

Lassa, Jonatan (forthcoming) A History of Community Based Management in Indonesia (Sebuah Sejarah Pengetahuan PRBBK di Indonesia). A Draft for Bulletin Kawasan Bappenas Edisi 25 Th. 2010. (Work in progress – longer version is in progress).

Introduction

Secara etis, “praktek” pengelolaan risiko bencana berbasis komunitas (PRBBK) diasumsikan mendahului “kesadaran menggunakan” kerangkakerja PRBBK – praktek mendahului konsep. Misalkan, kerangka kerja PRBBK dengan model “Cruch” yang terkenal dalam buku *At Risk* (Oleh Piers Blaikie et. al. 1994) inspirasinya lahir dari konteks Nepal, yang kemudian dipahami, dikonseptualisasikan dan di promosikan secara internasional dari para ilmuwan Inggris, tepatnya akhir tahun 1980an. Selanjutnya kerangka kerja “Crunch” menjadi “pengetahuan” yang berjalan melintasi banyak tempat dan waktu hingga tiba dan digunakan di Nusa Tenggara Timur sekitar awal tahun 2000an – tepatnya ketika kerangka kerja tersebut diadopsi dari materi training PRBBK di Asian Disaster Preparedness Centre di Bangkok 1998-2002.

Kerangka PRBBK selalu berangkat dengan “kepercayaan” bahwa ada kapasitas lokal yang bisa digunakan dalam mengurangi risiko bencana yang perlu dikenali oleh pihak luar dan pengambil kebijakan. Tulisan ini meneropong praktek PRBBK dari sisi risiko kegempaan dan penggunaan kerangkakerja PRBBK di NTT.

Tidak ditemukan bukti tertulis yang memadai terkait sejarah mitigasi dan pengetahuan kerangka kerja PRBBK di NTT terutama sejak sistim *Bakornas* diperkenalkan sejak tahun 1979. Ketika sistim UNDRO (*United Nations Disaster Relief Organization*) diberlakukan, Indonesia pernah mendapatkan bantuan penguatan kapasitas melalui lembaga bernama “National Centre for Disaster Management” pada tahun 1986 [1] namun tidak diketahui bagaimana *Department* Sosial sebagai *host* mentransmisikan pengetahuan-pengetahuan pengelolaan risiko bencana ke daerah, sebelum kemudian lembaga tersebut kehilangan pengaruh akibat sekretariat *host* penanganan bencana dipindahkan ke *Menkokesra* di tahun 1990 akibat perubahan kebijakan tahun 1979 dan ketika era IDNDR (*International Decade for Natural Disaster Reduction*) secara formal dimulai.

Yang pasti, jauh sebelum Pusat Studi Mitigasi ITB didirikan tahun 2003[2], ITB sudah sejak era UNDRO secara parsial telah menjadi salah satu *knowledge hub* mitigasi gempa dan mitigasi *georisk* lainnya. Tepatnya tahun 1979-1980, Lembaga Misi SVD di Sikka mengirimkan seorang staff ke Lembaga

¹ Wong Arthur (1986) *Strengthening Disaster Preparedness and Disaster Management in Indonesia*” First Technical Report for Project INS/82/020 Government of Indonesia UNDP/UNDRO - USAID Project. Dated November 1986.

² Lihat <http://pmb.itb.ac.id/> [akses 20 Sept 2010]

Pendidikan Pengawas Bangunan (LPPB), Universitas Kristen Petra, Surabaya selama setahun (semacam lembaga pendidikan setara D1). Kemudian dilanjutkan di akhir tahun 1980 di Institute Teknologi Bandung untuk kursus singkat bangunan (termasuk materi tahan gempa), yang sekembalinya, kemudian melatih tukang-tukang lokal melalui lembaga misi lokal baik di Flores (Ende, Sikka) hingga Bali dan Nusa Tenggara Barat mulai tahun 1981.[3] (Sebagai tambahan, sejarah lisan pertukangan di NTT, selalu muncul dari pusat-pusat pelatihan tenaga misi seperti di Maumere dan Ende untuk Pulau Flores, serta Kefa dan Belu untuk Pulau Timor.) Setelah peristiwa gempa 1992 yang melanda Ende dan Sikka di Pulau Flores, Lembaga Misi SVD kembali mendapatkan suntikan pengetahuan terkait mitigasi gempa dari berbagai sumber termasuk Lembaga Teknik Bangunan Unwira dan Universitas Katolik Atmajaya Jogjakarta, khususnya Arsitek Vernakuler yakni Romo Mangunwijaya.

