

UTS
MANAJEMEN STRATEGIS

**EVOLUSI KONSEP MANAJEMEN RISIKO DI SEKTOR PUBLIK DAN
IMPLEMENTASINYA PADA BADAN NASIONAL PENCARIAN DAN
PERTOLONGAN (BASARNAS)**

Oleh:
FARAH ALIFA
2426061007



JURUSAN MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
2025

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik di era kontemporer menghadapi tantangan yang semakin kompleks akibat dinamika lingkungan strategis, tuntutan akuntabilitas publik, dan ekspektasi masyarakat terhadap kualitas layanan (Hood & Rothstein, 2021). Berbeda dengan sektor privat yang fokus pada risiko finansial dan kompetitif, sektor publik menghadapi spektrum risiko yang lebih luas mencakup dimensi politik, sosial, reputasional, dan keselamatan publik (Drennan & McConnell, 2007). Pergeseran paradigma dari *government* menuju *governance* menuntut organisasi publik untuk mengadopsi praktik manajemen risiko yang sistematis dan terintegrasi.

Dalam konteks Indonesia, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) merupakan organisasi publik yang beroperasi dalam lingkungan berisiko tinggi. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas operasi *Search and Rescue* (SAR), Basarnas menghadapi risiko operasional ekstrem, kompleksitas koordinasi multi-agensi, keterbatasan sumber daya, serta ekspektasi publik yang tinggi terutama dalam situasi bencana dan kecelakaan (Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2016). Kegagalan dalam manajemen risiko dapat berakibat fatal, tidak hanya dalam bentuk korban jiwa, tetapi juga erosi kepercayaan publik dan legitimasi institusional.

Meskipun literatur internasional tentang manajemen risiko sektor publik telah berkembang pesat sejak publikasi seminal Drennan dan McConnell (2007), penerapannya dalam konteks organisasi publik Indonesia, khususnya lembaga operasional seperti Basarnas, masih memerlukan kajian mendalam. Masih terdapat jarak antara teori manajemen risiko modern dengan praktik di lapangan, di mana penerapannya sering kali belum terintegrasi dan cenderung bersifat reaktif.

1.2 Tujuan Tulisan

Tulisan ini bertujuan untuk:

- (1) menganalisis evolusi konseptual manajemen risiko dalam sektor publik dari perspektif teoritis;
- (2) mengidentifikasi karakteristik dan prinsip-prinsip kunci manajemen risiko sektor publik berdasarkan kerangka Drennan dan McConnell;

- (3) menganalisis penerapan manajemen risiko pada Basarnas dengan fokus pada identifikasi, analisis, mitigasi, dan monitoring risiko; serta
- (4) mengevaluasi keterkaitan antara praktik manajemen risiko dengan *good governance* dan akuntabilitas publik.

BAB II

TELAAH KONSEPTUAL

2.1 Definisi dan Konseptualisasi Manajemen Risiko Sektor Publik

Manajemen risiko dalam sektor publik dapat didefinisikan sebagai proses sistematis untuk mengidentifikasi, menganalisis, mengevaluasi, memitigasi, dan memonitor risiko yang dapat mengancam pencapaian tujuan organisasi publik dan penyediaan layanan kepada masyarakat (Drennan & McConnell, 2007). Berbeda dengan definisi konvensional yang menekankan aspek finansial, konseptualisasi dalam sektor publik melampaui kerugian ekonomi untuk mencakup dampak terhadap keselamatan publik, legitimasi politik, kepercayaan masyarakat, dan keberlanjutan layanan.

ISO 31000:2018 mendefinisikan risiko sebagai "efek ketidakpastian terhadap tujuan" (*effect of uncertainty on objectives*), yang dalam konteks publik berarti segala kemungkinan yang dapat menghambat organisasi dalam menunaikan mandat publiknya (International Organization for Standardization, 2018). Drennan dan McConnell (2007) menekankan bahwa risiko sektor publik memiliki dimensi ganda: *downside risk* (kemungkinan kerugian atau kegagalan) dan *upside risk* (peluang yang tidak dimanfaatkan), meskipun dalam praktiknya organisasi publik cenderung fokus pada aspek protektif.

Power (2007) dalam *Organized Uncertainty* menjelaskan bahwa manajemen risiko di sektor publik sering terjebak dalam paradoks "*auditable comfort*" menciptakan sistem yang tampak komprehensif untuk tujuan akuntabilitas formal, namun kurang efektif dalam mengantisipasi risiko substantif. Fone dan Young (2005) menambahkan bahwa risiko publik harus dipahami dalam konteks multi-stakeholder di mana preferensi risiko tidak homogen dan seringkali kontradiktif.

2.2 Karakteristik Khusus Manajemen Risiko Sektor Publik

Manajemen risiko di sektor publik memiliki ciri khas tersendiri yang membedakannya dari praktik di sektor swasta. (Drennan & McConnell, 2007; OECD, 2014):

- 1. Banyaknya tujuan dan kompleksitas hasil yang diharapkan.** Organisasi publik tidak hanya berfokus pada efisiensi ekonomi, tetapi juga harus memperhatikan keadilan,

tanggapan terhadap kebutuhan masyarakat, dan akuntabilitas. Karena itu, risiko tidak diukur hanya dari kerugian finansial, tetapi juga dari dampak sosial, politik, dan reputasi. Misalnya, kegagalan dalam operasi SAR bukan sekadar soal pemborosan anggaran, tetapi juga menyangkut hilangnya nyawa dan menurunnya kepercayaan publik..

