

Manajemen Risiko Bencana Berbasis Komunitas: Alternatif Dari Bawah

oleh:

Dr. Eko Teguh Paripurno, MT



munculnya ancaman itu. Bukan saja karena kekuatannya yang luar biasa, namun juga karena waktu terjadinya sulit ditentukan secara tepat. Beberapa kejadian bencana alam menunjukkan bahwa betapa besar ukuran suatu bencana alam itu, sehingga manusia tidak mempunyai makna terhadap besarnya bencana tersebut. Namun, dilain pihak, manusia mempunyai kemampuan untuk mengenali dan memahami bencana tersebut. Tindakan tersebut merupakan salah satu upaya untuk meredam kerugian yang ditimbulkan oleh bencana alam, atau sering disebut sebagai bagian dari penanggulangan bencana. Tindakan penanggulangan bencana merupakan bagian penting dan strategis bagi aksi kemanusiaan, dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari kebijakan pembangunan dan usaha peningkatan kesejahteraan.

Saat bencana terjadi, hampir seluruh aktor mencurahkan tenaga dan pikiran untuk melakukan tindakan gawat darurat bagi korban bencana. Selanjutnya, kita disibukkan berbenah melakukan rehabilitasi maupun rekonstruksi. Berbagai pengelolaan bencana yang telah kita lakukan jelas sesuai dan bukan tanpa alasan. Kita melakukan tindakan darurat karena memang begitu banyak korban yang memerlukan pertolongan. Kita perlu melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi berbagai infrastruktur yang rusak oleh bencana, agar bisa menjalankan rutinitas hidup kita secara normal. Dan, siklus itu selalu saja kita lakukan.

Manajemen bencana berbasis komunitas: alternatif dari bawah? Dari mana sih sebenarnya manajemen bencana harus dimulai?. Entah dari bawah, ataupun dari atas, belakangan ini, setiap terjadi bencana kita cenderung meletakkan kesalahan pada pihak lain, lembaga lain, orang lain, kelompok lain, dan lain lain lainnya. Bahkan, bencana se-

ringkali dianggap sebagai sesuatu yang harus terjadi, cenderung diterima apa adanya sebagai sebuah takdir.

Bencana alam seringkali dianggap sebagai sesuatu yang harus terjadi. Gerakan tanah/tanah longsor, sebagaimana gempa bumi, letusan gunung api, gelombang pasang, kekeringan, banjir dan lainnya, adalah kondisi alam yang melekat pada bumi kita. Sampai sekarang, manusia belum mampu secara tuntas menghentikan

Seputar Bencana

Bencana (*disaster*) merupakan fenomena yang terjadi karena komponen-komponen pemicu (*trigger*), ancaman (*hazard*), dan kerentanan (*vulnerability*) bekerja bersama secara sistematis, sehingga menyebabkan terjadinya risiko (*risk*) pada komunitas.

Dilihat dari waktu terjadinya, ancaman dapat muncul secara tiba-tiba dan tidak terduga (*shocks*); ancaman berangsur, terduga dan dapat dicermati (*trends*); serta ancaman musiman yang datang setiap periode waktu tertentu (*seasonality*). Ancaman yang muncul secara tiba-tiba akan menimbulkan bencana tiba-tiba (misal tumpahan limbah, kebocoran nuklir); ancaman yang berangsur dan musiman akan menyebabkan bencana yang berangsur (banjir kiriman, kekeringan, degradasi lingkungan akibat polusi, pestisida dan pupuk kimia) dan musiman (gerakan tanah/tanah longsor, kekeringan, banjir pasang surut, banjir hujan).

Status ancaman ini sangat tergantung dari kapasitas individu maupun komunitas dalam menguasai sistem peringatan dini (*early warning system*). Artinya, ancaman yang dimaknai *shocks* oleh satu individu atau komunitas, merupakan *trends* untuk individu atau komunitas lain yang mempunyai sistem peringatan dini yang lebih baik. Sebaliknya, ancaman yang dimaknai *trends* oleh satu individu atau komunitas, merupakan *shocks* untuk individu atau komunitas lain yang mempunyai sistem peringatan dini yang buruk. Ancaman gerakan tanah/tanah longsor akan dipahami sebagai sesuatu yang mendadak oleh masyarakat yang tidak memahami penanggulangan bencana, tetapi akan dipahami sebagai sesuatu yang berangsur oleh masyarakat yang paham penanggulangan bencana.