Pusat Studi Mitigasi Unwira secara formal dikenal dengan Lembaga Teknik Bangunan, dan secara informal “didirikan” paska Gempa/Tsunami 1992 [4] yang secara internal dimungkinkan oleh kembalinya beberapa tenaga pendidik Fakultas Teknik Unwira yang telah menempuh pendidikan master di Institute Teknologi Bandung dan Asian Institute of Technology, Bangkok. Sejarah studi bencana di NTT yang dilakukan oleh inisiatif lokal dapat ditelusuri kembali pada tepatnya tahun 1987 (Lihat Hendrikus Rani 1987 “Penilaian Gempa Alor Pantar 1987” Laporan Penelitian Pusat Studi Gempa Unwira). Sejak diberlakukannya Matakuliah Mitigasi Gempa secara reguler di tahun 1995, PSM Unwira menghasilkan sedikitnya 50an Skripsi S1 dan D3 yang tidak banyak diketahui oleh masyarakat. Beberapa riset skripsi tersebut mempresentasikan “knowledge in use” terkait mitigasi bencana di NTT yang dilakukan paska rekonstruksi gempa Flores 1992.

³ Tahun 1979, staff SVD Maumere dimaksud detrainning oleh beberapa ahli bangunan di Unkris Petra Surabaya seperti Ben Lumantara (Kepala LPPB) yang kemudian menjadi ahli *seismic design* Indonesia. Sumber: telp. Interview, Br. Wens Bataona 28 Sept 2010; Dr. Budi Kleden, personal communication, 27 July 2009. Penulis juga mewawancarai tiga orang tukang berbeda di Sikka terkait penguatan kapasitas yang diterima dari lembaga misi, dan bagaimana para tukang kemudian berperan sebagai *knowledge transmitter* terkait penguatan tulangan beton untuk mencegah keretakan akibat tekanan gaya geser gempa pada tembok bangunan rumah permanen.

⁴ Secara formal, inisiatif dihosting oleh Lembaga Teknik Bangunan, Fakultas Teknik Unwira. Secara formal “Pusat Studi Mitigasi” tidak pernah didirikan, walaupun telah dilakukan berbagai laporan yang diproduksi sejak 1987-1992 maupun berbagai seminar di NTT maupun training Disaster Risk Management di Asian Institute of Technology, Bangkok tahun 1996 oleh salah satu Staf Fakultas Teknik Unwira, yang juga alumnus AIT Bangkok 1993. Keterangan oleh Djwantoro Hardjito PhD. 28 Sept 2010.

mendapati rumah-rumah disain arsitek tradisional Jepang yang lebih bertahan menghadapi gempa, walau sempat diremehkan oleh para arsitektur barat, terutama Inggris.[6] Kesadaran-kesadaran awal terkait kapasitas lokal dalam mitigasi bencana secara berulang menjadi semacam bahan kuliah Mitigasi Gempa di Unwira sejak tahun 1995.

Namun disayangkan, inovasi lokal ini tidak dikenali di luar Unwira, terutama kalangan LSM. Dan sebaliknya, inisiatif-inisiatif LSM tidak dikenali oleh lembaga pendidikan tinggi NTT. Sebagai salah satu peserta matakuliah Mitigasi Gempa Unwira 1996, penulis menjumpai di tahun 2002 bahwa LSM-LSM spesialis bencana seperti PMPB Kupang tidak memiliki informasi yang memadai terkait perkembangan penelitian dan inovasi rumah tahan gempa di Unwira, walaupun secara geografis hanya berjarak 3km antara kantor PMPB Kupang dan Perpustakaan Unwira Kupang. “Simbiosis mutualisme” antara praktisi LSM dan praktisi/peneliti Unwira tertunda, bahkan hingga kini. Gambar 1, memperlihatkan bahwa PMPB Kupang dan Unwira Kupang tidak pernah bekerja sama dalam pengertian formal dan informal. Sebagai oto kritik penulis, PMPB-Kupang kemudian lebih berorientasi pada sumber-sumber pengetahuan dari luar (kontra-PRBBK). Divergensi „praktisi lokal“ vs „ilmuan lokal“ ini ini memberikan indikasi terkait efek bola salju yang tersendat dalam penyebarluasan pendekatan PRBBK di NTT.