2. **Transparansi dan akuntabilitas publik.** Organisasi publik beroperasi di bawah pengawasan ketat dari parlemen, media, dan masyarakat sipil. Setiap keputusan manajemen risiko tunduk pada prinsip transparansi dan dapat menjadi subjek audit, investigasi publik, atau bahkan *judicial review* (Hood et al., 2001). Hal ini menumbuhkan budaya kerja yang cenderung menghindari risiko, di mana pejabat publik lebih memilih keputusan yang aman daripada mengambil langkah berisiko yang sebenarnya bisa memberi manfaat besar.
3. **Lingkungan politik dan regulasi.** Risiko di sektor publik selalu terkait dengan situasi politik. Pergantian pemerintahan, perubahan koalisi, dan masa pemilu dapat memengaruhi arah kebijakan serta tingkat keberanian organisasi dalam mengambil risiko. (Pollitt & Bouckaert, 2017). Organisasi publik juga harus mematuhi kerangka legal-formal yang ketat yang membatasi fleksibilitas dalam pengambilan keputusan.
4. **Keterbatasan mekanisme pasar.** Berbeda dari sektor swasta yang dapat mengalihkan risikonya lewat asuransi atau strategi keuangan tertentu, lembaga publik sering kali tidak memiliki opsi tersebut. Banyak jenis risiko yang dihadapi pemerintah tidak bisa ditanggung oleh asuransi. (seperti risiko reputasi atau kegagalan kebijakan) dan harus dikelola secara internal (Bozeman & Kingsley, 1998).
5. **Koordinasi antar-organisasi.** Banyak risiko publik memerlukan respons lintas-sektoral dan multi-level governance. Hood (2002) Dalam konsep *joined-up government*, dijelaskan bahwa pemisahan antar lembaga dapat menimbulkan kesenjangan akuntabilitas, di mana tidak ada satu instansi pun yang memegang tanggung jawab penuh terhadap risiko yang bersifat sistemik.

2.3 Evolusi Teori dan Praktik Manajemen Risiko Publik

Evolusi manajemen risiko sektor publik dapat ditelusuri melalui tiga fase utama (Drennan & McConnell, 2007; Hutter & Power, 2005):

Fase 1: Pendekatan Klasik Berbasis Asuransi (1970-1980an)

Pada tahap awal, manajemen risiko di sektor publik masih sederhana dan bersifat reaktif. Praktiknya terbatas pada pengelolaan risiko properti dan tanggung jawab hukum (*liability*) melalui asuransi, dengan fokus utama melindungi aset fisik serta mencegah tuntutan hukum. Pendekatan ini bersifat terpisah (*silo-based*), di mana setiap departemen mengelola risikonya sendiri tanpa koordinasi menyeluruh di tingkat organisasi (Fone & Young, 2005).

Kelemahan pendekatan tersebut mulai terlihat setelah berbagai bencana publik menunjukkan bahwa risiko di sektor publik tidak hanya berkaitan dengan kerugian finansial, tetapi juga memiliki dimensi sosial, politik, dan sistemik yang saling terkait (Pidgeon et al., 2003).

Fase 2: New Public Management dan Ekspansi Risk Governance (1990-2000an)

Gerakan *New Public Management* (*NPM*) membawa perubahan besar dalam cara pemerintah memandang dan mengelola risiko. Menurut Hood dan Rothstein (2001) dalam kajian tentang *risk regulation regimes*, *NPM* mendorong lembaga publik untuk mengadopsi praktik manajemen ala sektor swasta, termasuk penggunaan kerangka manajemen risiko yang lebih terstruktur. Sejak itu, organisasi publik mulai membentuk *risk register*, *risk committee*, dan prosedur penilaian risiko yang lebih formal.

Pada tahap ini, manajemen risiko dianggap sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan pemanfaatan anggaran secara optimal (*value for money*).

Standar Australian/New Zealand Risk Management Standard (AS/NZS 4360:1999)

Namun, fase ini juga menuai kritik. Power (2007) menyebut munculnya fenomena *risk colonization*, yaitu kecenderungan berlebihan terhadap pencatatan dan kepatuhan administratif. Akibatnya, organisasi lebih fokus pada pelaporan di atas kertas (*on paper compliance*) daripada pada pengurangan risiko secara nyata. Budaya audit yang terlalu kuat pun mendorong munculnya *procedural governance*, yang sering kali memperlambat inovasi dan mengurangi fleksibilitas dalam menghadapi risiko baru.

Fase 3: Enterprise Risk Management dan Crisis Learning (2000an-Sekarang)

Fase kontemporer ditandai dengan penerapan *Enterprise Risk Management* (*ERM*), yang menekankan pentingnya mengintegrasikan manajemen risiko ke dalam strategi dan kegiatan organisasi secara menyeluruh (COSO, 2017; ISO 31000:2018). Dalam kerangka ini, risiko tidak lagi dipandang semata sebagai ancaman yang harus dihindari, melainkan sebagai bagian alami dari proses penciptaan nilai publik yang perlu dikelola secara strategis (Fletcher & Stanton, 2019).

Drennan dan McConnell (2007) memperkenalkan konsep *crisis learning system* yang menekankan pentingnya pembelajaran organisasi dari pengalaman krisis dan kegagalan di masa lalu. Dengan pandangan ini, manajemen risiko tidak hanya berfungsi untuk mencegah masalah, tetapi juga untuk beradaptasi, membangun kemampuan organisasi agar dapat belajar dari kesalahan dan menjadi lebih tangguh (*resilient*).

OECD (2014; 2021) melalui *Recommendation on the Governance of Critical Risks* mendorong pendekatan *whole-of-government*, yaitu cara pandang yang mengaitkan tata kelola risiko dengan perencanaan strategis, manajemen kinerja, dan akuntabilitas publik. Pendekatan ini menegaskan bahwa banyak risiko bersifat sistemik, sehingga memerlukan kolaborasi lintas lembaga dan sektor. Selain itu, perkembangan terbaru juga menyoroti pentingnya *risk culture* dan peran kepemimpinan (*tone from the top*) dalam menumbuhkan kesadaran risiko di seluruh level organisasi (Hillson & Murray-Webster, 2017). Dengan demikian, manajemen risiko kini tidak lagi dipahami sebagai kegiatan teknis semata, melainkan sebagai perubahan budaya organisasi yang menuntut komitmen pimpinan serta keterlibatan aktif semua pihak.

