

Berkesadaran Global, Bertindak Lokal

(Studi Lapangan tentang Penanganan Risiko Bencana di Berbagai Daerah)

Oleh Tim Redaksi Jurnal Dialog Kebijakan Publik

Paparan bagian ini merupakan hasil studi lapangan di berbagai daerah di Indonesia mengenai sikap, pendapat dan pandangan publik tentang peristiwa bencana dan bagaimana mereka menilai penanganan bencana dilakukan selama ini serta rekomendasi yang mereka ajukan untuk perbaikan penanganan bencana di Indonesia ke depan. Setiap bencana selalu membawa resiko-resiko (*risks*) pada kehidupan, bisa berupa kerusakan lingkungan alam maupun resiko-resiko sosial kehidupan manusia dan masyarakat. Risiko-resiko demikian itu, meskipun sama

sekali tidak dikehendaki, seringkali tidak terhindarkan menimpa warga masyarakat, dan akibatnya seringkali fatal menimbulkan korban jiwa, kerusakan lingkungan alam, kehidupan sosial, kerusakan berbagai sarana hidup dan menyebabkan kemerosotan kualitas hidup warga masyarakat.

Dalam negara yang demokratis, pemerintah yang responsif terhadap pendapat atau opini masyarakat (*opinion-responsive government*), merupakan salah satu prasyarat penting untuk mendapatkan solusi terbaik dalam menangani bencana, sehingga secara proaktif bisa diambil kebijakan terbaik dan melakukan pengaturan-pengaturan atas resiko-resiko yang mungkin terjadi (*risk regulation*) se-

cara memadai, sehingga resiko-resiko yang ada bisa dikurangi, dicegah dan diatasi, atau seminimal mungkin bisa dihindari, sehingga tidak membawa dampak kerusakan semakin parah, baik terhadap lingkungan alam, kehidupan warga negara dan komunitas sosial.

Sikap responsif dan proaktif demikian itu penting, mengingat, dalam beberapa tahun terakhir, peristiwa demi peristiwa bencana menimpa warga masyarakat di daerah-daerah di Indonesia, yang barangkali dimungkinkan masih akan terjadi di masa-masa yang akan datang, sehingga mengancam dan mengganggu keberlangsungan hidup masyarakat. Sejak gempa bumi dan tsunami melanda



foto - gum

propinsi Aceh dan sekitarnya, kita warga bangsa Indonesia dihadapkan pada resiko-resiko yang mengancam dan ketidakpastian-ketidapastian dalam hidup disebabkan oleh bencana gempa bumi. Sejak gempa besar terjadi di Aceh, bersumber dari keretakan bumi di dasar laut Samudera Hindia, seakan dasar bumi, dimana warga bangsa Indonesia berpijak, terus bergerak retak, disusul gempa bumi-gempa bumi lainnya, di daerah-daerah di Indonesia, seperti di Sumatera bagian selatan, Jawa bagian selatan, Sulawesi bagian barat, dan merembet ke daerah-daerah Indonesia Timur lainnya.

Selain bencana gempa bumi itu, kita juga dihadapkan pada resiko-resiko yang ditimbulkan oleh bencana-bencana dalam bentuk lain, sebagai akibat dari perubahan iklim dan cuaca yang drastis, seperti tiupan keras badai angin puting beliung, luapan banjir dan tanah longsor di suatu tempat dan kekeringan drastis di tempat lain, yang membawa resiko-resiko tersendiri, menimbulkan ketidakpastian-ketidapastian dalam hidup mengancam kehidupan warga masyarakat dari sisi lain. Bahkan, di tengah-tengah adanya ancaman resiko-resiko bencana alam itu, kita juga dihadapkan pada resiko-resiko lain, yang ditimbulkan oleh bencana dalam bentuk lain, bencana buatan manusia (*man-made disaster*), karena kesalahan dalam penggunaan teknologi, kesalahan dalam praktek pembangunan, dan bencana-bencana sosial, seperti konflik sosial, baik terjadi di daerah bencana maupun di daerah lainnya.

Berbagai peristiwa bencana itu membawa beban hidup

tersendiri dan mengancam keberlangsungan dan kemajuan pembangunan, yang mestinya bisa dicapai dalam kehidupan normal. Sebagai dampak dari bencana itu, kualitas hidup manusia, keluarga, dan masyarakat semakin merosot. Selain menimbulkan korban jiwa, berbagai bencana itu juga menimbulkan dampak pada kerusakan fisik dan mental, lingkungan alam, prasarana dan sarana publik, yang sangat penting artinya untuk menopang hidup dan keberlangsungan hidup warga masyarakat. Semua itu, bila tidak ditangani secara preventif, responsif dan proaktif, akan membawa dampak lanjutan terganggu dan terhambatnya keberlangsungan hidup dan kemajuan pembangunan, yang akan mengakibatkan keterbelakangan hidup bangsa.

Pemerintah dan masyarakat sendiri sejauh ini telah berusaha dan melakukan berbagai upaya menangani bencana dan dampak risikonya pada masyarakat melalui berbagai kebijakan dan bantuan kemanusiaan. Merespon bencana terjadi, pemerintah baik di pusat maupun di daerah telah melakukan berbagai intervensi penanganan, seperti pencegahan, tanggap darurat, intervensi bantuan kemanusiaan, pemulihan, rehabilitasi dan pembangunan kembali masyarakat terkena dampak bencana. Demikian pula, kalangan masyarakat sipil, baik secara mandiri atas prakarsanya sendiri maupun dibantu lembaga donor internasional, juga melakukan berbagai upaya penanganan dalam berbagai bentuk intervensi, seperti memberikan bantuan kemanusiaan, pembangunan kembali komunitas dan pemberdayaan masyarakat.

Namun demikian, berbagai intervensi penanganan itu dirasa banyak pihak, di kalangan publik, baik di tingkat nasional maupun di daerah, masih terasa kurang dan belum optimal, bukan hanya dalam mengantisipasi terjadinya bencana tetapi juga dalam menangani dampaknya. Selain karena begitu banyaknya bencana yang terjadi, sehingga menuntut pemerintah

dan masyarakat harus mencurahkan energi dan sumberdaya finansial yang begitu besar untuk menanganinya, hal itu juga disebabkan karena belum sistematis dan terarahnya strategi dan mekanisme penanganan bencana di Indonesia, sebagaimana tercermin dalam masih lemahnya kapasitas, baik kelembagaan pemerintah maupun masyarakat sipil, dalam menangani bencana dan resiko dampaknya, seperti terdapat dalam kesenjangan-kesenjangan (*gaps*) yang ada antara kapasitas kelembagaan dan masalah yang seharusnya mereka atasi.