Bencana akan mereduksi kapasitas komunitas dalam menguasai maupun mengakses aset penghidupan (*livelihood assets*). Dibeberapa peristiwa bencana seluruh kapasitas dan aset tersebut hilang sama sekali. Reduksi

kapasitas itu pula yang memungkinkan bencana cenderung akan hadir berulang di suatu kawasan dan komunitas. Menurut konsep *sustainable livelihood* ada lima aset penghidupan yang dimiliki oleh setiap individu atau unit sosial yang lebih tinggi di dalam upayanya mengembangkan kehidupannya yaitu: (1) *humane capital*, yakni modal yang dimiliki manusia; (2) *social capital*, adalah kekayaan sosial yang dimiliki komunitas; (3) *natural capital*: adalah persediaan sumber daya alam; (4) *physical capital* adalah infrastruktur dasar dan memproduksi barang-barang yang dibutuhkan; serta (5) *financial capital*, yaitu sumber-sumber keuangan yang digunakan oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan kehidupannya.

Setiap individu, komunitas maupun unit sosial yang lebih besar mengembangkan kapasitas sistem penyesuaian dalam merespon ancaman. Renspons itu bersifat jangka pendek yang disebut mekanisme penyesuaian (*coping mechanism*) atau yang lebih jangka panjang yang dikenal sebagai mekanisme adaptasi (*adaptatif mechanism*). Mekanisme dalam menghadapi perubahan dalam jangka pendek terutama bertujuan untuk mengakses kebutuhan hidup dasar: keamanan, sandang, pangan, sedangkan jangka panjang bertujuan untuk memperkuat sumber-sumber kehidupannya.

Prinsip kehati-hatian dimulai dari mencernati setiap bagian kegiatan yang berpotensi menjadi ancaman terhadap keberadaan aset penghidupan dan jiwa manusia. Ancaman tersebut perlahan-lahan maupun tiba-tiba akan berpotensi menjadi sebuah bencana, sehingga menyebabkan hilangnya jiwa manusia, harta benda dan lingkungan. Kejadian ini terjadi di luar kemampuan adaptasi masyarakat dengan sumber-dayanya. Berkenaan dengan hal tersebut maka perlu dipahami potensi risiko yang mungkin muncul, yaitu besarnya kerugian atau kemungkinan hilang-

nya (jiwa, korban, kerusakan dan kerugian ekonomi) yang disebabkan oleh ancaman tertentu di suatu daerah pada suatu waktu tertentu. Resiko biasanya dihitung secara matematis, merupakan probabilitas dari dampak atau konsekuensi suatu ancaman. Jika potensi risiko pada pelaksanaan kegiatan jauh lebih besar dari manfaatnya, maka kehati-hatian perlu dilipat-gandakan. Upaya mengurangi kerentanan (*vulnerability*) yang melekat, yaitu sekumpulan kondisi yang mengarah dan menimbulkan konsekuensi (fisik, sosial, ekonomi dan perilaku) yang berpengaruh buruk terhadap upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan bencana, misalnya: menambang, penambangan batu, membakar.

Siklus penanggulangan bencana yang perlu dilakukan secara utuh. Upaya pencegahan (*prevention*) terhadap munculnya dampak adalah perlakuan utama. Untuk mencegah banjir maka perlu mendorong usaha masyarakat membuat sumur resapan, dan sebaliknya mencegah penebangan. Agar tidak terjadi jebolnya tanggul, maka perlu disusun *save procedure* dan kontrol terhadap kepatuhan perlakuan. Walaupun pencegahan sudah dilakukan, sementara peluang adanya kejadian masih ada, maka

perlu dilakukan upaya-upaya mitigasi (*mitigation*), yaitu upaya-upaya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. Ada 2 bentuk mitigasi, yaitu mitigasi struktural berupa pembuatan infrastruktur pendorong minimalisasi dampak, serta mitigasi non struktural berupa penyusunan peraturan-peraturan, pengelolaan tata ruang dan pelatihan.

