

---

# Manajemen Bencana Dan *Governance Mind Set*

Wima Yudho P dan M. Chazienul Ulum\*

---

## *Abstract*

*In principle the the idea of writing this paper for mempertautkan two sides of the actual problem, namely the empirical problems associated with disaster management in Indonesia - including the problem of bureaucratic ethos in situations of disaster-related and theoretical sides of the application and development of governance models. So, how materialization of concepts and values of governance in the context of disaster management in the form of a synergistic network of inter-actor cooperation and mapping of roles and responsibilities of each party. In addition, development and environmental education within the framework of governance based disaster management is a necessity for sustainable environmental conservation.*

*Keywords: disaster management, governance, the bureaucratic ethos,*

## **Pendahuluan**

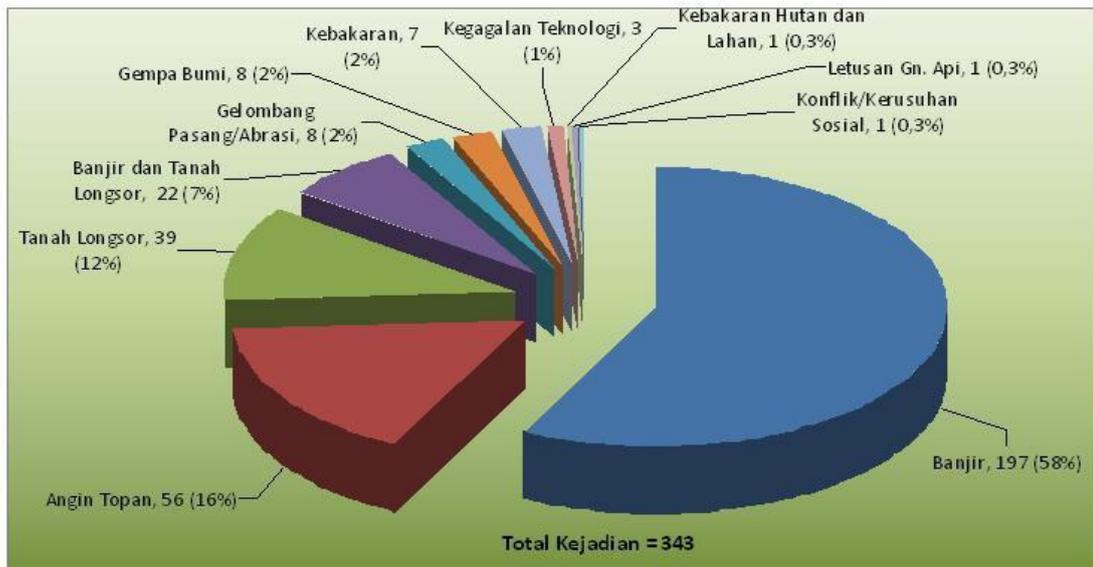
### **Bencana dan Tanggung Jawab Administrasi Publik**

Tuhan menciptakan alam lengkap dengan berbagai potensi kekayaan sumber dayanya. Ketersediaan kekayaan ini memungkinkan entitas manusia menjalin interaksi untuk memanfaatkan dan mengambil keuntungan. Bahkan lebih luas, sumber daya alam telah memberikan kontribusi signifikan dan mampu berperan untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa, dan menjadi tulang punggung perekonomian suatu negara. Konsekuensi logisnya, pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan menjadi investasi yang harus dilakukan bagi keberlanjutan pembangunan itu sendiri, baik sebagai modal aktivitas ekonomi maupun sebagai penopang sistem kehidupan. Dalam kaitan tersebut, upaya pemanfaatan alam seyogyanya dilakukan secara harmonis, selaras dan seimbang yang akan berujung pada kelestarian alam sekaligus peningkatan kesejahteraan manusia.

Faktanya, pola interaksi dan pemanfaatan kekayaan alam ternyata tidak sedikit yang bersifat disharmoni, destruktif dan berakibat pada ancaman yang fatal bagi keberlangsungan hidup manusia. Dalam konteks ini, bencana (alam) merupakan produk nyata yang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari pengarusutamaan nilai-nilai ekonomis semata dengan mengenyampingkan konservasi alam dan keselamatan manusia. Bencana merupakan produk kumulatif dari berbagai tindak destruktif manusia (*artificial and man made*) yang mengabaikan mekanisme harmonisasi alam. Fenomena inilah yang sekarang menjadi potret global yang tampaknya juga menyeret perhatian serius administrasi publik.

Di Indonesia, misalnya, sepanjang tahun 2008 telah terjadi 343 kejadian bencana. Di antara sekian banyak bencana tersebut, banjir, angin topan dan tanah longsor, merupakan bencana yang paling sering terjadi. Berikut ini disajikan berbagai macam bencana yang menerpa negeri ini sepanjang tahun 2008:

### Grafik Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2008



Sumber: [www.bnpb.go.id](http://www.bnpb.go.id)

Apapun bentuknya, bencana selalu membawa derita, menimbulkan korban harta dan nyawa, menghancurkan tatanan sosioekonomi, membentuk pribadi-pribadi yang traumatis dan banyak hal lain yang mengindikasikan kerentanan diri sebagai sebuah bangsa. Seringnya situasi bencana melanda kondisi masyarakat, menjadikannya sebagai *common and public problem* yang (kan) dalam berbagai aktivitas pemanfaatan sumber daya; *kedua*, administrasi publik bertanggung jawab langsung maupun tidak langsung terhadap situasi yang menciptakan kerugian pada masyarakat; *ketiga*, administrasi publik bertanggung jawab langsung untuk memberikan perlindungan, penanganan, dan melakukan pencegahan atas berbagai kemungkinan dampak bencana kepada masyarakat.

Tanggung jawab sebagaimana disebutkan di atas tentu bukan hal yang sederhana dan mudah bagi administrasi publik. Ia dituntut memiliki orientasi dan kerangka kerja metode manajemen bencana yang efektif, responsif, akuntabel dan demokratis. Pendekatan *governance* sebagaimana dikembangkan sebagai instrumen paradigmatis, memberi peluang sekaligus tantangan bagi administrasi publik

menuntut kehadiran tindakan intervensi kolektif sebagaimana menjadi domain administrasi publik. Sebagai pola tindak intervensi yang kolektif, administrasi publik dituntut mampu memainkan peran yang menjadi tanggung jawabnya dalam manajemen bencana. *Pertama*, administrasi publik turut bermain secara praktis maupun normatif-regulatif (melalui instrumen kebijakan dalam memperbaiki kinerja manajemen pada situasi bencana yang melanda.