Studi lapangan ini mengkaji bagaimana sikap, pendapat dan opini publik tentang penanganan bencana dilakukan selama ini, dengan mempertimbangkan sumber penyebab, kejadian peristiwa, jenis bencana, dampak dan kandungan risiko-risiko yang ada di dalamnya. Studi lapangan memusatkan perhatian pada sejauhmana sikap publik terhadap bencana dan penanganannya yang mencerminkan apakah telah dilandasi oleh sikap 'berkesadaran global, dan bertindak lokal', atautkah masih sebatas pada kesadaran lokal saja. Sikap 'berkesadaran global' ini menjadi fokus perhatian riset ini karena, sebagaimana akan dipaparkan dalam kerangka pendekatan di bawah ini, sumber bencana yang kelihatannya berada di tingkat nasional atau lokal itu, dalam konteks perkembangan masyarakat dewasa ini sebenarnya tidak terlepas dari konteks global, dari politik bumi dalam masyarakat industrial atau kapitalisme lanjut ini, dengan segala resiko-resiko yang ada dan dampak yang ditimbulkannya. Sejujukan kesadaran ini tercermin dalam penanganan bencana selama ini, dan hikmah pelajaran apa yang bisa dipetik dari penanganan bencana ini untuk perbaikan penanganan bencana di masa depan, menjadi fokus utama riset ini.

Studi lapangan ini secara khusus difokuskan pada tiga masalah utama, yaitu: (1) bagaimana pandangan, sikap dan respon publik dalam me-

mandang sumber bencana dan mengatasi resiko dampaknya pada lingkungan alam dan kehidupan komunitas; (2) bagaimana publik memandang penanganan bencana se-

lama ini dan hikmah pelajaran (*lesson learnt*) apa yang bisa dipetik, kelebihan dan kekurangannya, dan kasus contoh terbaik (*the best practices*) dalam penanganan bencana selama ini di daerahnya; dan (3) menurut

pandangan mereka, apa rekomendasi prioritas-prioritas kebijakan, agenda, atau program-program yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk perbaikan penanganan resiko bencana ke depan.

Penanganan risiko bencana

Menghadapi berbagai bencana penuh resiko, sebagaimana dikemukakan di muka, diperlukan sikap tersendiri, yaitu sikap refleksif dan kritis terhadap apa yang terjadi, mencermati

ini, hendaknya kita selalu bersikap refleksif dan kritis terhadap apa yang terjadi, terhadap perkembangan yang ada, karena perkembangan itu selain membawa manfaat-manfaat (*benefits*) pada kehidupan kita, juga membawa risiko-risiko (*risks*) tersendiri. Perkembangan kapitalisme dan industri maju dewasa ini, selain membuahkan akumulasi kapital, dari dorongan-dorongan mengejar keuntungan, beserta perkembangan teknologi dan aktivitas industrial menyertainya, juga menuai akumulasi resiko (*risk accumulation*) yang berdampak pada kerusakan lingkungan alam, komunitas sosial, yang bila tidak bisa ditangani, bisa menimbulkan krisis dan bencana pada masyarakat. Resiko-resiko itu sendiri memang sulit dihitung dalam kalkulasi matematis, dan karena itu diperlukan analisis ilmiah dari pengetahuan dan sains moderen untuk mengkajinya. Namun demikian, hal itu bisa dengan sangat jelas dibaca, dalam kemungkinan-kemungkinan atau probabilitas yang ada dari terjadinya sebuah peristiwa atau bencana dan dampaknya yang ditimbulkan terhadap kehidupan masyarakat.

perubahan lingkungan sekitar, perubahan-perubahan alam, cuaca dan lingkungan sosial, beserta dampak resiko-resiko yang mungkin timbul, sehingga kita bisa mengantisipasi, mencegah, dan mengatasinya, dalam resiko seminimal mungkin.

Menghadapi situasi ini, adalah penting untuk mengingat apa yang dikemukakan Ulrich Beck, seorang ilmuwan sosial kritis Jerman, dalam bukunya *Risk Society*, bahwa hidup dalam alam moderen-industrial, kapitalisme maju, disertai perkembangan dan ketergantungan kita pada teknologi, aktivitas manusia dan perilaku serta gaya hidup penuh variasi

Peringatan Ulrich Beck itu sangat berharga, mendorong kalangan ahli dan para analis resiko, untuk tidak hanya melihat resiko-resiko ditimbulkan oleh perkembangan industri dan kemajuan teknologi dibawa kapitalisme maju, sebagaimana terjadi di negara-negara maju, tetapi lebih dari itu mendorong mereka untuk semakin menyadari akan adanya resiko dan bencana dari berbagai aspek kehidupan, baik disebabkan oleh perubahan alam maupun perubahan sosial. Bahkan ada yang menyebutkan bahwa resiko-resiko yang ditumbul-



kan oleh perilaku manusia moderen ini sudah mencapai tingkat 'maniak resiko', bencana kolektif, global, yang dampaknya tidak bisa diubah atau diputar kembali, menimbulkan bencana yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya. Bencana-bencana ditimbulkan oleh pola makan dan minum yang menimbulkan persebaran penyakit, seperti penyakit sapi gila, kegagalan pasar sehingga diperlukan asuransi, kecelakaan lalu lintas karena gagap teknologi transportasi, cacat tubuh karena kesalahan penggunaan teknologi reproduksi biologis, dan kecanduan, kehilangan memori dan tumor otak karena ketergantungan pada teknologi komunikasi, merupakan beberapa contoh bencana disebabkan perilaku manusia moderen.

Bencana-bencana itu tampaknya terkesan murni bencana sosial, tidak ada kaitannya dengan bencana alam. Namun, dalam bencana alam pun sebenarnya kita bisa menemukan banyak bencana alam, meski sekilas terkesan murni bencana alam, terjadi karena perilaku manusia (*man-made disaster*). Tekanan reaktor nuklir di bawah tanah menyebabkan desakan-desakan lempengan bumi, terjadi gempa dan mendorong letusan gunung berapi, pemanasan global sehingga daratan es di kutub utara dan selatan meleleh, menimbulkan gelombang pasang, perubahan cuaca drastis, curah hujan tinggi, banjir, tanah longsor, musim kering berkepanjangan, kerusakan ekologis dan kelangkaan pangan, punahnya habitat tumbuhan dan hewan karena racun pestisida, dan lain sebagainya, merupakan jenis-jenis bencana alam disebabkan oleh aktivitas

manusia, terutama aktivitas ekonomi, industrialisasi, dan perkembangan teknologi.