2.4 Kerangka Konseptual: Siklus Manajemen Risiko

Berdasarkan sintesis literatur, siklus manajemen risiko sektor publik dapat dikonseptualisasikan dalam lima tahap (Drennan & McConnell, 2007; ISO 31000:2018):

- 1. Identifikasi Risiko**, Ini adalah proses terencana untuk mengenali berbagai sumber risiko dan kemungkinan kejadian yang bisa mengganggu tercapainya tujuan organisasi. Metodenya bisa berupa lokakarya identifikasi risiko, analisis SWOT, perencanaan skenario, dan refleksi dari pengalaman atau insiden sebelumnya.
- 2. Analisis dan Evaluasi Risiko**, Pada tahap ini, setiap risiko yang sudah diidentifikasi dinilai berdasarkan seberapa besar peluang terjadinya dan seberapa serius dampaknya. Penilaian dilakukan menggunakan matriks risiko atau metode perhitungan kuantitatif. Dari proses ini, organisasi memperoleh *risk profile* yang menunjukkan risiko mana yang harus diprioritaskan untuk ditangani terlebih dahulu.
- 3. Mitigasi Risiko**, Tahap ini mencakup pengembangan dan penerapan strategi untuk merespons risiko, yang dapat dilakukan melalui empat cara: menghindari risiko (*risk avoidance*), mengurangi risiko (*risk reduction*), memindahkan risiko kepada pihak lain (*risk transfer*), atau menerima risiko

dengan pertimbangan tertentu (*risk acceptance*). Pemilihan strategi dilakukan berdasarkan analisis biaya–manfaat (*cost-benefit analysis*) dan tingkat toleransi risiko (*risk appetite*) organisasi.

4. Monitoring dan Review, Tahap ini melibatkan pengawasan secara berkelanjutan terhadap efektivitas pengendalian risiko serta perubahan situasi risiko (*risk landscape*). Kegiatannya mencakup pemantauan *key risk indicators (KRI)*, pelaporan risiko secara rutin, dan audit risiko berkala untuk memastikan bahwa langkah pengendalian tetap relevan dan efektif.

5. Komunikasi dan Konsultasi, Proses ini melibatkan komunikasi dan kerja sama yang terus-menerus dengan para pemangku kepentingan, baik dari dalam maupun luar organisasi, agar semua pihak memiliki pemahaman yang sama tentang risiko dan cara mengatasinya. Dalam sektor publik, hal ini sangat penting karena setiap kebijakan atau tindakan perlu mendapat kepercayaan dan penerimaan dari masyarakat.

BAB III

IMPLEMENTASI PADA BASARNAS

3.1 Profil Organisasi dan Konteks Operasional

Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) adalah lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) yang bertanggung jawab atas koordinasi dan pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan (Search and Rescue/SAR) di wilayah yurisdiksi Indonesia (Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2016). Dengan wilayah operasi yang mencakup 17.504 pulau, 5,8 juta km² laut, dan 2,9 juta km² Flight Information Region (FIR), Basarnas menghadapi kompleksitas geografis yang luar biasa.

Mandat utama Basarnas meliputi: (1) pencarian dan pertolongan korban kecelakaan pesawat dan kapal; (2) evakuasi korban bencana alam; (3) pertolongan pendaki gunung dan pelaut dalam bahaya; serta (4) koordinasi dengan agensi nasional dan internasional dalam operasi SAR. Organisasi ini beroperasi 24/7 dengan personel yang terlatih khusus dan peralatan SAR yang canggih namun terbatas.

Karakteristik tugas operasional Basarnas membuat lembaga ini menghadapi berbagai jenis risiko dengan tingkat keparahan yang tinggi. Setiap operasi pencarian dan pertolongan (SAR) memiliki risiko bawaan terhadap keselamatan personel, ketidakpastian hasil, serta tekanan waktu yang sangat ketat, terutama dalam masa krusial yang dikenal sebagai *golden hour* penyelamatan. Selain itu, tingginya ekspektasi publik, terutama pada kasus-kasus besar yang menjadi perhatian nasional, menuntut Basarnas untuk mengelola bukan hanya risiko operasional, tetapi juga risiko yang berkaitan dengan reputasi dan dinamika politik.

3.2 Pemetaan Lanskap Risiko Basarnas

Berdasarkan kerangka Drennan dan McConnell (2007), risiko yang dihadapi Basarnas dapat dikategorikan dalam tiga dimensi utama:

3.2.1 Risiko Operasional

Risiko operasional mencakup ancaman langsung terhadap pelaksanaan misi SAR:

- a) Risiko Keselamatan Personel**, Petugas SAR sering kali harus bekerja di kondisi ekstrem, mulai dari cuaca buruk, medan berat, hingga lingkungan berisiko tinggi. Kondisi seperti ini membuat peluang terjadinya kecelakaan atau korban jiwa semakin besar. Bahkan, kegiatan penyelamatan itu sendiri memiliki risiko bawaan yang bisa menyebabkan tim penyelamat ikut menjadi korban.
- b) Risiko Kegagalan Teknis**, Ketergantungan Basarnas pada peralatan khusus seperti helikopter, kapal SAR, kendaraan bawah air yang dikendalikan jarak jauh (*Remotely Operated Vehicle/ROV*), dan sonar menimbulkan kerentanan terhadap gangguan teknis atau kerusakan mesin. Dalam konteks Indonesia, dengan keterbatasan anggaran dan rantai pasok yang panjang, pemeliharaan serta ketersediaan peralatan menjadi faktor risiko yang sangat penting.
- c) Risiko Koordinasi**, Agar operasi SAR berjalan efektif, diperlukan kerja sama yang selaras antara berbagai pihak seperti TNI, Polri, BMKG, BPBD, relawan, dan sektor swasta. Masalah seperti komunikasi yang tidak terkoordinasi, perintah yang tumpang tindih, atau protokol yang tidak jelas dapat menyebabkan keterlambatan penanganan dan upaya penyelamatan yang berulang (Kapucu & Garayev, 2016).
- d) Risiko Geografis dan Environmental**, Keberagaman kondisi geografis Indonesia, mulai dari pegunungan hingga laut dalam, serta cuaca tropis yang sulit diprediksi menciptakan ketidakpastian operasional. Selain itu, keterbatasan akses ke daerah terpencil membuat proses pengerahan tim penyelamat secara cepat menjadi tantangan tersendiri.