Berpijak dari latar belakang di atas, tulisan ini mencoba memperbincangkan pertautan antara kajian empiris dan teoritis tentang manajemen bencana. Secara empiris, hal ini berkaitan dengan problem penanggulangan bencana di Indonesia dan secara teoritis berkaitan dengan aplikasi dan pengembangan model *governance* dalam konteks manajemen bencana.

Salah satu program pemberdayaan masyarakat yang berusaha mengoptimalkan potensi yang dimiliki pada sector kelautan dan perikanan oleh pemerintah adalah “Program

#### **Dimensi *Governance* dan Manajemen Bencana : Perspektif Literatur**

Mengapa *governance* ? tidak lain karena memang pemerintah secara tunggal terlalu kecil untuk dapat mengatasi kompleksitas persoalan manajemen bencana.

Terutama bagi negara berkembang, sembari aktor formal negara belum sepenuhnya memiliki kapasitas yang dibutuhkan, terdapat potensi dan energi sosial dari aktor non pemerintah yang konstruktif untuk manajemen bencana. Kegagalan aktor pemerintah untuk bertindak secara tunggal bukan hanya monopoli negara-negara berkembang, negara maju pun yang telah memiliki kelengkapan organisasi birokratik profesional yang *high specialization* seringkali gagal karena kehadiran organisasi-organisasi tersebut terasa asing atau unfamiliar bagi masyarakat (Schilderman, 1993). Kooiman (1993) mempertegas pentingnya governance dengan menyatakan:

*Tidak ada satu pelaku, baik publik maupun privat mempunyai semua pengetahuan dan informasi yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah yang kompleks, dinamis dan beragam; tidak ada pelaku yang mempunyai pandangan yang memadai untuk aplikasi suatu instrumen yang diperlukan secara efektif, tidak ada satu pelaku yang mempunyai cukup tindakan yang berpotensi untuk mendominasi secara unilateral dalam suatu model pemerintahan.*

Kemudian, Stoker (1998) dalam *Governance as Theory*, mengidentifikasi adanya 5 (lima) proposisi penting dalam mewujudkan *governance*, yaitu:

(1) *Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government* (*Governance* merujuk pada seperangkat institusi dan aktor yang berasal dari dalam maupun di luar birokrasi pemerintah).

(2) *Governance recognizes the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economics issues* (*Governance* mengakui batas dan tanggung jawab yang kabur dalam menangani masalah sosial ekonomi).

(3) *Governance identifies the*

*power dependence involved in the relationship between institutions involved in collective action* (*Governance* mengenal adanya saling ketergantungan antar-institusi yang terlibat dalam tindakan bersama).

(4) *Governance is about autonomous self-governing networks of actors* (*Governance* berkenaan dengan jaringan kerja berbagai aktor yang otonom/mandiri).

(5) *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government able to use new tools and techniques to steer and guide.* (*Governance* memahami kapasitas untuk menyelesaikan semua masalah tidak sepenuhnya tergantung kewenangannya, akan tetapi *governance* percaya bahwa pemerintah mampu menggunakan cara-cara dan teknik-teknik baru untuk mengarahkan dan membimbing).

Deskripsi di atas menegaskan 3 (tiga) dimensi penting dari *governance* (Dwiyanto, 2004). *Pertama*, dari dimensi kelembagaan di mana *governance* adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*), baik dalam lingkungan pemerintah maupun non-pemerintah. *Kedua*, nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. *Governance* melibatkan nilai-nilai yang jauh lebih kompleks daripada sekadar efisiensi dan efektivitas ataupun seperti yang ditawarkan dalam gerakan administrasi negara baru seperti keadilan, kebebasan kemanusiaan. Sebagai misal, UNDP memformulasikan nilai-nilai yang mencakup: *Participation, Rule of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation, Equity, Efficiency and Effectiveness, Accountability, Strategic Vision* (Mardiasmo, 2002). Keseluruhan nilai utama tersebut merupakan sebuah kesatuan integral yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam rangka perwujudan *governance* itu sendiri.

*Ketiga*, dimensi proses di mana *governance* berkenaan dengan sebuah proses yang menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respons terhadap berbagai masalah publik yang muncul di dalam lingkungannya. Sebuah proses bagaimana para pemimpin dan inovator kebijakan dari berbagai lembaga yang ada di dalam dan di luar pemerintahan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik.

Sementara itu, manajemen bencana merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan pencegahan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dikenal sebagai Siklus Manajemen Bencana yang bertujuan untuk (1) mencegah

kehilangan jiwa; (2) mengurangi penderitaan manusia; (3) memberikan informasi masyarakat dan pihak yang berwenang mengenai risiko, serta (4) mengurangi kerusakan infrastruktur utama, harta benda dan kehilangan sumber ekonomis.

Secara umum, kegiatan manajemen bencana dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu:

1. Kegiatan pra bencana yang meliputi kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan;
2. Kegiatan saat terjadi/berlangsung bencana yang berupa kegiatan tanggap darurat;
3. Kegiatan pasca bencana yang berupa kegiatan pemulihan.

Gambar 1. Tahapan Manajemen Bencana

Disaster Management Phases	Time	Activities	Approach
Prediction	Before	Mitigation	Pro-active
Warning		Preparedness	
Emergency Relief	During	Response	Reactive
Rehabilitation (short-term)		Recovery	
Reconstruction (long-term)	After		

Sumber: Tun Lin Moe & Pairote Pathranarakul (2006)

Dalam setiap tahapan yang ada, sebenarnya terdapat banyak pilihan tindakan yang dapat dilakukan untuk mencegah dan meminimalkan dampak atau resiko yang muncul. Terlepas dari itu, tahapan prediction, atau fase pra bencana, atau aktivitas mitigasi adalah fase dan tindakan yang paling penting dari semua tahapan yang ada karena pada fase inilah bencana masih ada kemungkinan untuk dicegah dan potensi bencana dapat dianalisis untuk dikurangi risikonya. Tidak hanya paling penting, tindak mitigasi pada fase pra bencana juga menjadi tahapan yang paling menuntut komitmen, kesadaran, kepedulian,

ketegasan dari semua aktor dan untuk semua aspek yang kompleks. Dengan demikian orientasi tindakan harus dirubah dari penanganan pasca bencana menjadi perencanaan pra bencana.