Berbagai peristiwa bencana itu seakan diluar jangkauan kita untuk menanganinya, sehingga mendorong kita untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan sains teknologi moderen lebih maju untuk mencegahnya. Namun, kesadaran akan politik bumi ini, atau politik ekonomi global dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan penggunaan teknologi berdampak lintas negara itu, menggugah kesadaran kita untuk memiliki kesadaran global dalam membaca dan memahami sumber berbagai peristiwa bencana itu. Namun, apakah kesadaran demikian telah dimiliki masyarakat kita, sehingga meningkatkan keberdayaan kita dalam menangani bencana itu, masih menjadi tanda tanya. Peringatan *Ulrich Beck* dan tumbuhnya kesadaran global akan sumber dan resiko politik bumi itu dalam hal ini sangat penting dan relevan untuk menghadapi berbagai bencana yang ada dan kemungkinan terjadi.

Sebagaimana berkembangnya risiko-risiko kehidupan di masyarakat moderen, kita juga mengenal berkembangnya penanganan atau pengaturan negara (*regulatory state*) atas risiko-risiko itu. Kedua konsepsi ini, masyarakat beresiko dan pengaturan-pengaturan negara atas risiko-risiko bencana itu bisa dikaitkan satu sama lain, karena yang terakhir itu tumbuh dan berkembang berkat kesadaran dan tuntutan masyarakat kepada negara untuk mengatasi risiko mereka hadapi. Sebaliknya, berkembangnya pengaturan risiko oleh negara itu memiliki kekuatan mengubah dan mendorong dan mengubah perilaku masyarakat dan kalangan industrial untuk mengatasi risiko-risiko sebagai akibat dari perilaku dan tindakan mereka itu. Dalam tingkat perkembangan selanjutnya keduanya menciptakan semacam mekanisme audit sosial atau transparansi politik tersendiri, baik negara atau pemerintah dan masyarakat, sama-sama bertanggungjawab

untuk mengatasi berbagai resiko dan dampak ditimbulkan oleh bencana.

Kebijakan dan pengaturan negara atas risiko-risiko dampak bencana itu sendiri haruslah dijalankan dalam domain-domain pengaturan resiko (*risk regulation regime*) yang khusus, tergantung pada jenis bencananya, karena berbeda jenis bencana berbeda pula pengaturan dan pemecahannya, sesuai dengan pengetahuan dan sarana teknologi yang diperlukan. Domain bencana alam gempa, misalnya, berbeda penanganannya dengan bencana karena perubahan iklim dan cuaca. Demikian pula, penanganan bencana perubahan iklim dan cuaca berbeda penanganannya dengan bencana penyakit disebabkan pola makan, atau pemberian asuransi karena kegagalan pasar.

Meskipun demikian, terdapat prinsip-prinsip umum yang harus dijunjung tinggi dalam setiap penanganan bencana, bahwa selain pentingnya intervensi dan bantuan kemanusiaan dalam situasi darurat, dalam hal ini setiap jenis bencana apapun berlaku, juga dalam setiap penanganan bencana negara dan masyarakat diharuskan untuk mengedepankan prinsip-prinsip kemanusiaan universal, profesionalisme, dan ketepatan kebijakan dalam penggunaan pengetahuan, informasi, teknologi, standar, mekanisme dan prosedur untuk menangani bencana. Dalam setiap kebijakan dan penanganan resiko dampak bencana, baik dalam intervensi minimal seperti disyaratkan oleh kalangan neo-liberal untuk intervensi terhadap kegagalan pasar (*market failure*), atau, perlunya sikap responsif pemerintah terhadap opini publik (*opinion-responsive government*), sebagaimana ditekankan kalangan demokrasi populis, maupun perlunya mempertimbangkan kepentingan kelompok-kelompok kepentingan, pelobi dan kalangan profesional, sebagaimana ditekankan oleh kalangan realis, semua mensyaratkan pentingnya pengumpulan informasi (*information gathering*), untuk mendapatkan data yang akurat untuk

mengambil kebijakan, penetapan standar dan mekanisme penanganan (*standard setting*) dan perubahan perilaku masyarakat (*behaviour modification*) untuk meminimalkan resiko ditimbulkan oleh bencana.

Studi Lapangan

Studi lapangan ini berharap mendapatkan gambaran atau protret yang jelas atas sikap, pandangan dan opini publik atas penanganan bencana selama ini, apakah telah mencerminkan sikap 'berkesadaran global, bertindak lokal', dalam memandang sebab-sebab bencana dan dalam mengatasi risiko-risiko bencana yang terjadi. Studi lapangan dilakukan dengan melakukan observasi dan wawancara dengan berbagai pihak, dari kalangan pemerintah, masyarakat sipil, kalangan warga komunitas korban dan kalangan warga komunitas pada umumnya, bukan korban langsung, untuk menemukan data dan realitas empiris, baik realitas obyektif maupun subjektif dari peristiwa bencana, sebab-sebab, risiko-risiko dan dampaknya terhadap lingkungan alam dan kehidupan komunitas manusia dan masyarakat.

Studi lapangan dilakukan dengan observasi di daerah bencana dan wawancara mendalam ke berbagai pihak untuk menemukan data dan realitas, baik realitas objektif situasional di daerah bencana maupun realitas subjektif kesadaran individual dan sosial, atas terjadinya peristiwa bencana dan resiko dampaknya terhadap lingkungan kehidupan alam dan sosial di daerah bencana. Selain itu, data dan informasi dasar yang melingkupi realitas ini, baik realitas natural maupun sosial atas terjadinya peristiwa bencana di daerah bencana, akan dikumpulkan untuk menopang temuan dihasilkan berkaitan dengan ketiga fokus utama penelitian di atas.

Studi lapangan ini menggunakan metode observasi dan wawancara mendalam, dilakukan di daerah-daerah bencana di Indonesia, meliputi berbagai jenis peristiwa bencana penting terjadi di Indonesia, meliputi tiga daerah dan jenis bencana sebagai berikut: (1) bencana gempa tsunami-Aceh dan gempa susulannya di daerah lain (Aceh dan Yogyakarta); (2)

bencana alam karena perubahan iklim dan cuaca, seperti angin puting beliung, gelombang pasang laut, banjir, longsor, dan kekeringan (Riau, Karanganyar Jawa Tengah, Makasar, dan NTT); (3) bencana buatan manusia, kesalahan penggunaan teknologi, atau bencana akibat kegiatan pembangunan yaitu bencana Lumpur Lapindo (Sidoharjo, Jatim).