Usaha-usaha di atas perlu didukung dengan upaya kesiapsiagaan (*preparedness*), yaitu melakukan upaya untuk mengantisipasi bencana, melalui pengorganisasian langkah-langkah yang tepat, efektif dan siap siaga. Misalnya : penyiapan sarana komunikasi, pos komando dan penyiapan lokasi evakuasi. Di dalam usaha kesiapsiagaan ini juga dilakukan penguatan sistem peringatan dini (*early warning system*), yaitu upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Upaya ini misalnya dengan membuat perangkat yang akan menginformasikan ke masyarakat apabila terjadi kenaikan kandungan unsur yang tidak diinginkan di sungai atau sumur di sekitar sumber ancaman. Pemberian peringatan dini harus (1) menjangkau dan dipahami masyarakat (*accessible*), (2) segera (*immediate*), (3) tidak membingungkan (*coherent*), dan (4) bersifat resmi (*official*).

Pada akhirnya jika bencana dari sumber ancaman terpaksa harus terjadi, maka tindakan tanggap darurat (*response*), yaitu upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menanggulangi dampak

yang ditimbulkan dan mengurangi dampak lebih besar, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda. Secara sinergis juga diperlukan bantuan darurat (*relief*), yaitu upaya memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa: pangan, sandang, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih.

Agar dampak tidak berkepanjangan maka proses pemulihan (*recovery*) kondisi lingkungan dan masyarakat yang terkena dampak/bencana, dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula. Upaya yang dilakukan bukan sekedar memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar (jalan, listrik, air bersih, pasar puskesmas, dll) tetapi termasuk fungsi-fungsi ekologis. Upaya tersebut, dalam jangka pendek umumnya terdiri dari usaha rehabilitasi (*rehabilitation*), yaitu upaya untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya, fasilitas umum dan fasilitas sosial penting, dan menghidupkan kembali roda perekonomian dan fungsi ekologis setelah bencana terjadi. Penyelesaian masalah lingkungan sejauh ini hanya melakukan tindakan fisik ini, yang umumnya belum menyentuh rehabilitasi fungsi ekologis. Selanjutnya rekonstruksi (*reconstruction*) merupakan upaya jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.

Seputar Partisipasi Komunitas

Komunitas merupakan sebuah istilah yang digunakan secara luas. Satu konsep umum mengenai komunitas adalah bahwa suatu komunitas adalah harmonis, mempunyai satu keselarasan minat dan aspirasi, dan terikat oleh nilai-nilai dan tujuan yang sama. Definisi ini menunjukkan bahwa komunitas bersifat homogen. Dalam kenyataannya, suatu komunitas dapat dibedakan secara sosial dan beragam. Gender, kelas, kasta, kekayaan, usia,

etnis, agama, bahasa, dan aspek-aspek lain membedakan dan saling melengkapi dalam komunitas. Kepercayaan, minat, dan nilai-nilai anggota komunitas dapat bertentangan satu sama lain. Oleh karena itu, sebuah komunitas tidak perlu homogen.

Dalam manajemen risiko bencana berbasis masyarakat ini, sebuah komunitas dapat diartikan sebagai sebuah kelompok masyarakat yang dapat mempunyai satu atau dua ke-

samaan seperti misalnya tinggal dilingkungan yang sama, terpapar ke resiko bahaya yang serupa, atau sama-sama telah terkena dampak suatu bencana. Komunitas juga dapat mempunyai masalah, keawatiran dan harapan yang sama tentang resiko bencana. Meskipun demikian, mereka yang tinggal dalam sebuah komunitas mempunyai kerentanan dan kapasitas yang berbeda-beda, misalnya laki-laki dan perempuan. Ada yang mungkin lebih rentan atau lebih mampu dari yang lain.

Partisipasi komunitas merupakan suatu proses untuk memberikan wewenang lebih luas kepada komunitas untuk secara bersama-sama memecahkan berbagai persoalan. Pembagian kewenangan ini dilakukan berdasarkan tingkat keikutsertaan komunitas dalam kegiatan tersebut. Partisipasi komunitas bertujuan untuk mencari jawaban atas masalah dengan cara lebih baik, dengan memberi peran komunitas untuk memberikan kontribusi sehingga implementasi kegiatan berjalan lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan. Partisipasi komunitas dilakukan mulai dari tahapan kegiatan pembuatan konsep, konstruksi, operasional-pemeliharaan, serta evaluasi dan pengawasan. Tingkat partisipasi komunitas dalam kegiatan penanggulangan bencana terdiri dari 7 (tujuh) tingkatan yang didasarkan pada mekanisme interaksinya, yaitu: (1) penolakan; (2) berbagi informasi; (3) konsultasi tanpa komentar; (4) konsensus dan pengambilan kesepakatan bersama; (5) kolaborasi; (6) berbagi penguatan dan risiko; dan (7) pemberdayaan dan kemitraan. Lebih lanjut ting-

kat partisipasi ini dapat diperkuat dari kecenderungan partisipasi yang bermakna "untuk" komunitas, menjadi "bersama" komunitas, dan akhirnya "oleh" komunitas.