Pertanyaan dasar yang kemudian diajukan adalah siapa yang semestinya melakukan manajemen bencana? Siapa yang harus bertanggung jawab atas setiap proses manajemen bencana yang ada ? siapa yang harus mencegah, memberi warning, bertindak dalam situasi tanggap darurat ?

Pemahaman manajemen bencana sebagai masalah bersama (*common problem*)

memerlukan *mapping* struktur interaksi dan pelibatan dari berbagai pihak yang bersentuhan langsung dengan penyebab maupun korban bencana. Pihak yang dimaksud meliputi unsur pemerintah, dan aktor-aktor non pemerintah, baik swasta, NGO/LSM, maupun masyarakat. Sudah barang tentu ragam peran dan tanggung jawabnya akan berbeda. Akan tetapi bahwa sistem manajemen bencana yang terintegrasi membutuhkan interaksi sinergis dari semua aktor tersebut adalah suatu keniscayaan. Tidak mungkin penanganan bencana hanya dibebankan secara sepihak pada pemerintah. Demikian juga sungguh mustahil membiarkan masyarakat berjuang sendiri melakukan upaya pertaruhan hidupnya. Persis yang diungkap Kooiman (1993) sebagaimana dikutip di atas bahwa tidak ada satu aktor pun yang memiliki pengetahuan dan kemampuan komprehensif untuk menangani semua hal dalam konteks bencana alam. Interaksi tersebut menjadi dasar pada setiap tahapan manajemen bencana yang ada, terutama tahapan pencegahan bencana yang barangkali merupakan upaya terpenting yang harus dilakukan dengan kolaborasi peran, tanggung jawab, nilai antar *governance actors*.

Bagi Hendra dan McBean (2004), Pemerintah sungguhpun tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam manajemen bencana tetapi ia tetap memiliki tanggung jawab yang paling besar setidaknya karena tiga alasan utama. *Pertama*, alasan dari pandangan ekonomi yang melihat manajemen bencana sebagai pilihan pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah. *Kedua*, pandangan legal yang menegaskan bahwa secara legal pemerintah memang wajib bertanggung jawab ketika warga negaranya menderita akibat bencana. Terakhir, *ketiga*, pandangan moral yang memandang manajemen bencana adalah aktualisasi tanggung jawab moral pemerintah.

Manajemen bencana dengan *community model*, dengan membiarkan survivalitas pada masyarakat semata sebagaimana terjadi pada fase tradisional tidak lagi mampu diandalkan

untuk mengembangkan kerangka sistemik pencegahan dan penanganan bencana. Demikian juga peralihan *community model* ke *Bureaucratic organizational model* juga tidak sepenuhnya mampu menjadi model manajemen yang efektif. Kolaborasi di antara keduanya setidaknya menjadi pilihan yang lebih baik di mana pencegahan dan penanganan bencana memiliki basis pengalaman sosial yang *compatible* dengan *knowledge* masyarakat dan dipertegas dengan instrumen-instrumen rasional yang menjadi basis dari pendekatan organisasional birokratik (Kirschenbaum, 2004).

### **Relasi Penanggulangan Bencana dan Etos Birokrasi : Problematika di Indonesia**

Menurut UU No. 24/2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana dalam Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, ulah/perbuatan manusia serta penyebab lainnya, yang dapat mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana-prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Setiap bencana pada akhirnya akan memunculkan sebuah gugatan terhadap peran dan tanggung jawab dari berbagai pihak yang terlibat dalam praktik degradasi lingkungan, termasuk pemerintah. Peran dan tanggung jawab ini bukan hanya diletakkan berkaitan dengan aksi perusakan lingkungan yang harus ditanggulangi, tetapi juga pada upaya mitigasi bencana. Celaknya, pada setiap bencana yang terjadi, kita hampir selalu dihadapkan pada realitas buruknya kinerja birokrasi dalam aksi manajemen bencana. Respons yang lambat, pengambilan keputusan dan tindakan yang reaktif dan parsial, operasi yang tidak terkoordinasi, aksi formalistik-simbolik bahkan melempar tanggung jawab, merupakan etos dan perilaku faktual birokrasi dalam upaya menghadapi bencana.

Kiranya kita masih belum cukup mampu mengambil pelajaran dari setiap terjadinya bencana untuk mempraktikkan manajemen aksi yang terpadu, sistematis, koordinatif yang tidak hanya efektif namun juga mampu secara nyata meminimalisasi risiko (*risk reduction*) bencana bahkan bersifat antisipatif. Logika antisipasi berdasar pada argumen bahwa jika bencana merupakan produk dari tindakan destruktif manusia, maka tentunya ada kemungkinan untuk mencegahnya atau mengurangi potensi resiko yang ditimbulkannya. Hal yang hendak ditegaskan, adalah suatu keniscayaan bahwa bencana itu dapat diatasi, ditanggulangi dan bahkan dicegah sehingga kepasrahan-kepasrahan karena proses alamiah semata yang selama ini dijadikan “tameng justifikasi” oleh pemerintah tidak dapat ditoleransi sebagai alasan untuk tidak melakukan pencegahan dan penanganan yang signifikan.

Peristiwa bencana yang disertai dengan besar dan berlarut-larutnya implikasi sosial-ekonomi adalah bukti konkret betapa penanganan bencana sangat lamban. Bahkan, tidak jarang isu tersebut ‘melebar’ ke mana-mana dan menjadi komoditas yang sarat dengan kepentingan ekonomi-politik. Sebagai misal, luapan lumpur panas di Sidoarjo yang hingga kini masih terus terjadi. Penyikapan atas penanganannya pun sangat kental dengan aksi saling serang maupun pembelaan atas dan oleh aktor-aktor politik tertentu. Tindakan yang lamban dan tidak responsif dari administrasi publik telah menelan begitu banyak korban dan biaya yang besar. Banyak liputan yang melansir bahwa pada awalnya insiden tersebut merupakan kejadian yang cukup wajar dalam dunia eksplorasi seperti halnya yang sekarang terjadi di Teluk Meksiko. Peristiwa serupa juga pernah dialami India dan strategi penanganan yang dilakukan ternyata berhasil untuk mengatasi luapan lumpur tersebut. Kecepatan penanganan di India terbukti sukses sementara Indonesia harus membayar mahal atas kelambanan penanganannya. Masyarakat harus merana gara-gara ketidaksiapan dan lambatnya respon pemegang otoritas di negeri ini.