Di masing-masing daerah bencana, wawancara dilakukan terhadap sejumlah informan dari berbagai pihak, sebagai berikut: (1) kalangan agen pembangunan, baik pemerintah maupun organisasi masyarakat sipil, dan; (2) kalangan warga komunitas masyarakat pada umumnya. Informan ditentukan secara purposive, dimulai dari penentuan responden kunci (*key informan*), tiga (3) orang dari kalangan pemerintah, LSM, dan warga komunitas pada umumnya, di masing-masing ketiga daerah atau jenis bencana. Dari sini, kemudian dilakukan penentuan informan berikutnya melalui metode *snow balling*, penentuan dua (2) orang informan oleh responden kunci dari masing-masing ketujuh dan jenis bencana secara bergulir, sehingga diperoleh sekurang-kurangnya sembilan (9) orang informan di masing-masing ketujuh daerah dan jenis bencana. Selanjutnya, bila datanya dirasa belum mencukupi, kepada ke delapan belas orang responden itu diminta menunjuk satu (1) orang responden untuk pendalaman studi, sehingga sekurang-kurangnya akan diperoleh, secara keseluruhan, enampuluh tiga (63) orang informan dari ketujuh daerah dan jenis bencana, sehingga mencapai keterwakilan yang cukup untuk mendapatkan realitas objektif sasaran penelitian.

Realitas dan data dihasilkan dari studi lapangan ini, sebagaimana digambarkan dalam paparan di bawah, cukup menarik menggambarkan bagaimana pandangan publik terha-

dap penanganan bencana di Indonesia, yang selama ini boleh dikata sangat minim mendapat perhatian dan kajian publik Indonesia dalam bentuk riset. Banyak tulisan dan laporan yang ada selama ini tentang bencana di Indonesia umumnya berupa laporan dari proyek kalangan agen-agen pembangunan dalam penanganan bencana, yang meskipun datanya lengkap, tetapi belum dianalisis dan dikaji secara mendalam. Melengkapi artikel-artikel paparan pandangan dan opini dari para ahli, dalam berbagai sudut pandang, sebagaimana disajikan Jurnal ini di depan, hasil studi opini publik ini sedikit banyak bisa

dipandang mencerminkan bagaimana pandangan atau perspektif publik Indonesia terhadap penanganan bencana selama ini dan bagaimana seharusnya penanganan bencana dilakukan ke depan, untuk perbaikan penanganan dan pengaturan resiko dan dampak bencana di Indonesia.

Kondisi bencana di daerah selain menggambarkan seberapa besar bencana terjadi juga seberapa luas resiko dampaknya terhadap kehidupan, yang mencerminkan seberapa luas cakupan atau domain bencana dan resikonya yang harus dikontrol, dikendalikan dan ditangani. Peristiwa bencana ada yang terjadi sekali dan sesudah itu berhenti, seperti terjadi dalam kasus bencana gempa. Dampaknya memang sangat besar, tergantung besaran skalanya, tetapi hal itu hanya

sekali terjadi, namun resikonya bisa bergulir tergantung dari penanganan dan masalah-masalah yang muncul di masyarakat. Tetapi, ada juga yang berlangsung cukup lama, dalam rentang waktu agak lama dan berubah-ubah naik turun, seperti terjadi dalam kasus perubahan iklim dan cuaca drastis, dalam badai angin puting beliung, banjir, tanah longsor, kekeringan dan resiko-resiko kerusakan dan kelangkaan ditimbulkan. Sementara, bencana kesalahan penggunaan teknologi atau resiko pembangunan, umumnya berlangsung cukup lama dengan resiko selalu muncul, meskipun sudah ditangani tetapi resiko tetap ada, seperti ekstrimnya terjadi dalam kasus bencana lumpur Lapindo dan kerusakan lingkungan akibat aktivitas pembangunan lainnya.

Pandangan, sikap dan respon terhadap bencana

Sikap, pandangan dan respon berbagai kalangan terhadap resiko bencana sangat bervariasi, tergantung cara pandangan dunia atau kultural dimiliki dalam mendefinisikan situasi, tingkat pengetahuan dan sarana teknologi dan organisasi sosial dimiliki, termasuk didalamnya mekanisme pengaturan dan prosedur dalam mengatasi resiko bencana. Kebanyakan memang sangat idealis, terkesan kurang mencerminkan kesadaran yang tinggi atau 'berkesadaran global' dalam memandang bencana. Pandangan responden umumnya, menggunakan klasifikasi Albert Einstein, masih sangat kuat didasari oleh kosmologi agama tradi-

sional, atau agama mistis, belum agama moral atau mencapai agama kosmik, di dasari oleh kesadaran makrokosmik agama pengetahuan dan sains moderen. Namun, kombinasi ketiganya juga kita temukan, karena dalam memandang peristiwa ini mereka juga dibingkai oleh keterbatasan pengetahuan dan teknologi dimiliki. Keterbatasan-keterbatasan ini menentukan respon tindakan responden dalam bertindak mengatasi resiko bencana.

Dari sini kita menemukan, kesadaran dan respon tindakan itu bervariasi dan bertingkat-tingkat; ada yang berkesadaran global tetapi

Tabel 1: Tingkat Kesadaran dan Tindakan terhadap Peristiwa Bencana

Aktor/agen	Kesadaran	Tindakan	Kecenderungan
Kalangan Pemerintah	Mempunyai kesadaran global	Tindakannya bersifat lokal dan hilir	Berkesadaran global tetapi tidak tercermin dalam tindakannya.
Kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat	Mempunyai kesadaran global	Bertindak global	Berkesadaran global dan sekaligus tercermin dalam tindakannya
Kalangan warga komunitas korban	Belum mempunyai kesadaran global	Bertindak lokal	Tidak mempunyai kesadaran global dan sekaligus tidak bertindak global

tidak tercermin dalam respon tindakannya di tingkat lokal, ada yang berkesadaran global dan tercermin dalam respon tindakannya di tingkat lokal, ada yang tidak berkesadaran global tetapi respon tindakannya bersifat global setidaknya dalam tataran agama mistis dan moral saja, dan ada pula yang tidak dua-duanya, tidak berkesadaran global dan tidak pula melakukan respon tindakan lokal. Tabel di bawah ini menggambarkan pandangan, sikap dan respon publik yang mencerminkan tingkat berkesadaran global dan bertindak lokal dalam mengatasi resiko bencana.

Memperhatikan table 1 di atas, pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran global dalam upaya penanganan bencana. Salah satu indicator adalah telah diterbitkannya UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang disusul terbitnya PP No. 8 Tahun 2007 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana; PP No.22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana; PP No. 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana; dan Perda serta berbagai SK Bupati/Walikota di daerah rawan bencana.