3.2.2 Risiko Strategis

Risiko strategis berkaitan dengan pencapaian tujuan jangka panjang dan keberlanjutan organisasi:

- a) Risiko Keterbatasan Sumber Daya**, Basarnas menghadapi keterbatasan dalam hal pendanaan dan sumber daya manusia. Anggaran operasional yang terbatas membuat pengadaan peralatan berteknologi tinggi, pelatihan intensif, serta jangkauan operasi di seluruh wilayah Indonesia menjadi tidak optimal. Ketergantungan pada relawan SAR dan dukungan dari pihak asing dalam operasi yang kompleks menunjukkan masih adanya kesenjangan kapasitas organisasi.

- b) Risiko Teknologi dan Inovasi,** Perkembangan teknologi SAR (drones, AI-based search system, advanced communication system) memerlukan investasi berkelanjutan. Keterlambatan adopsi teknologi dapat mengurangi efektivitas operasi dan komparatif advantage.
- c) Risiko Legal dan Regulasi,** Kemajuan teknologi SAR, seperti drone, sistem pencarian berbasis AI, dan komunikasi modern, menuntut investasi yang terus-menerus. Jika adopsi teknologi ini terlambat, efektivitas operasi bisa menurun dan Basarnas akan kehilangan keunggulannya dalam menangani keadaan darurat secara cepat dan efisien.
- d) Risiko Perubahan Iklim,** Akibat perubahan iklim, bencana seperti siklon tropis, banjir, dan tanah longsor terjadi semakin sering dan dengan dampak yang lebih besar. Kondisi ini tidak hanya meningkatkan kebutuhan akan layanan SAR, tetapi juga membuat pelaksanaannya di lapangan menjadi lebih menantang.

3.2.3 Risiko Reputasional dan Legitimasi

Risiko terhadap reputasi memiliki dampak yang sangat penting bagi organisasi publik, karena legitimasi dan keberlangsungan kinerjanya sangat bergantung pada kepercayaan masyarakat:

- a) Risiko Kegagalan High-Profile Cases,** Kasus seperti jatuhnya Lion Air JT610 (2018), Sriwijaya Air SJ182 (2021), dan insiden meninggalnya Juliana Marins di Gunung Rinjani (2025) menunjukkan bahwa liputan media yang masif dan sorotan publik yang tinggi dapat memperbesar dampak reputasional bagi Basarnas. Dalam situasi seperti ini, setiap kesan kegagalan dalam penanganan operasi mudah berkembang menjadi isu kepercayaan publik yang serius, terutama di era media sosial yang sangat cepat membentuk opini.
- b) Risiko Komunikasi Krisis,** Dalam situasi krisis, masyarakat menuntut informasi yang cepat dan akurat. Keterlambatan, ketidakstabilan, atau penyampaian informasi yang salah dapat menyebabkan menurunnya kepercayaan publik. Media sosial juga telah mengubah cara komunikasi krisis berjalan, karena informasi, baik yang benar maupun yang keliru, dapat menyebar dengan sangat cepat dan memperbesar dampak reputasional.
- c) Risiko Politisasi,** Operasi SAR kadang bisa dipolitisasi, terutama saat masa pemilu atau jika melibatkan figur publik. Jika ada campur tangan politik atau operasi digunakan

untuk kepentingan tertentu, hal itu bisa merusak profesionalisme dan citra netral Basarnas sebagai lembaga penyelamat.

d) Risiko Benchmark Internasional, Sebagai negara kepulauan dan maritim, Indonesia sering dibandingkan dengan praktik terbaik dari lembaga pencarian dan pertolongan internasional seperti *US Coast Guard* dan *Australian Maritime Safety Authority*. Kesenjangan kinerja dibandingkan standar internasional tersebut dapat memicu kritik publik dan mendorong tuntutan reformasi terhadap sistem SAR nasional.

3.3 Analisis Penerapan Siklus Manajemen Risiko

3.3.1 Identifikasi Risiko

Basarnas telah mengembangkan sistem identifikasi risiko melalui beberapa mekanisme:

Post-Operation Review (POR), Setelah setiap operasi SAR, biasanya dilakukan *debriefing* untuk mencatat pembelajaran dan potensi risiko di masa mendatang. Namun, proses pencatatan dan pengelolaan *Post Operation Report (POR)* belum sepenuhnya terstruktur, sehingga perlu diperkuat agar pengalaman berharga dari setiap operasi bisa terdokumentasi dan menjadi pengetahuan bersama di tingkat institusi.

Risk Register, Basarnas telah mengembangkan *risk register* untuk mencatat berbagai risiko operasional dan strategis yang dihadapi organisasi. Namun, pembaruan dan peninjauan terhadap *risk register* tersebut belum dilakukan secara rutin dan belum sepenuhnya terintegrasi dengan siklus perencanaan strategis organisasi.

Keterlibatan Stakeholder, Basarnas rutin berkoordinasi dengan instansi lain. Meski begitu, keterlibatan pihak di luar pemerintah, seperti relawan SAR dan sektor swasta, dalam proses mengenali dan menilai risiko masih minim. Perlu ada upaya lebih besar untuk melibatkan mereka agar pengelolaan risiko menjadi lebih komprehensif.

Keterbatasan, Sistem identifikasi risiko di Basarnas masih cenderung bersifat reaktif dan berfokus pada risiko operasional. Sementara itu, identifikasi terhadap risiko-risiko baru yang sedang berkembang, seperti ancaman siber terhadap sistem komunikasi SAR atau dampak jangka panjang perubahan iklim, belum mendapatkan perhatian yang memadai.

3.3.2 Analisis dan Evaluasi Risiko

Dalam proses penilaiannya, Basarnas menggunakan *risk matrix* kualitatif untuk menilai seberapa besar kemungkinan suatu risiko terjadi dan seberapa besar dampaknya. Risiko-risiko tersebut diklasifikasikan menjadi empat tingkat, rendah, sedang, tinggi, dan sangat tinggi, dengan mempertimbangkan potensi korban, kerugian finansial, dan kerusakan reputasi lembaga.

Namun, analisis risiko Basarnas menghadapi beberapa tantangan:

Pertama, keterbatasan data, Tidak tersedianya data historis yang lengkap mengenai insiden nyaris celaka serta analisis akar penyebab (*root cause analysis*) membuat proses penilaian risiko masih lebih banyak bergantung pada penilaian subjektif daripada pada bukti atau data yang kuat.