Ada berbagai pemangku-kepentingan (*stakeholder*) dan aktor dalam proses pengelolaan resiko bencana oleh komunitas. Pemangku-kepentingan pengelolaan bencana secara umum dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: (i) penerima manfaat, komunitas yang mendapat manfaat/dampak secara langsung maupun tidak langsung, (ii) intermediasi, kelompok komunitas, lembaga atau perseorangan yang dapat memberikan pertimbangan atau fasilitasi dalam pengelolaan bencana antara lain: konsultan, pakar, LSM, dan profesional di bidang kebencanaan, dan (iii) pembuat kebijakan, lembaga/institusi yang berwenang membuat keputusan dan landasan hukum seperti lembaga pemerintahan dan dewan kebencanaan.

Penentuan dan pemilahan pemangku-kepentingan dilakukan melalui 4 (empat) tahap proses yaitu: (a) identifikasi pemangku-kepentingan; (b) penilaian ketertarikan pemangku-kepentingan terhadap kegiatan penanggulangan bencana; (c) penilaian tingkat pengaruh dan kepentingan setiap pemangku-kepentingan; dan (d) perumusan rencana strategi partisipasi stakeholder dalam penanggulangan bencana pada setiap fase kegiatan. Semua proses dilakukan dengan cara mempromosikan kegiatan pembelajaran dan meningkatkan potensi komunitas untuk secara aktif berpartisipasi, serta menyediakan kesempatan untuk ikut bagian dan memiliki kewenangan dalam proses pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya dalam kegiatan penanggulangan bencana.

Peran komunitas dalam proses pembangunan adalah penting karena dalam kenyataannya tidak seorang pun yang dapat memahami kesempatan dan hambatan di tingkat lokal selain komunitas setempat itu sendiri, dan tidak seorang pun lebih tertarik untuk

memahami urusan setempat selain komunitas yang keberlanjutan hidup dan kesejahteraannya dipertaruhkan. Oleh karena komunitas tempatan harus dilibatkan dalam identifikasi dan pemecahan masalah yang berkaitan dengan kerentanan terhadap bencana dan informasi harus diperoleh dengan cara dan bahasa yang dapat dipahami oleh komunitas.

Semakin banyak bukti yang menunjukkan bahwa kebanyakan pengelolaan resiko bencana dan program pengelolaan yang bersifat *top-down* gagal untuk mencakup kebutuhan setempat khusus dari komunitas yang rentan, mengabaikan potensi sumber daya dan kapasitas setempat, dan mungkin dalam beberapa kasus bahkan meningkatkan ketergantungan sekaligus kerentanan komunitas.

Sebagai hasilnya, para praktisi pengelolaan resiko bencana telah menghasilkan suatu kesepakatan umum untuk lebih memberikan penekanan pada program-program pengelolaan resiko bencana oleh komunitas. Ini berarti bahwa komunitas yang rentan itu sendiri yang akan dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan pengelolaan resiko bencana bersama dengan semua entitas tingkat lokal, propinsi, dan nasional dalam bentuk kerja sama.

Tujuan penanggulangan risiko bencana oleh komunitas adalah mengurangi kerentanan dan memperkuat kapasitas komunitas untuk menghadapi resiko bencana yang mereka hadapi. Keterlibatan langsung komunitas dalam melaksanakan tindakan-tindakan peredaman resiko di tingkat lokal adalah suatu keharusan. Beberapa penulis membedakan antara keikutsertaan komunitas dengan keterlibatan komunitas. Keikutsertaan dan keterlibatan komunitas digunakan secara bergantian, yang berarti bahwa komunitas bertanggung jawab untuk semua tahapan program termasuk perencanaan dan pelaksanaan. Pada akhirnya, ujung dari partisipasi komunitas ini adalah mewujudkan

penanggulangan bencana oleh komunitas itu sendiri.