Akan tetapi kesadaran global yang sudah berkembang di kalangan pemerintah itu tidak tercermin pada tindakannya ketika setiap kali menangani peristiwa bencana, baik bencana alam, nonalam, maupun bencana social. Dalam menangani bencana banjir di Kabupaten Karanganyar dan Bojonegoro misalnya, hampir semua program dan kegiatan

yang dilakukan lebih sibuk menangani pada masalah hilir. Kegiatan pengumpulan data dan informasi dilakukan secara dadakan, sumber daya manusia yang kurang terlatih, dan peralatan pendukung yang tidak memadai. Akibatnya, seluruh penanganan pada saat tanggap darurat terkesan tidak ada koordinasi, semuanya dilakukan secara spontan dan kurang terencana dan terprogram secara rapi. Gambaran yang sama juga tercermin dalam penanggulangan bencana tsunami di Aceh dan gempa di Yogyakarta, Kerusakan Hutan di Riau, Kekeringan di NTT, serta demikian pula dalam menangani bencana kesalahan teknologi Lumpur Lapindo di Kabupaten Sidoarjo. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa di kalangan pemerintah kecenderungannya adalah meski sudah memiliki kesadaran global, tetapi belum bertindak global.

Sedangkan di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampak mempunyai kesadaran global, dan sekaligus bertindak global pula. Strategi, program, dan kegiatan yang dilakukan terasa adanya kesadaran global dan lebih melihat persoalan pada ranah hulu. Boleh jadi itu disebabkan karena jaringan LSM dengan lembaga-lembaga internasional cukup terjalin secara intensif, dan pada kenyataannya penyandang dana dari lembaga asing itu lebih sering bekerjasama dengan LSM ketimbang dengan pemerintah ketika menangani peristiwa bencana. Hasil penelitian ini menemukan bahwa dalam penanganan bencana tsunami di Aceh, gempa di Yogyakarta, kekeringan di NTT dan banjir di Jawa Tengah yang dilakukan oleh kalangan LSM terasa lebih mencerminkan tindakan global. Seluruh aktivitasnya menggunakan standar penanganan bencana secara internasional, dan lebih mengutamakan pada program dan kegiatan yang berjangka panjang yang preventif, seperti menekankan pentingnya peringatan dini. Posisi LSM lebih otonom daripada kalangan pemerintah terhadap kepentingan kapitalisme interna-

sional, sehingga cukup mempunyai keleluasaan untuk mengimplementasikan kesadaran globalnya pada tindakan penanganan bencana. Ini berbeda dengan kalangan pemerintah yang sering kali kurang berdaya terhadap tekanan kepentingan kapitalisme internasional yang cenderung mengabaikan kerusakan lingkungan alam ketika melakukan eksploitasi sektor pertambangan dan hutan tropis, sehingga menimbulkan bencana seperti banjir, longsor, kekeringan, dan kesalahan teknologi.

Sementara itu, di kalangan komunitas korban bencana belum muncul kesadaran global dan tindakannya sangat spontan ketika sedang terjadi peristiwa bencana. Setiap kali terjadi bencana fakta menunjukkan adanya korban jiwa maupun material sangat banyak, karena belum ada tindakan yang bersifat preventif dan antisipatif. Tingkat kerentanannya meningkat, sementara kapasitas penanganan bencana menurun, karena berkembang persepsi di kalangan masyarakat bahwa bencana adalah masalah nanti saja. Sementara itu tingkat kepekaan kepada tanda-tanda bencana secara tradisional seperti sensitive terhadap perilaku binatang dan perubahan suhu sudah mulai menurun, sedangkan kemampuan membaca bencana secara modern masih belum memiliki.

Tindakan komunitas korban di daerah bencana kurang mengenal adanya perencanaan dan tidak memiliki kesadaran akan pentingnya data dan informasi. Bahkan cenderung pasif dan menunggu uluran bantuan dari pihak luar baik dari pemerintah maupun masyarakat luas pada umumnya. Fenomena ini tampak pada komunitas korban gempa di Yogyakarta, tsunami Aceh, dan juga di daerah banjir sungai Bengawan Solo. Bahkan di bencana Lumpur Lapindo di Sidoarjo, hingga sekarang keadaannya masih sangat memprihatinkan, banyak sekali warga masyarakat korban bencana yang masih terlantar dan menghuni di tenda-tenda darurat.

Hikmah pembelajaran penanganan resiko bencana

Hikmah pembelajaran atas penanganan resiko bencana bisa disebut semacam 'audit sosial' atau penilaian dan evaluasi publik atas penanganan resiko bencana dilakukan berbagai pihak, baik oleh kalangan pemerintah, LSM atau masyarakat, dan warga komunitas korban dan komunitas bukan korban secara mandiri tanpa bantuan dari luar. Penanganan yang terakhir, meskipun skala organisasi dan institusinya kecil, pada umumnya bersifat swadaya berdasar modal-sosial kultural dimiliki masyarakat setempat, atau dikenal dengan kearifan lokal (*local wisdom*), namun kebanyakan justru efektif mengatasi resiko langsung (*direct risk*) menimpa korban.

Sementara, penanganan oleh pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat, terutama LSM dari luar didanai lembaga donor, umumnya dilakukan setelah bencana terjadi (*pasca disaster*), dengan kelembagaan atau institusi dan sumberdaya finansial lebih besar, biasanya melakukan penanganan atas resiko-resiko dampak lanjutannya dan pemulihan-pemulihan menuju normalisasi kehidupan dan pembangunan kembali masyarakat terkena bencana dalam jangka panjang. Meskipun, ada juga pemerintah, terutama pemerintah daerah, sejalan dengan desentralisasi dan pendelegasian wewenang lebih besar dari pusat ke daerah dilakukan selama ini, begitu bencana terjadi langsung melakukan berbagai upaya penanganan darurat, dan juga melakukan pendataan dan pengumpulan informasi, untuk dijadikan dasar dalam menangani korban dan mengurangi resiko yang terjadi, seperti dilakukan pemerintah kabupaten Bantul, Yogyakarta, ketika daerah itu dilanda bencana gempa bulan Mei, 2006.