Kedua, subjektivitas, Penilaian tingkat risiko (*risk scoring*) sering kali bergantung pada pertimbangan para ahli tanpa proses kalibrasi dan verifikasi yang memadai. Hal ini dapat menyebabkan penilaian risiko menjadi terlalu tinggi (*overestimation*) atau justru terlalu rendah (*underestimation*) dibandingkan kondisi sebenarnya.

Ketiga, interdependensi risiko, Dalam praktiknya, analisis risiko sering menilai setiap risiko secara terpisah tanpa melihat hubungan antar risiko dan kemungkinan efek berantainya. Sebagai contoh, gangguan teknis bisa menunda respons di lapangan dan akhirnya menimbulkan kerugian reputasi bagi lembaga.

3.3.3 Mitigasi Risiko

Strategi mitigasi risiko Basarnas mencakup:

Risk Reduction, Basarnas berinvestasi pada pelatihan dan pengembangan kemampuan personel SAR guna meningkatkan keahlian mereka dan mengurangi risiko kesalahan di lapangan. Upaya ini dilakukan melalui pengiriman personel ke berbagai pelatihan internasional dan menghadirkan instruktur ahli untuk melatih tim di dalam negeri.

Risk Transfer, Penggunaan asuransi dilakukan untuk memberikan perlindungan bagi personel dan peralatan operasional. Selain itu, Basarnas juga menjalin kerja sama dengan lembaga internasional dan regional, seperti melalui kerangka kerja ASEAN, untuk berbagi

tanggung jawab dan sumber daya dalam pelaksanaan operasi SAR yang berskala besar dan kompleks.

Risk Avoidance, Basarnas memiliki SOP yang ketat, salah satunya kebijakan untuk tidak melaksanakan operasi jika cuaca ekstrem atau kondisi keselamatan tidak terpenuhi. Namun, di lapangan, tekanan untuk segera bergerak, terutama dalam kasus yang disorot publik, kadang membuat tim mengambil keputusan yang berisiko lebih tinggi dari seharusnya.

Risk Acceptance, Basarnas mengakui adanya risiko bawaan (*inherent risks*) yang tidak dapat dihilangkan sepenuhnya dalam setiap operasi SAR. Oleh karena itu, diperlukan keterbukaan kepada publik mengenai keterbatasan yang ada serta pertimbangan-pertimbangan yang harus diambil dalam setiap keputusan operasional.

Keterbatasan Mitigasi, Efektivitas upaya mitigasi risiko sering kali terhambat oleh keterbatasan anggaran dan prioritas dalam alokasi sumber daya. Sebagai contoh, idealnya setiap provinsi memiliki helikopter SAR untuk menjamin kecepatan respons, namun keterbatasan dana membuat jumlah pesawat dan lokasi pangkalan operasi masih sangat terbatas.

3.3.4 Monitoring dan Review

Basarnas menilai kinerja operasionalnya dengan indikator seperti kecepatan respons, tingkat keberhasilan misi, dan jumlah korban yang berhasil diselamatkan. Namun, pemantauan terhadap indikator risiko belum dilakukan secara teratur dan menyeluruh.

Beberapa kelemahan yang masih terlihat dalam proses pemantauan dan peninjauan antara lain:

Ketiadaan *Real-Time Risk Dashboard*, Pemantauan risiko di Basarnas masih dilakukan secara berkala, seperti setiap tiga bulan atau setahun sekali, bukan secara *real-time*. Kondisi ini membatasi kemampuan organisasi untuk memberikan peringatan dini (*early warning*) dan merespons dengan cepat terhadap risiko baru yang muncul.

Minimnya Audit Independen, Evaluasi internal mengenai efektivitas sistem manajemen risiko belum melibatkan pihak eksternal yang independen. Padahal, audit dari pihak luar dapat memberikan pandangan yang lebih objektif dan membantu Basarnas menilai sejauh mana praktiknya sudah sesuai dengan standar terbaik.

Pelaporan yang Belum Terpadu, Laporan risiko yang disampaikan kepada pihak seperti parlemen dan lembaga pengawas masih terpisah dari laporan kinerja. Hal ini membuat hubungan antara risiko dan hasil kerja belum terlihat dengan jelas, sehingga keseimbangan antara risiko dan pencapaian belum bisa dinilai secara utuh.

3.3.5 Komunikasi dan Konsultasi Risiko

Komunikasi risiko Basarnas menghadapi tantangan unik dalam konteks operasi SAR:

Komunikasi Internal, Agar koordinasi antara tim lapangan dan kantor pusat berjalan lancar, Basarnas memerlukan sistem komunikasi yang kuat dan stabil. Penggunaan teknologi satelit dan radio memang telah memperbaiki koneksi, namun masih ada kendala dalam penyelarasan sistem komunikasi dengan instansi lain yang terlibat dalam operasi SAR.

Komunikasi Eksternal dalam Kondisi Normal, Basarnas aktif memberikan edukasi kepada masyarakat tentang keselamatan di laut, pendakian gunung, dan kesiapsiagaan terhadap bencana. Meski demikian, jangkauan program ini masih sempit dan belum cukup berhasil mengubah perilaku masyarakat dalam hal keselamatan.

Komunikasi Krisis, Saat terjadi krisis, Basarnas berada di bawah tekanan untuk segera memberikan informasi terbaru kepada media dan keluarga korban. Walaupun sudah ada pedoman komunikasi krisis, penerapannya belum selalu berjalan konsisten. Dalam praktiknya, sering muncul dilema antara keinginan untuk transparan dan kewajiban memeriksa kebenaran informasi sebelum diumumkan ke publik.

Pengelolaan Media Sosial – Basarnas menggunakan media sosial untuk menyampaikan informasi terkini secara cepat kepada masyarakat. Meski efektif untuk komunikasi publik, pengelolaan berita keliru dan pengaturan ekspektasi masyarakat di media sosial membutuhkan tenaga dan keahlian khusus yang saat ini masih terbatas.