Masalah bertambah rumit ketika penanganan bencana menuntut kejelasan aktor-aktor yang harus bertanggung jawab beserta siapa saja pihak yang harus dilibatkan dalam kerangka kerja koordinatif yang terpadu dan jelas tugas dari masing-masing aktor. Di Indonesia, problem tersebut masih dominan sehingga tidak dapat dihindari ketidakjelasan tindak penanganan bencana, kelambanan tindakan yang juga memberi peluang bagi aksi pelemparan dan upaya untuk lari dari tanggung jawab. Problem sifat birokrasi (dan kebijakan) yang sudah terpolareaktif pun kian diperparah dengan ketidakjelasan tanggung jawab, *mismanagement* dan miskoordinasi yang dibangun antar aktor. Kelambanan kinerja penanganan yang relatif buruk berpeluang menghadirkan korelasi positif terhadap besarnya dampak sosial ekonomi yang timbul.

Selain menghadapi problem rendahnya kualitas kinerja penanganan bencana, terdapat problem lain yang juga merefleksikan tindakan pemerintah terkait dengan bencana yang terjadi, yaitu basis tindakan yang hanya berorientasi pada upaya-upaya penanganan pasca bencana. Tindakan yang dilakukan pemerintah terkesan merupakan aksi spontan yang terlambat dan kurang terorganisasi dengan baik.

Penanganan bencana selama ini dapat dikatakan karut marut. Padahal Indonesia adalah negara yang memiliki ancaman besar bahaya bencana dengan klasifikasi yang variatif. Suatu ketika bila terjadi bencana dan menelan korban harta dan jiwa, kita selalu terkejut dan mengatakan “*kecolongan*”. Situasi kepanikan dan kekacauan sewaktu terjadinya bencana bertambah masif dengan kurang adanya *organizing* dan koordinasi penanganan. *Life survival* lebih banyak dilakukan secara mandiri oleh masyarakat korban bencana.

Suatu hal yang perlu diperhatikan, yaitu orientasi yang menunjukkan pada persoalan minimnya pengetahuan dan kemampuan untuk menciptakan sistem manajemen bencana. Tindakan selalu mengarah pada penanganan pasca bencana, sementara strategi mitigatif masih sering diabaikan.

Pernyataan pihak otoritas tentang banjir di beberapa daerah yang merupakan banjir dengan siklus tahunan misalnya, menunjukkan bahwa sebenarnya bencana tersebut beserta implikasi yang ditimbulkannya itu dapat diantisipasi. Namun patut disayangkan, pernyataan-pernyataan tersebut hampir selalu diungkapkan setelah air merendam sebagian besar wilayah. Mengapa tidak ada tindakan segera yang diperlukan sebelum banjir melanda sebagai bagian dari sistem peringatan dini (*early warning system*)? Jawabannya tentu tidak seharusnya mudah dibelokkan hanya sekedar persoalan bahwa Pemerintah kesulitan membangun "kanal-kanal banjir" karena dana dan pembebasan lahan seperti yang selama ini selalu dijadikan alasan. Jawaban yang terus menerus berulang ini, justru menyiratkan kesan pemerintah jalan ditempat untuk merancang instrumen sistemik penanggulangan banjir dan tidak sungguh-sungguh mewujudkannya. Database

tentang peta rawan bencana dan berbagai informasi penting tentang varian, evidence, dampak bawaan, dan berbagai informasi lainnya nyaris tidak pernah dibangun secara sistematis.

Antisipasi dan mitigasi bencana bukanlah sesuatu yang mustahil dilakukan. Meskipun akurasi waktu terjadinya tidak dapat diketahui, tetapi bencana alam hampir selalu menunjukkan gejala-gejala (alam) yang menjadi sinyal awalnya. Namun demikian, harus disadari pula bahwa melakukan mitigasi bencana bukanlah sederhana. Terdapat banyak hambatan yang terkadang sulit terpecahkan dalam situasi bencana (lihat gambar 2). Untuk menanganinya, setidaknya harus terpenuhi persyaratan seperti aspek yang jelas (kelembagaan, organisasi, regulasi), fungsi yang berjalan (perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan), kompetensi pengetahuan, serta unsur yang lengkap (antara lain sumber daya manusia, keuangan dan perlengkapan).



Sumber : Kirschenbaum, 2004

Minimnya kemampuan antisipasi bencana di Indonesia diungkap oleh Wijaya (2007) bahwa yang menjadi masalah tidak hanya bencana dan beberapa penyebabnya, melainkan antisipasi bencana itu juga menjadi sebuah masalah tersendiri. Tiadanya sistem peringatan dini, koordinasi institusional yang tidak berjalan dengan baik, sarana pendukung operasional yang tidak dipersiapkan secara matang, adalah beberapa contoh betapa antisipasi bencana belum menjadi prioritas. Sementara itu, sistem peringatan dini membutuhkan struktur yang jelas, institusi yang luwes dan sigap, serta sosialisasi yang dapat menyentuh ke seluruh lapisan sosial. Tujuannya, membangun sebuah masyarakat yang selalu waspada menghadapi bencana sebagai konsekuensi dari kondisi hidup di daerah rawan bencana.

### **Struktur Governance untuk Manajemen Bencana : Dialog Kepentingan dan Rasionalitas**

Dalam bentuk dan kondisi yang paling tradisional pun, kekuatan sosial masyarakat tetap merefleksikan pengalaman dan tetap memiliki potensi dalam kerangka pencegahan dan persiapan penanganan bencana. Untuk pemahaman bagaimana perilaku tradisional masyarakat memiliki mekanisme adaptif dalam konteks manajemen bencana, Kirschenbaum (Vigoda, 2002) dengan pemikiran Tory (1979), Fisher (1998), dan Daft (1998) mengungkap tiga asumsi yang terdapat dalam evolusi mekanisme perilaku tradisional.