Yang terjadi justru sebaliknya. Dari analisis derajat jaringan PRBBK di NTT dalam 20 tahun terakhir, terlihat bahwa pengetahuan PRBBK secara historis mengalami berbagai momentum. Gambar 1 menjelaskan bahwa PRBBK tidak lahir dalam keterisolasian. Sebaliknya, misalkan PMPB Kupang, sejak tahun 1998 mengirimkan staff ke ADPC Bangkok, tahun 1999 dan 2000 secara berturut-turut mengirimkan staff ke training PRBBK oleh ADPC di Manila, Filipina. Sedangkan LSM seperti Pikul, sejak 1998 juga sudah mengirimkan staff divisi Disaster Management ke ADPC Bangkok. Hal yang sama terjadi di tahun 2002 dan 2004. Secara sistimatis, Yayasan Pikul pernah memiliki Strategic Planning Program Disaster Management sejak tahun 2000 dan ***Strategic Planning Disaster Management di Indonesia Timur*** 2002-2005. Hal ini kemudian diikuti oleh berbagai training PRBBK di Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur tahun 2003 oleh berbagai fasilitator dari PMPB Kupang dan Yayasan Pikul, di mana penulis adalah *co-fasilitator* dalam kurun waktu Apri-November 2003.

Pembelajaran yang bisa dipetik dari Gambar 1 di atas adalah bahwa investasi pada PRBBK terutama pada penciptaan *knowledge hub* dengan visi jangka panjang memberikan hasil yang positif namun tidak linear. Namun seperti PMPB Kupang, awalnya tidak di disain secara sistimatis untuk menjadi *knowledge hub* terbukti dengan masih terjadinya asimetrik informasi terutama ketidaktahuan lembaga-lembaga di luar

⁶ Lihat Gregory Clancey (2006) *“Earthquake Nation: The Cultural Politics of Japanese Seismicity 1868-1930.”* University of California Press: London.

maupun di dalam NTT yang kemudian secara *high cost* menggunakan lembaga-lembaga yang berbasis di luar NTT untuk menjadi fasilitator di daerah-daerah perbatasan NTT (kontra PRBBK). Padahal, seperti PMPB Kupang, sudah sejak tahun 1998 memiliki **Newsletter PRBBK** secara reguler (lihat <http://www.ntt-academia.org/pmpb-cbdr>) namun kemudian mengalami kelesuan akibat fenomena khas LSM, yakni melemahnya dukungan internasional dalam hal pendanaan.

Pembelajaran penting yang bisa dipetik adalah bahwa berbagai penguatan kapasitas berbagai pemerintah daerah di NTT yang baru saja mengalami reformasi regulasi penanganan bencana, mampu dilakukan oleh LSM-LSM di NTT, sebagai misal *Flores Institute for Rural Development* (FIRD), PMPB Kupang dan sebagainya yang perlahan mampu berperan sebagai fasilitator PRBBK. Pelajaran lainnya adalah bahwa dalam jaringan organisasi di atas (Gambar 1), terdapat jaringan-jaringan organisasi yang lemah dan tidak terintegrasi dalam “mainstream” jaringan PRBBK di NTT.

Gambar 1 di atas tidak dimaksudkan sebagai pemetaan komprehensif yang objektif melainkan sebuah pemetaan awal dari riset independen penulis. Inisiatif-inisiatif baru terkait PRBBK yang inklusif terhadap isu *disability* sengaja tidak dimasukkan dalam jaringan PRBBK NTT di atas secara sengaja, termasuk inisiatif-inisiatif baru dari kalangan Palang Merah NTT. Munculnya jaringan-jaringan “lemah” di atas tidak selalu bermakna buruk sebaliknya seperti Plan Sikka dan Plan Indonesia, kemudian muncul sebagai jaringan sementara yang memberikan alternatif pandangan terkait pentingnya peran anak-anak dalam PRBBK karena konstruksi pikir PRBBK yang dikatakan mempromosikan partisipasi, cenderung menegasikan partisipasi anak.

Artikel ini hanya membahas jaringan-jaringan mainstream di NTT yang perlu dilanjutkan dengan skala studi nasional. Munculnya praktek PRBBK Indonesia dan munculnya tokoh seperti Dr. Eko Teguh Paripurno yang dianugerahi UNISDR Sawakawa Laureate 2009, merepresentasikan *cluster-cluster* pengetahuan PRBBK lainnya yang perlu dihubungkan dalam jaringan-jaringan PRBBK Indonesia secara umum. Hal ini salah satunya adalah untuk menjawab tantangan Kepala BNPB di Konferensi PRBBK Agustus 2008 terkait proyek mencari PRBBK yang *homegrown* alias asli Indonesia.

Tulisan ini merupakan *work in progress* dari riset pengetahuan PRBBK penulis di Indonesia termasuk NTT. Komentar, saran dan pertanyaan silahkan dikirimkan pada email: jonatan.lassa at gmail.com

Lassa, Jonatan (forthcoming) A History of Community Based Management in Indonesia (Sebuah Sejarah Pengetahuan PRBBK di Indonesia). A Draft for Bulletin Kawasan Bappenas Edisi 25 Th. 2010. (Work in progress – longer version is in progress).