3.4 Keterkaitan dengan Good Governance dan Akuntabilitas Publik

Penerapan manajemen risiko di Basarnas memiliki implikasi langsung terhadap praktik *good governance* dan akuntabilitas publik:

3.4.1 Transparansi

Transparansi dalam manajemen risiko berarti keterbukaan mengenai risiko yang dihadapi, keterbatasan kapasitas, serta pertimbangan-pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Basarnas telah berupaya meningkatkan transparansi melalui publikasi laporan tahunan dan konferensi pers pada operasi-operasi besar. Namun, penyampaian informasi detail terkait risiko masih terbatas, sebagian karena kekhawatiran akan potensi kesalahpahaman dari publik atau media.

Dalam pandangan Drennan dan McConnell (2007), transparansi risiko dapat menjadi pedang bermata dua, di satu sisi meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan publik, tetapi di sisi lain berpotensi menimbulkan kecemasan dan menurunkan keyakinan terhadap kemampuan organisasi. Oleh karena itu, Basarnas perlu menemukan keseimbangan antara keterbukaan informasi dan pengendalian narasi, agar publik tetap mendapatkan informasi yang cukup tanpa menimbulkan kepanikan yang tidak perlu.

3.4.2 Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam manajemen risiko berarti kesediaan untuk bertanggung jawab atas keputusan yang dibuat dalam situasi yang penuh ketidakpastian. Basarnas bertanggung jawab kepada berbagai pihak, mulai dari Presiden, Parlemen, masyarakat, hingga korban dan keluarganya.

Tantangan muncul ketika harus memilih antara bertindak cepat atau berhati-hati. Dalam operasi SAR, keputusan yang lambat bisa mengorbankan nyawa, sedangkan keputusan yang terlalu cepat bisa membahayakan petugas. Karena itu, dibutuhkan aturan akuntabilitas yang jelas untuk menentukan batas kewajaran tindakan dalam kondisi darurat, agar pengambil keputusan tidak terjebak dalam budaya saling menyalahkan dan tetap berani bertindak dengan tanggung jawab.

3.4.3 Responsivitas

Responsivitas berarti kemampuan Basarnas untuk cepat menyesuaikan diri terhadap kebutuhan dan keadaan darurat yang berubah. Lembaga ini telah menunjukkan respons yang baik dalam operasi besar seperti AirAsia QZ8501, Sriwijaya Air SJ182, serta pencarian pendaki asal Brasil, Juliana Marins, di Gunung Rinjani pada tahun 2025. Namun, untuk

operasi yang lebih kecil di daerah terpencil, waktu tanggap masih menjadi masalah karena keterbatasan wilayah jangkauan dan sarana pendukung.

Pengelolaan risiko yang baik dapat membantu mempercepat respons melalui penempatan sumber daya di lokasi strategis, rencana darurat untuk berbagai skenario, dan prosedur jelas untuk pengerahan cepat. Basarnas telah membangun pusat-pusat SAR regional dan sub-regional untuk memperluas jangkauan, tetapi distribusi ideal sumber daya masih terbatas oleh keterbatasan dana dan kebutuhan yang berbeda di setiap daerah.

3.4.4 Efektivitas

Efektivitas layanan publik dapat diukur dari sejauh mana hasil yang diinginkan tercapai. Dalam konteks Basarnas, hal ini berarti jumlah nyawa yang berhasil diselamatkan dan minimnya korban jiwa dalam setiap operasi. Manajemen risiko berperan penting dalam mendukung efektivitas tersebut dengan memastikan sumber daya difokuskan pada risiko prioritas tinggi serta mengurangi kemungkinan terjadinya kegagalan operasional.

Data menunjukkan bahwa Basarnas telah mengalami peningkatan efektivitas di beberapa indikator, seperti meningkatnya tingkat keberhasilan operasi pencarian dan penyelamatan di laut, berkurangnya waktu rata-rata tanggap (*average response time*), serta meningkatnya kapasitas dan keterampilan personel. Namun, masih terdapat kesenjangan kinerja, terutama dalam operasi di lingkungan yang kompleks seperti laut dalam atau pegunungan terpencil, yang membutuhkan peralatan khusus dan keahlian teknis yang lebih tinggi.

3.4.5 Partisipasi dan Inklusivitas

Prinsip *good governance* menekankan pentingnya partisipasi para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam konteks manajemen risiko, hal ini berarti melibatkan berbagai pihak seperti relawan SAR, komunitas lokal, dan sektor swasta dalam proses identifikasi risiko, perencanaan, serta pelaksanaan respons darurat.

Basarnas telah menjalin kerja sama dengan organisasi relawan SAR dan kelompok tanggap bencana berbasis masyarakat. Namun, proses formal untuk memperjelas bentuk kemitraan,

peran, dan tanggung jawab masing-masing pihak dalam operasi lintas lembaga (*multi-agency response*) masih perlu diperkuat.

Pengalaman dari berbagai negara menunjukkan bahwa keterlibatan relawan yang efektif membutuhkan pelatihan, sertifikasi, jaminan asuransi, serta struktur komando yang jelas — aspek-aspek yang masih dalam tahap pengembangan di Indonesia.

3.5 Aplikasi Teori Drennan & McConnell dalam Konteks Basarnas

Kerangka teoritis Drennan dan McConnell (2007) tentang risk and crisis management memberikan lens analitis yang valuable untuk memahami praktik Basarnas:

Crisis Learning System, Drennan dan McConnell menekankan pentingnya *organizational learning* atau pembelajaran organisasi dari setiap krisis yang terjadi. Basarnas telah menunjukkan kemampuan untuk belajar dari pengalaman, terutama setelah insiden besar. Misalnya, pasca kecelakaan Lion Air JT610 pada tahun 2018, Basarnas memperkuat kemampuan pencarian bawah air dengan menambah peralatan *Remotely Operated Vehicle (ROV)* dan melatih penyelam khusus. Setelah insiden KM Sinar Bangun, dilakukan evaluasi terhadap prosedur pencarian dan penyelamatan di perairan darat.