Pertama, *the primordial group survival behavior remains intact as a viable collective force countering threats against societal continuance*. Hal ini berarti bahwa perilaku-perilaku laten telah melekat menjadi bagian integral dari konsistensi kelompok-kelompok sosial itu sendiri. Kelompok-kelompok sosial ini bisa bersifat organik, muncul ketika dibutuhkan atau bisa saja dalam situasi normal keseharian sudah ada dalam komunitas. *The key here is a flexible social network interwoven*

*into the community that emerges as an organized group in cases of disasters.*

Kedua, *such organizational behavior would be honed over time to maximize efficiency and effectiveness*. Masyarakat adalah subyek dan sekaligus artefak konstruktif karena berbagai proses pembelajaran. Dalam konteks ini proses sosial seperti sosialisasi, internalisasi, dan institusionalisasi sangat penting dilakukan terhadap perilaku-perilaku yang dapat berdampak terhadap krisis lingkungan dan potensi bencana. Masyarakat dalam konteks yang luas harus memahami apa yang tidak boleh dilakukan dan dipertaruhkan. Kekuatan sosial sudah harus berhitung apa resiko dari tindakan sosialnya terhadap alam dan perilaku kritis apa yang dapat menyelematkannya. Tantangannya, bahwa masyarakat tidak sepenuhnya dibentuk oleh tindakan-tindakan individual maupun kolektif yang rasional. *What we do not assume is that the implementation of these organizational forms and complimentary behaviors to cope and manage disasters will be consistently rational* (Fisher, 1998).

Ketiga, *poignant, for organizations are devices that, because of their human content, contain both rational and nonrational behaviors* (Daft, 1998). *In order to understand the implications and relevance of this duality for disaster management, the impediments on organizational behavior will need to be examined.*

Dalam hal kekuatan sosial masyarakat untuk mitigasi bencana, *Local Genius and knowledge* atau katakanlah kearifan lokal harus diberi ruang dalam proses dialektika kosmologi masyarakat dengan alamnya. Proses dialektika ini tidak berada dalam ruang yang kosong melainkan juga dielaborasi salah satunya dengan kepentingan-kepentingan ekonomi dan nantinya akan terejawantah dalam perilaku pemanfaatan alam. Karena melalui proses budaya, diharapkan pemanfaatan tersebut memuat etika relasi yang harmonis antara masyarakat dan lingkungan. Sebaliknya, Administrasi publik dalam hal ini harus

*supportif* terhadap tuntutan dan nilai yang diadopsi masyarakat sepanjang nilai tersebut memiliki mekanisme kultural dalam pemeliharaan lingkungan. Administrasi publik justru diharapkan tidak hadir dengan kekuatan dan logika-logika modernitas untuk mengancam bahkan menghilangkan nilai-nilai kultural tersebut. Mekanisme kultural dalam konteks konstruksi dan pemaknaan hubungan manusia dengan alam adalah satu ruang yang dapat diisi oleh aktor masyarakat atau *civil society* dalam konteks pencegahan bencana, sekali lagi sepanjang produk dari proses konstruksi sosial tersebut memberi pengamanan terhadap kelestarian dan keseimbangan alam. Misalnya saja dalam hal mendefinisikan konsep bencana, mengidentifikasi *disaster behaviour* yang dimunculkan, mencandra gejala-gejala alam, atau konstruksi nilai-nilai sosial untuk pencegahan bencana. Dalam kaitan ini, sangat tidak bijaksana kalau pemerintah hadir dengan agenda kepentingan lain yang bukan saja menafikkan produk kultural masyarakat tetapi juga berpotensi menimbulkan bahaya bencana.

Pemerintah juga perlu responsif dan akomodatif dengan *voices* dari masyarakat yang merefleksikan nilai sebagai hasil dari proses dialektik sosial kultural mereka. Kisruh warga masyarakat sekitar Kali Brantas dengan penambang-penambang (liar) pasir yang beberapa waktu lalu terjadi di Kediri, misalnya, dalam beberapa hal menunjukkan kekesalan masyarakat karena Pemerintah tidak juga mengambil sikap tegas terhadap aktivitas eksplorasi pasir yang semakin massif dan tidak terkontrol. Kekhawatiran besar warga masyarakat akan ancaman bencana akibat pengerukkan pasir, ternyata berbanding terbalik dengan rasionalitas pemerintah.

Kondisi seperti di atas terjadi karena nilai dan kepentingan yang berbeda antara masyarakat dan pemerintah. Perbedaan tersebut juga seakan terpelihara dengan tertutupnya pintu-pintu dialogis antara masyarakat dan pemerintah. Dengan model penanganan berbasis *governance*, hal semacam itu tentu tidak lagi bisa dipertahankan. Pemerintah justru harus masuk, terlibat dialog yang intens untuk memahami dan menyesuaikan dengan nilai yang ada di dalam masyarakat. Dialog untuk

mempertemukan rasionalitas antar aktor *governance* bahkan harus dimulai dari kegiatan paling awal yaitu *disaster concept definition* (Kirschenbaum, 2004). Lebih lanjut Kirschenbaum juga mengatakan “*The original social construction of disasters thus met head-on with the formalized definitions and managerial techniques created within the convolution of bureaucratic organizations. The question to be raised now is not who the winners or losers are but to what degree disaster behavior has remained outside formal organizations in its traditional format*”. Walaupun pemerintah memiliki nilai dan agenda lain, hal yang tidak dapat dihindarkan adalah mengkomunikasikan secara terbuka dengan masyarakat. Rasionalitas pemerintah sudah seharusnya menyesuaikan dengan rasionalitas masyarakat sepanjang hal tersebut berada dalam koridor penyelamatan lingkungan.