Pengalaman dalam pelaksanaan penanggulangan bencana yang berorientasi pada pemberdayaan dan kemandirian komunitas akan merujuk pada: (1) melakukan upaya pengurangan resiko bencana bersama komunitas di kawasan rawan bencana, agar selanjutnya komunitas mampu mengelola resiko bencana secara mandiri, (2) menghindari munculnya kerentanan baru & ketergantungan komunitas di kawasan rawan bencana pada pihak luar, (3) penanggulangan resiko bencana merupakan bagian tak terpisahkan dari proses pembangunan dan pengelolaan sumberdaya alam untuk keberlanjutan kehidupan komunitas di kawasan rawan bencana, (4) pendekatan multisektor, multi disiplin, dan multibudaya.

Lebih lanjut penanggulangan resiko bencana berbasis komunitas dapat mengacu kepada hal-hal penting berikut : (1) Fokus perhatian dalam

pengelolaan resiko bencana adalah komunitas setempat. (2) Peredaman resiko bencana adalah tujuannya. Strategi utama adalah untuk meningkatkan kapasitas dan sumber daya kelompok-kelompok yang paling rentan dan mengurangi kerentanan mereka untuk mencegah terjadinya bencana di kemudian hari. (3) Pengakuan adanya hubungan antara pengelolaan resiko bencana dan proses pembangunan. Pendekatan ini beranggapan bahwa menangani penyebab mendasar bencana, misalnya kemiskinan, diskriminasi dan marginalisasi, penyelenggaraan pemerintahan yang lemah dan pengelolaan politik dan ekonomi yang buruk, akan berperan dalam perbaikan menyeluruh kualitas hidup dan lingkungan. (4) Komunitas adalah sumber daya kunci dalam pengelolaan resiko bencana. Komunitas adalah aktor utama dan juga penerima manfaat utama dalam proses pengelolaan resiko bencana. (5) Penerapan pendekatan multi-sektor dan multi-disipliner: menyatukan begitu banyak komunitas lokal dan bahkan pemangku kepentingan pengelolaan resiko bencana untuk memperluas basis sumber dayanya. (6) Merupakan kerangka kerja yang berkembang dan

dinamis.

Pelajaran yang dipetik dari prakek-praktek yang telah ada terus mengembangkan teori. Pembagian pengalaman, metodologi dan alat-alat oleh komunitas dan para praktisi terus berlangsung untuk memperkaya praktek. (7) Mengakui bahwa berbagai komunitas yang berbeda memiliki persepsi yang berbeda tentang resiko. Terutama laki-laki dan perempuan yang mungkin mempunyai pemahaman dan pengalaman yang berbeda dalam menangani resiko juga mempunyai persepsi yang berbeda tentang resiko dan oleh karena itu mungkin mempunyai pandangan yang berbeda tentang bagaimana meredam resiko. Adalah penting untuk mengenali perbedaan-perbedaan tersebut. (8) Berbagai anggota komunitas dan kelompok dalam komunitas mempunyai kerentanan dan kapasitas yang berbeda. Individu, keluarga, dan kelompok yang berbeda dalam komunitas mempunyai kerentanan dan kapasitas yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut ditentukan oleh usia, jender, kelas, pekerjaan (sumber penghidupan), etnisitas, bahasa, agama dan lokasi fisik.

Seputar Proses

Seperti telah dikemukakan di atas, penanggulangan resiko bencana oleh komunitas merupakan proses untuk mendorong komunitas di kawasan rawan bencana mampu secara mandiri menangani ancaman yang ada di lingkungannya dan kerentanan yang ada pada dirinya. Oleh karena itu komunitas yang menghadapi resiko perlu terlibat secara aktif dalam identifikasi, analisis, tindakan, pemantauan dan evaluasi resiko bencana untuk mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas mereka. Ini berarti bahwa komunitas menjadi pusat pengambilan keputusan dan pelaksanaan aktivitas-aktivitas pengelolaan resiko bencana.

Berdasarkan pengalaman bekerja bersama komunitas, terdapat ke-

cenderungan dalam proses penanggulangan resiko bencana oleh komunitas ini. Walaupun tidak secara limer dan berurutan, beberapa tahapan tersebut di bawah ini dapat digunakan sebagai acuan bagi "orang luar" yang akan mendorong terwujudnya penanggulangan resiko bencana oleh komunitas.