Namun, upaya untuk menjadikan pembelajaran tersebut sebagai bagian permanen dari sistem organisasi masih menjadi tantangan. *Lessons learned* sering kali hanya tersimpan sebagai pengetahuan pribadi (*tacit knowledge*) di tingkat individu dan belum terdokumentasi dengan baik dalam memori organisasi. Oleh karena itu, Basarnas perlu mengembangkan sistem manajemen pengetahuan (*knowledge management system*) yang dapat mengumpulkan, mendokumentasikan, dan membagikan pengalaman serta pembelajaran agar dapat dimanfaatkan dalam pelatihan dan perencanaan ke depan.

Blame Culture vs. Learning Culture, Drennan dan McConnell menjelaskan adanya ketegangan antara akuntabilitas, yang sering menuntut penentuan pihak yang disalahkan (*attribution of blame*), dan pembelajaran organisasi (*organizational learning*), yang justru membutuhkan rasa aman secara psikologis untuk mengakui kesalahan. Dalam konteks Indonesia, yang memiliki budaya hierarki kuat dan kecenderungan takut terhadap hukuman, budaya saling menyalahkan dapat menghambat pelaporan yang jujur dan proses pembelajaran organisasi.

Basarnas perlu mengembangkan **budaya keadilan organisasi**, yaitu budaya yang mampu membedakan antara kesalahan yang terjadi karena faktor manusiawi dan dapat dijadikan bahan pembelajaran, dengan tindakan ceroboh atau lalai yang memang harus diberi sanksi. Untuk mewujudkan hal ini, dibutuhkan perubahan budaya kerja serta komitmen pimpinan untuk menciptakan lingkungan yang aman bagi diskusi terbuka dan jujur tentang kegagalan.

Precautionary Principle vs. Pragmatic Action. Dalam manajemen risiko, selalu ada ketegangan antara prinsip kehati-hatian, lebih baik mencegah daripada menyesal, dan kebutuhan untuk bertindak cepat di tengah ketidakpastian. Dilema ini sering dihadapi Basarnas di lapangan: kapan harus memulai operasi saat cuaca tidak mendukung, dan kapan harus melanjutkan pencarian meski peluang korban selamat kecil.

Menurut Drennan dan McConnell, organisasi seperti Basarnas sebaiknya memiliki kerangka keputusan yang jelas, yang menjelaskan sejauh mana risiko dapat diterima dan kapan tindakan dianggap terlalu berisiko. Dengan adanya kriteria keputusan yang mencakup perhitungan peluang, pertimbangan biaya dan manfaat, serta aspek etika, keputusan bisa diambil dengan lebih terukur dan transparan. Keterbukaan ini juga penting untuk melindungi pengambil keputusan dari kesalahpahaman atau tuduhan yang tidak adil.

Networked Governance dan Coordination Challenges. Drennan dan McConnell menekankan bahwa banyak risiko bersifat lintas batas (*cross-boundary*) dan memerlukan kerja sama antar lembaga (*multi-agency collaboration*). Sebagai koordinator operasi pencarian dan pertolongan (SAR), Basarnas menghadapi berbagai tantangan koordinasi klasik seperti perbedaan prosedur antar lembaga, ketidakjelasan otoritas komando, gangguan komunikasi, serta persaingan dalam penggunaan sumber daya.

Literatur *best practice* menunjukkan bahwa efektivitas kolaborasi dapat ditingkatkan melalui: (1) perjanjian kerja sama yang sudah disepakati sebelumnya (*mutual aid agreements*); (2) latihan bersama secara rutin; (3) sistem komunikasi yang saling terhubung (*interoperable communication systems*); (4) struktur komando terpadu (*unified command structure*); dan (5) pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas.

Basarnas telah menerapkan sebagian dari prinsip-prinsip tersebut, namun penerapannya masih belum konsisten, terutama di tingkat daerah di mana kapasitas, sumber daya, dan koordinasi antarlembaga sering kali bervariasi.

BAB IV

KESIMPULAN

4.1 Kesimpulan

Kajian ini memperlihatkan bahwa manajemen risiko di sektor publik telah berkembang jauh, dari pendekatan lama yang sederhana dan reaktif menjadi sistem modern yang menyeluruh dan proaktif. Pergeseran dari manajemen risiko berbasis asuransi menuju *Enterprise Risk Management (ERM)* mencerminkan pemahaman baru bahwa risiko di organisasi publik bersifat kompleks dan saling berkaitan.

Teori yang dikemukakan Drennan dan McConnell (2007) menambah sudut pandang penting dengan menyoroti sisi politik, reputasi, dan proses belajar organisasi — hal-hal yang sering diabaikan dalam pendekatan yang hanya berfokus pada keuangan.

Karena sektor publik memiliki ciri khas seperti tuntutan transparansi, akuntabilitas terhadap banyak pihak, dan dinamika politik, maka model manajemen risiko perlu disesuaikan dengan realitas tata kelola publik. Risiko di sektor ini tidak hanya soal kerugian finansial, tapi juga tentang menjaga nilai publik, legitimasi pemerintah, dan keberlanjutan layanan bagi masyarakat.

Perubahan menuju sistem pembelajaran dari krisis menandai pergeseran paradigma: risiko bukan lagi dilihat sebagai ancaman yang harus dihindari, melainkan bagian penting dari tata kelola yang harus dikelola dengan bijak. Organisasi publik yang tangguh adalah yang mampu belajar dari kegagalan, beradaptasi terhadap perubahan, dan tetap bekerja efektif dalam situasi yang tidak pasti.

4.2 Rekomendasi

Analisis terhadap Basarnas menunjukkan bahwa meskipun lembaga ini telah melakukan berbagai langkah penting dalam mengembangkan sistem manajemen risiko, masih terdapat sejumlah kesenjangan yang cukup besar yang perlu segera diatasi.

Pertama, penguatan sistem manajemen risiko. Basarnas perlu menjadikan manajemen risiko sebagai bagian inti dari cara organisasi bekerja, bukan hanya tanggung jawab satu unit. Artinya,

manajemen risiko harus menjadi bagian dari perencanaan strategis, operasional harian, dan evaluasi kinerja. Hal ini tentu memerlukan dukungan penuh dari pimpinan dan dukungan sumber daya yang memadai.