Tindakan yang ramah lingkungan dan anti kerusakan tidak hanya harus ditampilkan masyarakat tetapi juga *private sector* yang sering berupa *big corporates*. Hal ini telah ditunjukkan dengan beberapa kegiatan bantuan bencana alam secara langsung, meskipun masih bersifat *charity*, tidak terkoordinasi, tidak berkelanjutan, dan kurang memerhatikan penanganan korban pasca bencana. Reformasi besar juga harus distrukturkan pada ide dan orientasi operasional yang selama ini sepenuhnya berbasis pada keuntungan finansial tanpa perhatian yang seimbang dan memadai pada resiko-resiko sosial yang ditimbulkannya. Di sini sudah harus mulai dirubah pandangan yang selama ini hanya menempatkan upaya penekanan resiko sosial sebagai biaya tambahan perusahaan, menjadi sebuah proses investasi yang akan memperpanjang eksistensi perusahaan. Artinya, semakin minim resiko sosial dan kelestarian alam yang diakibatkan operasional perusahaan, maka semakin panjang waktu yang bisa dimanfaatkan perusahaan untuk mengeruk keuntungan bisnisnya, tentu dengan cara-cara yang ramah lingkungan.

Dalam aktivitas mitigasi, tanggung korporasi swasta terutama yang secara langsung berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan adalah transparansi rekam jejak operasional dan

akuntabilitas atas setiap aktivitas fisik eksplorasi lingkungan. Korporasi juga bertanggung jawab memberi kompensasi atas segala dampak yang ditimbulkan dari aktivitas bisnisnya baik secara langsung kepada masyarakat maupun yang berupa konservasi dan rehabilitasi lingkungan.

Komitmen swasta/korporasi perlu terus ditingkatkan melalui implementasi *Corporate Social Responsibility* (CSR) atau kegiatan sosial masyarakat yang dapat dilakukan dalam berbagai bentuk. Dukungan yang diberikan dapat berupa dana (modal), pinjaman, biaya promosi, tenaga (bimbingan teknis dari tenaga ahli), peralatan/teknologi, atau akses informasi seputar *disaster knowledge*. Di Indonesia, Implementasi CSR hingga kini jelas masih jauh dari yang diharapkan. Masalahnya, persepsi sebagian korporat yang menganggap bahwa alokasi dana untuk kepentingan CSR sebagai beban tersendiri karena merupakan faktor biaya. Di samping itu, mereka sudah merasa cukup bertanggung jawab dengan membayar pajak yang hasilnya digunakan untuk pembangunan. Padahal, beberapa hasil kajian, termasuk oleh ekonom terkemuka-Michael Porter, menunjukkan adanya korelasi positif antara profit dan CSR, atau tujuan finansial dan tujuan sosial perusahaan. Perusahaan yang mencatat laba tertinggi adalah para pionir dalam CSR.

Ironisnya, selama ini realitas yang terjadi memperlihatkan bahwa daerah-daerah tambang yang kaya sumber daya mineral di mana perusahaan-perusahaan tambang besar dunia (Freeport di Papua dan Newmont di Minahasa) beroperasi justru menjadi kantong-kantong kemiskinan masyarakat lokal, pusat konflik bernuansa kecemburuan sosial, serta sumber perusakan lingkungan dan sumberdaya alam. Hal tersebut menjadi bukti masih diabaikannya etika dan tanggung jawab sosial perusahaan oleh MNC yang seharusnya menjadi pionir dalam CSR.

Lebih dari itu semua, aktor pemerintah tetap harus menjadi obyek sentral yang harus dibangun kapasitas kelembagaannya dalam manajemen bencana. Governance tidaklah

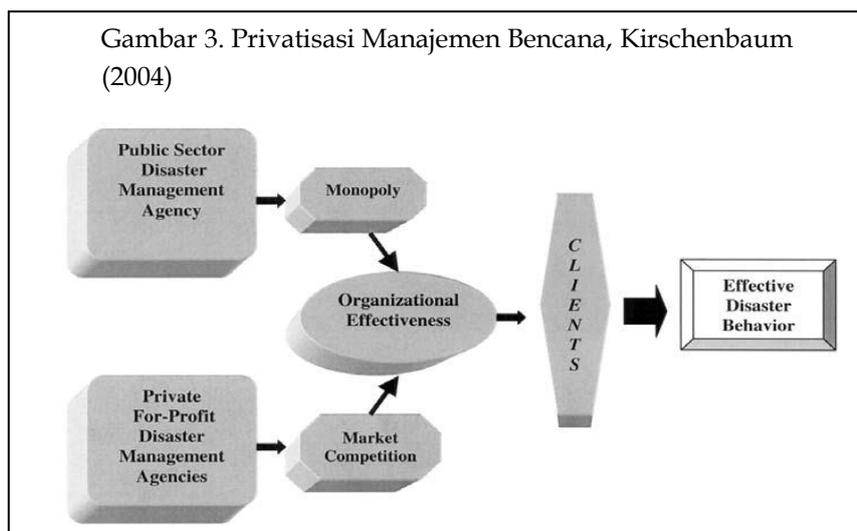
seharusnya ditempatkan sebagai pemikiran yang mereduksi kekuatan negara hanya karena ia harus berbagi peran dengan aktor di luar pemerintah. Orientasi *strong government* barangkali bergeser, peran pemerintah pun barangkali direduksi, tetapi kapasitas pemerintah tidak dimaksudkan untuk dikurangi. Apa dan bagaimana pengembangan kapasitas manajemen bencana dari sisi pemerintah harus dibangun ?

*Pertama*, kemampuan manajemen bencana pemerintah dimulai dengan merubah nilai, orientasi, dan kepentingan pemanfaatan alam dari yang sebatas hanya kepentingan ekonomi sebesar-besarnya menjadi orientasi ekonomi yang berwawasan lingkungan. Dalam konteks yang lebih luas, reorientasi harus dilakukan menyangkut paradigma pembangunan yang dianut. Orientasi ini juga harus distrukturkan dalam instrumen-instrumen kebijakan. Kebijakan-kebijakan strategis harus mengarusutamakan kepentingan konservasi dan rehabilitasi ekologi. Eksplorasi dan eksploitasi tentu tidak diharamkan, tetapi harus ada batasan tegas berapa banyak, berapa lama, berapa dalam eksplorasi boleh dilakukan, apa dampak dari setiap aktivitas yang dilakukan bagi keberadaan ekosistem, konsekuensi apa yang harus dilakukan sebagai kompensasi aktivitas pemanfaatan alam, dan berapa besar tindakan tersebut dapat mengurangi resiko kerusakan alam. Dengan begitu "tragedy of the common" dapat dicegah. Pemerintah harus tegas dan berani untuk melarang aktivitas pemanfaatan alam ketika tindakan konservasi yang dilakukan sama sekali tidak efektif menutup resiko yang ditimbulkannya. Peran pemerintah adalah sebagai pengawas, sebagai wasit, bukan malah menjadi pemain kedua yang turut berbuat kerusakan.