1. Melakukan mobilisasi untuk memahami konteks dilakukan untuk lebih memungkinkan masalah untuk ditangani melalui intervensi yang tepat. melakukan kegiatan-kegiatan untuk secara bersama-sama menggeluti konteks resiko bencana melalui pelatihan, berbagi pengalaman dan lainnya: manajemen bencana & kedaruratan, penanganan pen-

- derita gawat darurat, pengamatan & pemantauan ancaman, advokasi kebijakan, ekonomi mikro dan lainnya
2. Penjajagan situasi dan kondisi masyarakat. Penjajagan dilakukan untuk prediksi kebutuhan untuk penanggulangan bencana. Hal ini perlu dilakukan agar terjadi kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumberdaya. Analisis situasi ini dapat mulai dengan menyusun profil masyarakat untuk memahami resiko bencana melalui riset partisipatif tentang informasi historis kebencanaan, ciri-ciri geoklimat, fisik, keruangan, tatanan sosiopolitik, dan budaya, kegiatan-kegiatan ekonomik serta kelompok-kelompok rentan.
 3. Penjajakan yang menyeluruh mengenai keterpaparan komunitas terhadap bahaya dan analisis mengenai kerentanan mereka serta kapasitas mereka merupakan dasar dalam semua aktivitas, proyek dan program untuk meredam resiko bencana. Penjajakan resiko bencana merupakan proses partisipatif dalam menentukan sifat, cakupan, dan besarnya dampak negatif dari ancaman terhadap komunitas dan rumah tangga di dalamnya dalam suatu periode waktu yang dapat diramalkan. Penjajakan resiko bencana komunitas juga memfasilitasi suatu proses menentukan dampak negatif yang mungkin atau cenderung terjadi (kerusakan dan kerugian) pada aset penghidupan yang beresiko. Pengkajian bersama tingkat resiko di masyarakat meliputi: persepsi masyarakat atas resiko, pemetaan bahaya, kerentanan dan kapasitas, identifikasi resiko, evaluasi dan penilaian resiko, potensi sumberdaya yang tersedia dan mobilisasi sumberdaya, analisis dan pelaporan bersama ke komunitas
 4. Tindakan perencanaan program dan memformulasikan rencana dilakukan berdasarkan hasil analisis resiko. Perencanaan ini meliputi memformulasikan tujuan (meningkatkan kapasitas & mengurangi kerentanan untuk meningkatkan kemampuan mencegah, memitigasi dan menyiapkan diri), manfaat dan hasil (mengurangi resiko), merencanakan kegiatan penting, mengidentifikasi dan mencari dukungan finansial, memformulasikan rencana kegiatan.
 5. Tahapan ini hampir selalu ditempatkan sebagai puncak upaya peredaman resiko bencana. Tahapan ini adalah menjalankan kesepakatan perencanaan yang telah diformulasikan yang dianggap mampu meredam resiko. Dalam tahapan ini terdapat serangkaian kegiatan yang terdiri dari: pengorganisasian pelaksana kegiatan, memobilisasi sumberdaya, melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan, melakukan pemantauan kegiatan dan menggunakan hasil pemantauan untuk memperbaiki rencana peredaman resiko yang dilaksanakan.
 6. Penilaian dan memberikan umpan balik cenderung jarang dilakukan. Menilai hasil kegiatan yang disesuaikan dengan hasil yang diharapkan untuk meredam bencana diharapkan dapat digunakan untuk sejak dini mengetahui efektifitas usaha yang telah dilakukan. Untuk selanjutnya menggunakan hasil evaluasi untuk pemberdayaan komunitas lain dalam meningkatkan kemampuan peredaman bencana.
 7. Di sisi lain, dilakukan mendokumentasikan proses pembelajaran dan penyebarluasan praktek-praktek sukses ke masyarakat dan wilayah lain menjadi proses penting agar sebanyak mungkin mengurangi tumpang tindih tindakan dalam peredaman resiko bencana yang sama. Penyebarluasan ini bukan hanya dari sisi geografis, tetapi sekaligus penyebarluasan secara sektoral yang sekaligus juga mengupayakan pengintegrasian usaha-usaha peredaman resiko bencana pada aspek pembangunan dan perikehidupan lainnya dan untuk kebudayaan usaha-usaha peredaman resiko bencana.
 8. Akhir dari proses ini adalah melengkapi kelembagaan peredaman bencana yang bertumpu pada komunitas (mendorong pembentukan organisasi rakyat dalam penanggulangan resiko bencana) untuk menjaga keberlanjutan, penyebarluasan dan pengintegrasian. Pada tahap ini pula dibangun mekanisme konsultatif antara organisasi rakyat dengan faktor lain. Hal ini penting dilakukan karena proses intervensi peredaman resiko bencana yang melibatkan pihak lain pada umumnya bersifat "sebagian" dari upaya peredaman seluruh resiko. Dalam posisi ini tentunya komunitas secara mandiri yang harus melanjutkan upaya-upaya peredaman tersebut. Pelembagaan ini pada dasarnya merupakan sebuah pemastian bahwa upaya peredaman resiko bencana tidak berhenti.