Dari berbagai bentuk intervensi penanganan bencana itu, baik dilakukan warga komunitas setempat, pemerintah maupun LSM serta lembaga donor internasional, kita menemukan berbagai variasi intervensi penanganan resiko dampak bencana, yang da-

pat diklasifikasi sebagai berikut. Ada yang menekankan pada intervensi bersifat jangka pendek, sebatas darurat kemanusiaan saja, ada pula yang menekankan strategi jangka panjang sampai pada pemulihan kembali, atau pada tingkat mengembalikan masyarakat menuju kondisi normal seperti semula, bahkan ada yang lebih dari itu, melakukan transformasi sosial, menciptakan masyarakat yang baru, disertai dengan kelengkapan sarana dan prasarana baru untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana di masa mendatang, belajar dari bencana yang terjadi. Variasi berbagai jenis intervensi penanganan itu, dapat dilihat dari bentuk respon yang dilakukan, strategi yang digunakan, program-program yang dijalankan, dan praktek koordinasi dan implementasi yang dilakukan. Tabel di bawah ini menggambarkan hasil analisis data dari respon, strategi, program-program aktivitas, hasil dan dampaknya, serta kapasitas dan kelemahannya, dilihat dari kesenjangan antara kapasitas dan hasil yang dicapai, dari penanganan resiko bencana dilakukan berbagai pihak selama ini.

Sebagaimana tercermin dalam Tabel 2, secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan bencana belum dilakukan secara sistematis untuk mencegah dan menangani resiko, terutama resiko-resiko dalam tiap domain bencana yang sangat bervariasi di daerah. Pemerintah pusat sendiri sejauh ini telah mengeluarkan kebijakan dan regulasi penanganan resiko bencana dalam UU Penanganan Bencana dan Peraturan Pemerintah tentang Penanganan Bencana, tahun 2007, tetapi belum diintegrasikan dalam kegiatan pembangunan disertai mekanisme pelaksanaan di tingkat daerah. Dalam konteks desentralisasi sekarang ini, daerah sangat berperan penting untuk menjalankan UU dan peraturan pemerintah ini, tergantung pada kapasitas daerah masing-masing. Namun yang terjadi selama ini, secara umum dapat dikatakan, bahwa kebanyakan penanganan resiko ben-

cana dilakukan secara darurat, sehingga pengumpulan data dan informasi juga dilakukan secara darurat pula. Pemerintah lebih mengandalkan pada data dan informasi yang ada selama ini, belum disertai pendataan khusus atas resiko bencana yang ada pada masing-masing domain. Sementara itu, di kalangan masyarakat sipil, pendataan dan informasi umumnya dilakukan oleh masing-masing lembaga mengikuti program yang mereka jalankan, jarang sekali menggunakan data pemerintah yang umumnya kurang mereka percayai.

Tabel 2. Pembelajaran atas penanganan resiko bencana

	Kalangan pemerintah	Kalangan masyarakat sipil	Kalangan komunitas warga korban langsung terkena bencana	Kalangan komunitas warga bukan korban langsung	Kapasitas, kelemahan dan kelebihan, dalam penanganan resiko
Dalam pengumpulan data dan informasi	Umumnya masih bersifat darurat, pengumpulan data dan informasi dilakukan dalam kondisi darurat, pendataan dan pengumpulan informasi dilakukan kurang disertai perbandingan data sebelum dan sesudah bencana	Pengumpulan data dan informasi dilakukan bersamaan dengan pemberian bantuan kemanusiaan, cenderung menggunakan data dan informasi dikumpulkan sendiri-sendiri oleh masing-masing LSM	Sering menjadi objek pendataan dan pengumpulan informasi dilakukan berbagai pihak, memiliki informasi sangat terbatas tergantung pada pendataan dan bantuan pemerintah dan LSM	Mendapatkan informasi dari berbagai lembaga sosial keagamaan di daerahnya, dari informasi bersifat informal mengikuti jaringan sosial-kekerabatan dan sosial-keagamaan	Belum punya pendataan dan pengumpulan informasi yang sistematis, bersifat sektoral masing-masing, tidak ada pemusatan data dan informasi, belum terekam dalam aktivitas BPS dan badan informasi lainnya
Dalam regulasi dan penentuan mekanisme	Sudah ada undang-undang dan peraturannya, tetapi belum disertai mekanisme pelaksanaan yang koheren, terutama di tingkat daerah	Mengikuti standar dan mekanisme lembaga-donor, menurut kebijakan dan mekanisme masing-masing	Korban belum diakomodasi dan berpartisipasi dalam penentuan kebijakan dan mekanisme yang ada, korban sangat tergantung mekanisme ditetapkan pemerintah, lembaga donor dan LSM	Berdasar pada mekanisme lokal dalam penanganan bencana, mengikuti kearifan lokal, belum diakomodasi dan berpartisipasi dalam penentuan kebijakan dan mekanisme penanganan resiko bencana	Kapasitas daerah masih rendah, belum disertai mekanisme terinci dalam masing-masing domain bencana, belum terintegrasi ke dalam kebijakan pembangunan di daerahnya
Dalam mengubah perilaku masyarakat	Regulasi dan mekanisme belum efektif mengubah perilaku, sosialisasi dilakukan tetapi belum disertai dengan penyebaran informasi memadai, pemerintah cenderung menyerahkan pada mekanisme lokal,	Memberikan penyadaran pada komunitas yang menjadi target program, tetapi belum disertai upaya perubahan sikap dan tindakan pengurangan resiko berkelanjutan	Menyadari akan bahaya resiko bencana, tetapi dalam kondisi sangat rentan untuk mengatasi resiko bencana, masih bersifat reaktif, belum proaktif terlibat dalam penanganan resiko di komunitas dan daerahnya	Masih bersifat reaktif, belum proaktif menangani resiko dampaknya, menjadi bagian dari korban yang harus menanggung resiko	Kesadaran akan resiko belum tercermin dalam tindakan mengubah perilaku untuk menangani resiko, masih bersifat reaktif belum proaktif melakukan pencegahan dan penanganan resiko
	kepada tokoh-tokoh masyarakat untuk mengubah perilaku warga				

Di sisi lain, di kalangan korban langsung, karena kerentanan yang mereka derita, umumnya sering menjadi objek dari pendataan dan informasi dari berbagai pihak, sehingga banyak yang mengeluh jenuh dengan berbagai jenis pendataan. Mereka umumnya memiliki informasi dan data sangat minim dan terbatas, sangat tergantung pada data bantuan kemanusiaan diberikan berbagai pihak, yang karena pendataannya kurang baik seringkali menimbulkan kecemburuan sosial diantara mereka. Demikian pula, kebijakan dan mekanisme penanganan dilakukan berbagai pihak belum mengakomodasi kepentingan korban, dan walaupun sudah mengakomodasi tidak disertai partisipasi korban dalam penentuan mekanisme, sehingga seringkali menimbulkan kebingungan, keluhan dan kekecewaan diantara mereka. Demikian pula kalangan war-

ga bukan korban langsung, umumnya mereka menanggung beban, dengan kebijakan dan mekanisme sepenuhnya bersandar pada mekanisme lokal atau kearifan lokal yang ada. Namun demikian, di banyak daerah, komunitas korban tidak langsung ini umumnya banyak yang efektif memberikan bantuan dan mengurangi resiko bencana dari kegiatan-kegiatan langsung (*immediate*) yang mereka lakukan begitu bencana terjadi, mengikuti mekanisme dan kelembagaan lokal yang ada, terutama mekanisme dan kelembagaan menangani krisis dan kemanusiaan dimiliki oleh lembaga sosial-keagamaan dan komunitas berdasar solidaritas kekerabatan dan modal sosial-kultural lainnya.