*Kedua*, pemerintah harus terus dibangun *core competence and technology*-nya dengan tekanan pada *tacit knowledge* dan *eksplisit knowledge*. Hal tersebut menjadi wajib mengingat manajemen bencana alam semakin membutuhkan *technical knowledge*. Misalnya membuat database tentang peta rawan bencana dengan *Geographical* atau *Geo Spatial*

*Information System, Natural Disaster Hotspot, teknologi single hazard exposure analysis, multihazard exposure analysis, dan sebagainya. Konsekuensinya, ini semua membutuhkan professional employee and organization. Penanganan bencana harus benar-benar profesional berbasis pada managerial capacity bukan malah dibumbui sebagai komoditas politik untuk menyerang atau menyelamatkan*

kelompok politik yang disinyalir menjadi *trigger* terjadinya bencana. Mungkinkah hal tersebut dilakukan, walaupun tidak mungkin bersandar pada kekuatan internal birokrasi pemerintah, Kirschenbaum (2004) menawarkan konsep *public-private partnership* atau bahkan lebih ekstrem lagi privatisasi manajemen bencana.



Ketiga, aspek penataan kelembagaan pemerintah dalam manajemen bencana juga harus dibangun. Aspek ini menyangkut kejelasan peran dan tanggung jawab antar unit pemerintahan, kejelasan struktur penanganan, alur dan mekanisme koordinasi, diskresi administrasi, dan sebagainya. Dalam hal ini mendesak dibangun kapasitas kelembagaan penanganan bencana pada setiap level, unit pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Strukturisasi dan integrasi manajemen bencana sebagai bagian dari sistem pembagian urusan pemerintahan (berdasarkan Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007) dan penataan organisasi perangkat daerah sebagai unit satuan kerja penyelenggara urusan pemerintahan (berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007) merupakan hal mendasar yang harus dilakukan.

### Urgensi Pembangunan dan Pendidikan Berwawasan Lingkungan

Semakin meningkatnya frekuensi kasus dan masalah lingkungan telah memberikan kontribusi bagi munculnya ide pembangunan yang berkelanjutan/berwawasan lingkungan. Dalam beberapa hal, eksploitasi sumber daya yang tidak terkendali bukan hanya bisa mengakibatkan kelangkaan sumber daya tetapi juga mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan. Karenanya, pembangunan ekonomi harus berorientasi ke pembangunan yang berwawasan lingkungan/pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Keadaan dinilai tidak berkelanjutan ketika *natural capital*, atau sumberdaya alam yang tersedia, dieksploitasi atau dirusak dengan akselerasi yang sangat cepat jika dibandingkan

dengan proses pemulihannya. Kerusakan karena keserakahan manusia tidak hanya dirasakan oleh suatu komunitas sosial tertentu, tetapi akan mengancam kehidupan manusia secara global. Bahkan yang lebih fatal lagi adalah dampaknya bagi kehidupan manusia di masa yang akan datang.

Ada 2 (dua) aspek penting dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan, yaitu pembangunan (*development*) dan lingkungan (*ecology, the environment*). Karenanya, pembangunan berwawasan lingkungan berarti pembangunan yang baik ditinjau dari sudut pandang ekologi/lingkungan (*ecologically sound development*). Berwawasan lingkungan berarti adanya keharmonisan dalam hubungan manusia dan alam, atau yang lebih spesifik lagi antara masyarakat dan lingkungan fisiknya.

Konsep dasar pembangunan berwawasan lingkungan berpijak dari gagasan tentang keterbatasan sumber daya dalam memenuhi kebutuhan manusia (*human needs*) sehingga perlu dilestarikan agar bisa dimanfaatkan, baik untuk generasi kini maupun yang akan datang. *Sustainable development* adalah konsep pembangunan yang ingin menyeimbangkan antara aktivitas ekonomi dan ketersediaan sumber daya alam. Konsep pembangunan seperti ini tidak hanya memperhatikan kepentingan generasi kini tetapi juga generasi yang akan datang (*inter-generational approach*).

Kemudian, berbicara tentang pendidikan secara riil, pendidikan berwawasan lingkungan lama-kelamaan mungkin tidak lagi menjadi satu bentuk eksplorasi *ultimate values* dalam kebudayaan, termasuk moralitas yang berwawasan lingkungan. Namun sebaliknya, pendidikan akan menelantarkan nilai-nilai tersebut yang disebabkan *pressure* model komoditas dari sistem ekonomi kapitalisme yang dominan dan hegemonik.

Bahkan wacana tentang aliran pendidikan kritis pun, menurut M. Agus Nuryatno (2003), masih banyak berbicara dalam ruang "dunia manusia" karena dibentuk berdasarkan pada kerangka epistemologis yang berpusat pada

manusia. Kerangka antroposentris ini dipertanyakan Bell dan Russel, yang berpendapat ada sebuah kecenderungan untuk memperlakukan alam sebagai sebuah "yang lain" (*the other*) yang mengabaikan konsekuensi ekologis dari proses pendidikan yang berdasar pada logika penguasaan dan eksploitasi alam. Mereka tidak bisa berkata apa-apa tentang eksploitasi alam dan potensinya sebagai penyebab krisis lingkungan dan bencana alam. Dasar filosofis persepsi ini adalah superioritas manusia, yaitu manusia dianggap sebagai *free agent* yang terpisah dari alam sekitarnya.

Bukti tersebut menunjukkan bahwa penganut aliran pendidikan kritis belum mempunyai atensi pada relasi yang sistematis antara penindasan manusia dengan dominasi alam, yang dalam realitasnya dominasi alam tidak dapat dilepaskan dari dominasi sekelompok manusia yang memberikan kontribusi pada kerusakan alam. Karena alasan inilah Bell dan Russel mencoba untuk mencurahkan perhatian pada isu ekologis dalam aliran pendidikan kritis dengan mengusulkan "pendidikan lingkungan kritis" yang memerhatikan "lebih daripada sekadar dunia manusia". Asumsinya adalah manusia, alam dan masyarakat tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, semua saling melingkupi.