Seputar Strategi Penerapan

Sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 (tentang pemerintahan daerah) dan UU Nomor 25 Tahun 1999 (tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah) ditetapkan. Perbincangan tentang kebijakan pembangunan hanya terbatas mengenai pemanfaatan sumberdaya alam daerah untuk kepentingan ekonomi sesaat. Sasarannya: menggenjot pendapatan asli daerah (PAD). Belum terlihat usaha-usaha menerapkan otonomi daerah untuk menangani kawasan-kawasan rawan bencana, atau sebaliknya membuat strategi penanggulangan bencana dalam konteks otonomi daerah. Hal ini berdampak saat otonomi daerah diberlakukan, penanggulangan bencana terkesan lamban. Benarkah ada "saling ketidakpedulian" antara pusat dan daerah? Di satu sisi, daerah perlu bantuan mendesak; di sisi lain, pemerintah pusat menyatakan tidak ada dana khusus untuk penanggulangan bencana. Dan begitu pula antara masyarakat dengan pemerintah di daerahnya. Ini merupakan tantangan tersendiri buar otonomi daerah.

Penanggulangan bencana yang berbasis pada kemampuan masyarakat di kawasan rawan bencana merupakan jawaban atas kelemahan-kelemahan tersebut. Penanggulangan ini dilakukan dengan asas pemberdayaan yang memosisikan masyarakat selaku *stakeholder* internal tempatan sebagai subyek. Dengan segala keterbatasan yang ada, maka masyarakat diberdayakan untuk mampu membangun dan mengelola sistem penanggulangan bencana di daerahnya. Sementara, kita para *stakeholder* eksternal, yang bukan masyarakat tempatan, dengan penuh kesadaran menjadi pendukung.

Dalam perpektif penanggulangan bencana berbasis komunitas, bencana alam dan lingkungan sebagai fenomena sosial tidak akan muncul begitu saja, tetapi sangat berhubungan dengan kapasitas komunitas. Bencana cenderung terjadi pada komunitas yang rentan, dan akan membuat komunitas semakin rentan. Kerentan-

an komunitas diawali oleh kondisi-kondisi lingkungan fisik, sosial, dan ekonomi yang tidak aman yang melekat padanya. Kondisi tidak aman tersebut terjadi oleh tekanan-tekanan dinamik, baik internal maupun eksternal. Dinamika-dinamika internal tersebut bukan terjadi dengan sendirinya, tetapi karena terdapat akar permasalahan yang menyertainya, baik secara internal maupun eksternal.

Di beberapa wilayah, kerentanan tersebut disebabkan oleh (1) didominasi oleh posisi dan tidak aman, (3) meningkatnya aktifitas pembangunan yang tidak selaras dengan alam dan lingkungan, (4) organisasi sosial di dalam penanggulangan bencana yang belum terbangun dan mempunyai kapasitas yang rendah, (4) institusi penanggulangan bencana di tingkat lokal yang tidak aktif dan mempunyai kapasitas yang lemah dalam penanggulangan bencana.

Seluruh kondisi tersebut merupakan hasil proses dinamis; antara lain (1) kebijakan pembangunan regional tidak selaras alam dan lingkungan, (2) komunitas seluruh waktunya digunakan untuk kepentingan ekonomi instan, dalam keterbatasan waktu, uang dan pikiran untuk pemberdayaan, (3) pertumbuhan populasi yang tinggi, dan terbatasnya dukungan untuk penanggulangan bencana. Pada akhirnya akar permasalahannya adalah (1) tidak ada hukum positif dalam penanggulangan bencana, (2) penanggulangan bencana dipahami sepotong-sepotong, dan (3) kebijakan bias dalam perpektif penanggulangan bencana.