Dari temuan ini, secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan resiko bencana selama ini belum sistematis dilakukan dalam domain-domain bencana yang spesifik dan bervariasi. Penanganan umumnya dilakukan dalam kondisi darurat, reaktif ketika bencana terjadi, dengan data dan informasi sangat minim, belum dilakukan secara proaktif untuk

mencegah dan mengurangi dampak resiko bencana. Pemerintah pusat sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan penanganan resiko bencana dalam bentuk regulasi dan perundang-undangan, tetapi dalam pelaksanaannya belum disertai dengan mekanisme yang memadai, terutama di tingkat daerah atau kabupaten. Kapasitas daerah atau kabupaten dalam menangani resiko bencana masih sangat kurang, belum terintegrasi dalam kebijakan pembangunan dan penganggaran APBD di daerahnya. Ketidakjelasan arah dan kebijakan ini menyebabkan perubahan perilaku dalam menangani resiko bencana di masyarakat belum terjadi secara meluas, sehingga masyarakat umumnya masih sangat rentan terhadap resiko bencana, sebagaimana tercermin dalam sikap reaktif dan serba darurat selama ini dalam penanganan resiko bencana, baik tercermin dalam tindakan pemerintah maupun tindakan masyarakat sipil maupun komunitas korban.

Harapan pada penanganan bencana ke depan

Kelemahan dan kelebihan penanganan resiko bencana, sebagaimana di paparkan dimuka, mencerminkan kesenjangan-kesenjangan (*gaps*) antara kapasitas kelembagaan agen dan aktor dan resiko bencana yang seharusnya ditangani. Kesenjangan itu dapat ditemukan dalam respon dilakukan dalam pendataan dan pengumpulan informasi dengan strategi yang diambil atau kesenjangan informasi (*information gaps*), antara strategi yang diambil dengan masalah mendesak dan jangka panjang yang dihadapi atau kesenjangan strategis (*strategic gaps*), antara strategi dan program yang dijalankan atau kesenjangan implementasi (*implementation gaps*). Ketiga jenis kesenjangan ini dapat dirangkum dalam kesenjangan kapasitas (*capacity gaps*), yaitu kesenjangan antara kapasitas kelembagaan agen atau aktor dan masalah yang dihadapi, sebagaimana tercermin dari

hasil atau dampak penanganan dalam pengurangan resiko bencana.

Dari identifikasi atas kesenjangan-kesenjangan itu, dalam penelitian ini responden diminta untuk mengisi kesenjangan (*gaps*) yang ada, berupa harapan untuk merumuskan bagaimana seharusnya respon, strategi, dan prioritas agenda-program penanganan resiko bencana dilakukan ke depan, yang mencerminkan pemecahan atas kelemahan-kelemahan yang ada, dari kapasitas kelembagaan agen dan aktor dalam memecahkan masalah, dan prioritas-prioritas agenda ke depan yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi masalah ini. Tabel 3 menyajikan rekomendasi dari berbagai kalangan agen dan aktor untuk perbaikan penanganan resiko bencana, meliputi prioritas-prioritas strategis kebijakan seharusnya dilakukan menurut kemendesakan atau urgensinya,

Tabel 3: Program dan Harapan Perbaikan Penanganan (Resiko) Bencana

	Pemerintah	LSM	Komunitas Korban Langsung	Komunitas Bukan Korban Langsung
Program	Regulasi (UU, Perda, dll.) - Sosialisasi regulasi - Pendirian lembaga-lembaga/unit-unit penanggulangan bencana di berbagai level pemerintahan - Bantuan tanggap darurat	- Riset pemetaan daerah bencana - Penyadaran dan pengurangan resiko bencana - Bantuan tanggap darurat	Mendirikan Posko atau kelompok korban bencana	
Strategi	Normatif-karikatif	-Partisipatif -Kooperatif	-Pasif-kritis -Partisipasif-kritis	Partisipatif-kritis
Kegiatan	-Kegiatan-kegiatan sosialisasi dan koordinasi antar instansi -Melakukan bantuan tanggap darurat -Relokasi masyarakat korban bencana -Kanalisisasi -Himbauan	-Pelatihan-pelatihan kesadaran pengurangan resiko bencana -Gerakan penghijauan dan kritik terhadap industrialisasi, penebangan hutan, dll. - Melakukan bantuan tanggap darurat	- Protes ketidaklancaran bantuan dan penyalahgunaan bantuan - Membangun Posko dan organisasi korban bencana - Ikut dalam pelatihan-pelatihan -Gerakan penghijauan dan kritik terhadap industrialisasi, penebangan hutan, dll.	- Ikut dalam pelatihan-pelatihan DRM - Terlibat sebagai relawan dalam kegiatan-kegiatan tanggap darurat - Gerakan penghijauan dan kritik terhadap industrialisasi, penebangan hutan, dll.

strategi seharusnya diambil, prioritas agenda programnya, implementasi kegiatannya, dan koordinasi, pembagian peran, dukungan fasilitas sumberdaya dan finansial yang diperlukan, untuk perbaikan penanganan resiko bencana ke depan.

Rentetan berbagai jenis bencana yang datang menuntut perhatian dan penanganan yang lebih baik dari waktu ke waktu. Dari tabel di atas terlihat bahwa secara umum pemerintah sejauh ini lebih terkonsentrasi memberikan kerangka hukum untuk penanganan bencana, misalnya setahun lalu mengeluarkan UU No 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana. Se-

mentara itu, di daerah-daerah tertentu, NTT misalnya, sedang digodok Perda Penanggulangan Bencana. Menyusul upaya regulasi itu, program-program dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan adalah sosialisasi regulasi-regulasi tersebut dan langkah-langkah pelembaannya di berbagai tingkatan pemerintahan, misal mendirikan Taruna Siaga Bencana (Tagana) di tingkat propinsi atau lebih khusus misalnya mendirikan BPLS dalam kasus Lumpur Sidoarjo. Regulasi ini memang penting sebagai kerangka dan payung aturan penanggulangan bencana, agar tidak terjadi *chaos* dan konflik dalam penanggulangan bencana. Kendati demikian, implementasi dari program ini belum seluruhnya berjalan lancar: hal ini terutama muncul dari kenyataan masih belum

maksimalnya sosialisasi dan kurangnya infrastruktur dan sumberdaya bagi penerapan regulasi tersebut.