Dalam konteks manajemen bencana, aktivitas mitigasi bencana (guna mengurangi dampaknya) bisa dimulai dengan pembelajaran di sekolah, instansi pemerintah maupun swasta, dan kelompok nonformal melalui lembaga-lembaga swadaya. Jika program tersebut bisa menjadi sebuah gerakan besar negara dan masyarakat, maka jumlah korban dan kerugian akibat bencana diharapkan akan dapat diminimalisasi secara signifikan.

Bahkan kiranya cukup 'unik' dan menarik ketika kita menyimak pernyataan Giddens (2000):

*Kadang-kadang menakut-nakuti orang perlu dilakukan untuk membujuk mereka agar mereka mengubah perilakunya, atau agar mereka menerima langkah-langkah yang harus diambil untuk menghindari*

bahaya tertentu. Tindakan dunia yang efektif untuk menghadapi pemanasan global, misalnya, hanya mungkin diprakarsai jika pemerintah dan para perilaku politik lainnya menjadi sangat terganggu oleh bencana-bencana yang akan terjadi jika tindakan tersebut tidak dilakukan. Namun ada batas "besaran" ketakutan yang dapat atau harus diumumkan. Jika terlalu besar, bisa-bisa tidak ada orang yang menyikapinya dengan serius.

Persepsi tentang bencana sebagai *common problem*, kiranya membawa pada konsepsi ideal jaringan interaksional antar berbagai aktor. Dalam kaitan ini, maka perspektif *governance* menjadi sebuah opsi karena menawarkan pandangan yang kompleks sebagaimana kompleksitas masalah. Wijaya (2007) menyatakan:

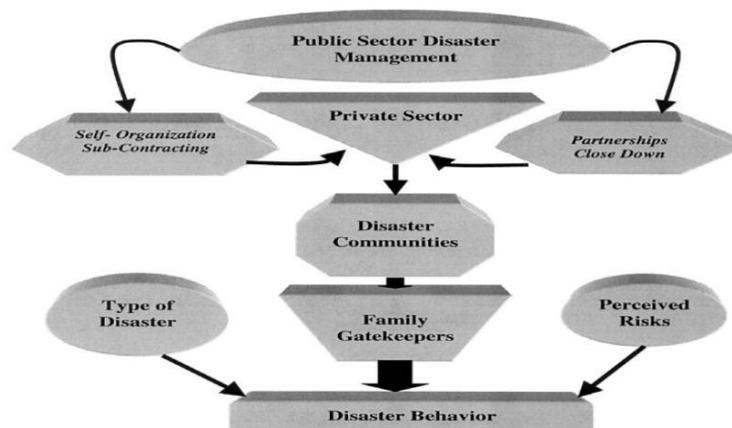
*Upaya penanggulangan bencana perlu direncanakan dalam koridor visi dan misi tertentu yang melibatkan ketiga sektor; pemerintah, swasta dan masyarakat. Sharing tanggung jawab antara ketiga sektor tersebut memerlukan transparansi dan akuntabilitas untuk membangun kepercayaan di antara ketiganya yang akan berfungsi sebagai lem pengikat kinerja di antara mereka tidak hanya dalam upaya penanggulangan bencana, karena yang lebih penting lagi adalah pencegahan terjadinya bencana. Tanggung jawab sosial sektor privat harus dipertegas, hak-*

*hak sosial masyarakat perlu dijamin dan peran regulasi pemerintah perlu diperkuat.*

Pendapat tersebut mendasarkan pada urgensi perspektif dan nilai-nilai *governance* dalam upaya pencegahan/penanggulangan bencana. Keterlibatan sinergis dalam bentuk jaringan (*network*) dari ketiga pilar pemerintahan menjadi titik tekan utama. Dengan *governance*, nilai dan praktik administrasi publik tidak lagi didominasi oleh sektor pemerintah. Adanya persyaratan dan garansi bagi terciptanya jaringan sinergis tersebut sekaligus merefleksikan suatu relasi multiaktor yang demokratis.

### Catatan Penutup

Manajemen bencana berbasis *governance* adalah suatu pendekatan yang sistematis dan sinergis dari berbagai *stakeholder* dalam upaya mengantisipasi dan atau menangani terjadinya suatu bencana. Melalui manajemen bencana tersebut, maka diharapkan penanggulangan bencana tidak lagi dilakukan secara parsial oleh masing-masing pihak, namun seluruh elemen dapat terintegrasi/terlibat untuk bekerjasama secara sinergis agar penanganannya mampu melingkupi semua lini kehidupan sosial masyarakat yang terkena dampak bencana. Barangkali relevan dengan pemetaan Kirschenbaum (2004) dalam gambar 4 :



Gambar 4.  
Model Proses Sosial Manajemen Bencana

Untuk itulah, penguatan *sense of crisis*, kepedulian, komitmen, peran dan tanggung jawab kolektif serta kontinuitas kerjasama dalam konteks jejaring *governance* sangat diperlukan demi keberlangsungan dan keberlanjutan manajemen bencana yang efektif.

### Daftar Pustaka

- FAO/GIEWS. 2003. *Integrating Early Warning into Disaster Risk Reduction Policies*. Germany.
- Giddens, Anthony. 2000. *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Kirschenbaum, Alan. 2004. *Chaos Organization and Disaster Management*. New York : Marcel Dekker
- Kooiman, Jan. 1993. "Modern governance." *Social-political Governance*. London: Sage.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Stoker, G. 1998. *Governance as Theory: Five Propositions*. UNESCO.
- Rhodes, RAW. 2000. *Governance and Public Administration*. Debating
- Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.
- Sobirin. 2006. *Manajemen Bencana Berbasis Masyarakat*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Tun Lin Moe & Pathranarakul P. 2006. "An integrated approach to natural disaster management." *Disaster Prevention and Management*. Vol. 15 No. 3.
- Vigoda, Eran. 2002. *Public Administration : An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York : Marcel Dekker.
- Wijaya, Andy F. 2007. "Problem Antisipasi Bencana: dalam Perspektif *Good Governance* dan Manajemen Pelayanan Publik." Makalah Seminar Nasional Potensi Migas dan Antisipasi Bencana di Jawa Timur. Malang: Universitas Brawijaya.