Penanggulangan bencana secara menyeluruh, baik melalui pengurangan dampak maupun menghilangkan penyebab bencana, bukan pekerjaan yang sederhana. Para pelaku perlu melakukan transformasi penanggulangan bencana secara menyeluruh dan sinergis, baik secara struktural maupun proses. Individu, keluarga, komunitas dan unit sosial yang lebih tinggi, maupun pemerintah daerah dan pusat perlu melakukan transfor-

masi perilaku, kebijakan, hukum dan institusi. Direkomendasikan para pihak melakukan penanggulangan bencana dengan mereduksi kerentanan dan kondisi tidak aman, tekanan-tekanan dinamis dan akar permasalahan.

Mengacu pada kerentanan yang ada, reduksi kerentanan dapat dengan cara (1) meningkatkan kapasitas individu, keluarga dan komunitas dalam melakukan penyesuaian dan adaptasi terhadap tipologi kawasan yang rendah dan

cekung, (2) membangun praktek penanggulangan bencana secara terprogram, menyeluruh, multi pihak dan berbasis pada kebutuhan, (3) meningkatkan keanekaragaman aset dan sumberdaya masyarakat, (4) membangun organisasi masyarakat di bidang penanggulangan bencana, (5) membangun keanekaragaman produksi dan sumber pendapatan masyarakat, (6) membangun institusi penanggulangan bencana di tingkat lokal.

Mengacu pada faktor-faktor tekanan dinamis yang ada, maka reduksi faktor tekanan dapat dengan

cara (1) membangun kebijakan dan praktek pengaturan kelahiran, (2) membangun kebijakan dan praktek pengelolaan sumberdaya yang peka lingkungan, tidak berorientasi sesaat, adil dan mutualis. (3) membangun kebijakan dan praktek pengelolaan tata ruang yang peka permasalahan lingkungan, holistik, dan tidak berorientasi sesaat (4) memperkuat hubungan antar keluarga, dan unit sosial di atasnya (5) membangun kebijakan, praktek dan institusi penanggulangan bencana secara utuh di tingkat pemerintah daerah.

Peran Penganggaran

Pada kondisi kita saat ini yang terbiasa dengan mekanisme "top-down", proses partisipasi alias "bottom-up" tidak akan mudah muncul dengan sendirinya. Pemerintah sebagai pemilik mandat utama dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana perlu mendorong proses tersebut, dan memperbesar ruang peran masyarakat. Karena penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan penyelenggaraan pembangunan, maka mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan desa sampai tingkat kabupaten misalnya, dapat digunakan sebagai salah satu mekanisme perencanaan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Tidak cukup ruang peran dalam partisipasi, tetapi perlu alokasi dana yang cukup untuk memperbesar peran tersebut. Misalnya melalui alokasi dana desa (ADD) yang memadai bagi desa kawasan rawan bencana maupun SKPD-SKPD yang berhubungan erat dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana. SKPD pertanian, kehutanan, pendidikan, kepemudaan dan olahraga adalah contoh-contoh SKPD yang dapat digunakan untuk memperbesar peran tersebut. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana juga dapat dilakukan dengan memperbesar pos-pos anggaran yang dimungkinkan digunakan untuk itu, misalnya melalui pos kegiatan kepemudaan dan olahraga. Tentu sangat tidak adil apabila dana kegiatan keolahragaan di suatu kabupaten yang rawan bencana mencapai 10 milyar, sementara dana untuk kegiatan kepemudaan hanya 1 milyar. Padahal jelas-jelas partisipasi pemuda untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana hanya dapat digunakan melalui kegiatan kepemudaan, baik Pramuka, Karang Taruna, Palang Merah Indonesia dan lainnya. Bukan melalui kegiatan olahraga. Mengapa dana olahraga besar? Ah, rupanya alokasi yang besar itu diperlukan karena kita harus membayar pemain asing untuk sepakbola. Hati kita yang dapat menjawab: itu sesat pikir atau tidak?



www.bbc.co.uk