Di luar itu, pemerintah lebih banyak terlibat dalam kegiatan yang berorientasi pada upaya tanggap darurat, yang kebanyakan bersifat parsial, sektoral, kurang terpadu, berjangka pendek, dan berdana besar. Yang digarap pemerintah biasanya bersifat fisik, misal mendirikan tanggul-tanggul (kanalisasi) dalam kasus bencana banjir. Kegiatan ini tentu saja sangat penting, tetapi kadang aspek manusianya kurang diperhatikan. Kalaupun dilakukan biasanya bersifat himbauan, yang sebelumnya didahului dengan tuduhan-tuduhan, misal dalam kasus kebakaran hutan. Masyarakat sering dituduh membakar hutan, baik sengaja maupun

tidak sengaja, lalu mereka dihimbau untuk tidak 'membakar' hutan. Sejauh ini belum ada usaha yang serius untuk melakukan program-program pengelolaan dan pengurangan resiko bencana (*disaster risk management-DRM*) yang lebih berjangka panjang, terpadu, dan relatif berbeaya lebih murah.

Celah inilah yang diisi oleh kalangan LSM. Secara konseptual, DRM dimengerti sebagai suatu perspektif yang menawarkan konsep penanganan bencana dengan menempatkan pembangunan sebagai kondisi dan konteks di mana bencana terjadi, karena itu respon terhadap bencana ber-

sifat integratif. DRM juga merupakan sebuah terminologi kolektif yang meliputi seluruh aspek perencanaan untuk kesiapan dan mitigasi, maupun penanganan dampak pasca bencana (respon darurat). Bencana bukan semata dilihat sebagai peristiwa atau kejadian tiba-tiba (*sudden on-set*) tetapi merupakan hasil salah urus manusia (pembangunan) yang terjadi secara perlahan (*slow on-set*).

Dengan perspektif itu, dan ditambah dengan riset-riset pemetaan yang sebelumnya mereka lakukan, kalangan NGO aktif melakukan latihan-latihan penyadaran DRM di kalangan masyarakat. Posisi masyarakat di sini pun jadi bergeser. Jika sebelumnya masyarakat, terutama masyarakat korban bencana langsung, berorientasi pada bantuan langsung dan fisik,

kini mereka diarahkan pada pemberdayaan diri sendiri. Jika sebelumnya mereka hanya bersifat pasif, menunggu, dan akan menggelar protes jika dianggap ada yang tak beres dalam penyaluran bantuan, dalam DRM mereka lebih bersifat aktif-partisipatif. Dalam rumus DRM, ketika terjadi bencana, orang yang pertama-tama membantu dan menolong korban adalah masyarakat korban bencana itu sendiri. Selain itu, sebagai bagian dari DRM ini juga, kalangan LSM gencar mengkritik industrialisasi yang mengabaikan dan merusak keamanan lingkungan. Pada saat yang sama mereka mendorong pentingnya menjaga lingkungan dan penghijauan. Sayangnya, kegiatan DRM yang dilakukan LSM ini juga masih sangat terbatas dan belum terlalu meluas.

Penutup

Pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran global dalam upaya penanganan bencana. Salah satu indicator adalah telah diterbitkannya UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang disusul terbitnya PP No. 8 Tahun 2007 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Akan tetapi kesadaran global yang sudah berkembang di kalangan pemerintah itu tidak tercermin pada tindakannya ketika setiap kali menangani peristiwa bencana, baik bencana alam, non alam, maupun bencana sosial. Sedangkan di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampak mempunyai kesadaran global, dan sekaligus bertindak global pula. Strategi, program, dan kegiatan yang dilakukan terasa adanya kesadaran global dan lebih melihat persoalan pada ranah hulu. Boleh jadi itu disebabkan karena jaringan LSM dengan lembaga-lembaga internasional

cukup terjalin secara intensif, dan pada kenyataannya penyanggah dana dari lembaga asing itu lebih sering bekerjasama dengan LSM ketimbang dengan pemerintah ketika menangani peristiwa bencana.

Sementara itu, di kalangan komunitas korban bencana belum muncul kesadaran global dan tindakannya sangat spontan ketika sedang terjadi peristiwa bencana. Setiap kali terjadi bencana fakta menunjukkan adanya korban jiwa maupun material sangat banyak, karena belum ada tindakan yang bersifat preventif dan antisipatif. Tingkat kerentanannya meningkat, sementara kapasitas penanganan bencana menurun, karena berkembang persepsi di kalangan masyarakat bahwa bencana adalah urusan nanti saja. Belum berkembang kesadaran yang mendorong ke arah kultur yang meningkatkan kapasitas manajemen bencana.

Hikmah atas peristiwa bencana yang selama ini terjadi, ternyata belum tercermin pada upaya penanganan bencana. Secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan resiko bencana selama ini belum sistematis dilakukan dalam domain-domain bencana yang spesifik dan bervariasi.

Penanganan umumnya dilakukan dalam kondisi darurat, reaktif ketika bencana terjadi, dengan data dan informasi sangat minim, belum dilakukan secara proaktif untuk mencegah dan mengurangi dampak resiko bencana. Pemerintah pusat sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan penanganan resiko bencana dalam bentuk regulasi dan perundang-undangan, tetapi dalam pelaksanaannya belum disertai dengan mekanisme yang memadai, terutama di tingkat daerah atau kabupaten. Kapasitas daerah atau kabupaten dalam menangani resiko bencana masih sangat kurang, belum terintegrasi dalam kebijakan pembangunan dan penganggaran APBD di daerahnya. Ketidakjelasan arah dan kebijakan ini menyebabkan perubahan perilaku dalam menangani resiko bencana di masyarakat belum terjadi secara meluas, sehingga masyarakat umumnya masih sangat rentan terhadap resiko bencana, sebagaimana tercermin dalam sikap reaktif dan serba darurat selama ini dalam penanganan resiko bencana, baik tercermin dalam tindakan pemerintah maupun tindakan masyarakat sipil maupun komunitas korban.