Kedua, peningkatan kemampuan pengelolaan data dan analisis. Penilaian risiko yang baik hanya bisa dilakukan jika data yang digunakan akurat dan lengkap. Basarnas perlu membangun sistem data insiden yang komprehensif, termasuk pelaporan insiden nyaris celaka, serta mengembangkan kemampuan analisis untuk memprediksi risiko dan pola kejadian di masa depan.

Ketiga, memperkuat koordinasi antar lembaga. Sebagian besar risiko operasional muncul karena lemahnya koordinasi antar instansi. Dengan memperkuat kerja sama melalui perjanjian formal, latihan gabungan, dan sistem komunikasi yang saling terhubung, Basarnas dapat mengurangi kesalahan koordinasi dan meningkatkan efektivitas bersama.

Keempat, memperbaiki strategi komunikasi. Basarnas perlu mengelola komunikasi publik secara lebih profesional dan seimbang, terutama saat krisis. Ini mencakup pelatihan bagi juru bicara, penyusunan pesan darurat yang siap digunakan, serta pemanfaatan media sosial untuk memberikan informasi yang cepat dan akurat.

Kelima, berinvestasi dalam teknologi. Inovasi seperti drone, kecerdasan buatan untuk pencarian, dan sensor canggih bisa membantu mengurangi risiko dan mempercepat operasi penyelamatan. Karena itu, Basarnas perlu memperjuangkan tambahan anggaran untuk pengadaan teknologi serta menjalin kerja sama riset dan pengembangan dengan perguruan tinggi dan sektor swasta.

4.3 Keterbatasan Tulisan

Tulisan ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diakui. **Pertama**, analisis dilakukan berdasarkan literatur dan dokumen publik tanpa pengumpulan data primer, seperti wawancara atau survei dengan praktisi Basarnas. Penelitian selanjutnya dapat menggunakan pendekatan *mixed-methods* dengan mengombinasikan analisis dokumen dan wawancara kualitatif untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai praktik dan tantangan organisasi.

Kedua, fokus tulisan ini terbatas pada satu lembaga, yaitu Basarnas, yang memiliki karakteristik unik sebagai lembaga tanggap darurat. Oleh karena itu, hasil dan temuan dari kajian ini tidak dapat langsung digeneralisasi ke organisasi publik lain dengan fungsi berbeda, seperti lembaga pengatur atau penyedia layanan. Penelitian perbandingan antar berbagai tipe organisasi publik dapat memberikan wawasan yang lebih luas tentang faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas manajemen risiko.

Ketiga, tulisan ini bersifat deskriptif-analitis tanpa melakukan evaluasi kuantitatif terhadap hasil atau dampak penerapan manajemen risiko. Penelitian berikutnya dapat mengembangkan ukuran (*metrics*) dan melakukan penilaian kuantitatif terhadap pengaruh intervensi manajemen risiko terhadap kinerja organisasi serta penciptaan nilai publik.

4.5 Penutup

Manajemen risiko bukan sekadar kebutuhan teknis, tetapi merupakan elemen mendasar dari *good governance* dan pelayanan publik yang efektif di era yang ditandai oleh kompleksitas, ketidakpastian, dan perubahan cepat. Bagi lembaga seperti Basarnas, yang bekerja di garis depan untuk menyelamatkan nyawa, efektivitas manajemen risiko secara harfiah menentukan seberapa banyak nyawa yang dapat diselamatkan atau justru hilang.

Transformasi menuju kemampuan manajemen risiko yang matang memerlukan komitmen kepemimpinan yang berkelanjutan, investasi dalam sistem dan sumber daya manusia, perubahan budaya organisasi, serta kolaborasi lintas batas kelembagaan. Dalam konteks Indonesia yang menghadapi berbagai ancaman, dari bencana alam hingga disrupti teknologi, penguatan kapasitas manajemen risiko di sektor publik bukan lagi pilihan, melainkan keharusan strategis untuk melindungi kepentingan publik dan memperkuat ketahanan nasional.

Sebagaimana ditegaskan oleh Drennan dan McConnell (2007), organisasi publik yang benar-benar efektif dalam mengelola risiko bukanlah yang tidak pernah gagal, melainkan yang mampu belajar dari kegagalan, beradaptasi secara terus-menerus, dan menjaga kepercayaan publik melalui transparansi serta akuntabilitas. Perjalanan menuju transformasi ini memang membutuhkan waktu, ketekunan, dan kemauan politik yang kuat, namun manfaatnya, berupa peningkatan keselamatan publik, efektivitas organisasi, dan akuntabilitas demokratis, menjadikannya upaya yang sangat berharga.

DAFTAR PUSTAKA

Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118.

COSO. (2017). *Enterprise risk management: Integrating with strategy and performance*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Drennan, L. T., & McConnell, A. (2007). *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge.

Fletcher, P., & Stanton, P. (2019). Public sector enterprise risk management: Developing a conceptual framework. *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 709-723. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0084>

Fone, M., & Young, P. C. (2005). *Managing risks in public organisations*. Perpetuity Press.

Hillson, D., & Murray-Webster, R. (2017). *Understanding and managing risk attitude* (2nd ed.). Routledge.

Hood, C. (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition*, 37(1), 15-37.

Hood, C., & Rothstein, H. (2021). *Risk regulation regimes: Managing disasters in the 21st century* (2nd ed.). Oxford University Press.

Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. Oxford University Press.

Hutter, B. M., & Power, M. (2005). *Organizational encounters with risk*. Cambridge University Press.

International Organization for Standardization. (2018). *ISO 31000:2018 Risk management — Guidelines*. ISO.

Kapucu, N., & Garayev, V. (2016). Structure and network performance: Horizontal and vertical networks in emergency management. *Administration & Society*, 48(8), 931-961.

Leitch, M. (2010). ISO 31000:2009—The new international standard on risk management. *Risk Analysis*, 30(6), 887-892.

OECD. (2014). *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209114-en>

OECD. (2021). *Managing climate risks, facing up to losses and damages*. OECD Publishing.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2016 tentang Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan.

Pidgeon, N., Kasperson, R. E., & Slovic, P. (Eds.). (2003). *The social amplification of risk*. Cambridge University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Power, M. (2007). *Organized uncertainty: Designing a world of risk management*. Oxford University Press.