dampak yang berbeda-beda pada masyarakat lokal, sehingga meskipun kerangka kerja terkait bencana sudah mulai tersusun di tingkat nasional, penanganannya masih belum fokus pada kejadian yang menghasilkan dampak secara perlahan dan terus menerus. Penanganan isu *slow onset* tersebut membutuhkan kerangka kerja yang sesuai dan perlu diintegrasikan dengan dokumen penanganan bencana dan adaptasi perubahan iklim. Kemudian, pemberian bantuan bagi masyarakat yang rentan terhadap *slow onset disaster* juga perlu dipersiapkan. Adapun kerangka kerja untuk mengatasi perubahan iklim sudah cukup disadari oleh Pemerintah Nasional, namun implementasi, pemantauan, serta penurunannya menjadi upaya daerah masih perlu didorong. Hal tersebut berkaitan dengan pengurangan dampak yang mungkin dihasilkan oleh *slow onset disaster* pada tingkat lokal.

Referensi

Anschell, N., Tran, M. 2020. Slow-onset Climate Hazards in Southeast Asia: Enhancing the Role of Social Protection to Build Resilience. SEI Report. Stockholm Environment Institute

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2018. Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Pengungsi Pada Keadaan Darurat Bencana

Bickersteth, S. M., Dupar, C., Espinosa, A., Huhtala, S., Maxwell, M. J., Pacha, A. T., Sheikh and C. Wesselink (2017). Mainstreaming climate compatible development. London: Climate and Development Knowledge Network

Dasanto. Bambang. 2010, Penilaian Dampak Kenaikan Muka Air Laut Pada Wilayah Pantai. Jurnal Hidrosfir Indonesia 5(2): 43- 53

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pelaporan Dokumen Adaptasi. https://adaptasiklhk.id/monev/dokumen_adaptasi

Pilato, G., Sallu, S. M., Gaworek-Michalczenia, M., 2018. Assessing the Integration of Climate Change and Development Strategies at Local Levels: Insights from Muheza District, Tanzania., Sustainability 2018 10(1)-174. <https://doi.org/10.3390/su10010174>

Robinson, S. ann, Carlson, D., Messer, A., Maunus, L., Bouton, E., & Roberts, J. T. (2022). Climate compatible development in practice. Development in Practice, 32(2), 234–244. <https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1907534>

UNFCCC. 2012. Slow onset Events. Technical paper FCCC/TP/2012/7

World Food Programme. 2021. Monitoring and Evaluation of Anticipatory Actions for Fast and Slow-onset Hazards: Guidance and Tools for Forecast-based Financing. World Food Programme