

# Indosasters Working Paper # 5

## Evaluation of Disaster Governance in Indonesia: 2004-2006

**Jonatan Lassa**

### Contents

Executive Summary.....	2
1. Retrospeksi Bencana Indonesia 2004-2006 .....	5
2. Epistemologi Bencana .....	11
3. Indonesia dan Urgensi Implementasi Hyogo Framework .....	15
4. Penanganan Bencana Alam.....	17
5. Komunikasi Resiko dan Kesadaran Kolosal .....	26
6. Kesimpulan dan Penutup .....	30
Bibliografi .....	32

#### Saran Kutipan:

Lassa, Jonatan 2006 “Evaluation of Disaster Governance in Indonesia: 2004-2006.” in Fatah, E.S. Ed. “Puisi Indah, Prosa Buruk – Evaluasi Dua Tahun Kebijakan SBY-Kalla, SDI-Rekatama Media Bandung, pp. 323-354. ISBN: 979378223-4.

Disclaimer: Paper ini publikasikan pertama kali dalam Fatah, E.S. Ed. “Puisi Indah, Prosa Buruk – Evaluasi Dua Tahun Kebijakan SBY-Kalla, SDI-Rekatama Media Bandung, pp. 323-354. ISBN: 979378223-4. Berjudul “Kebijakan Bencana Indonesia: Performance SBY-Kalla 2004-2006”

## Indosasters 2006

## Executive Summary

Indonesia masih belum siap menghadapi kejadian-kejadian bencana skala besar dan menengah. Setidaknya, di level *software* dan *hardware* : infrastruktur kebijakan dan masalah kesiapan kelembagaan bencana, kapasitas dana, infrastruktur fisik, ketiadaan perencanaan kontingensi bencana di level propinsi dan kabupaten, sarana dan prasarana memang belum siap untuk bencana besar yang akan datang.

Godaan politis untuk “mengalamiahkan sebuah bencana” yang sesungguhnya *anthropogenic* akan terus dilakukan seiring dengan ketidak siapan pemerintah dalam mengalokasi sumber daya nasional dan lokal yang tepat dalam penanggulangan bencana. Bencana tidak pernah terjadi tiba-tiba. Gempa bisa tiba-tiba terjadi, tetapi jarak antara gempa dan bencana cukup panjang. Banjir dan tanah longsor bukan bencana yang tiba-tiba dan diperlukan proses yang panjang dan bukan karena faktor hujan semata. Politik dan kekuasaanlah yang didukung *technical science* dengan visi *social-humanis* yang kerdillah yang membuat sebuah bencana seolah terjadi menjadi “tiba-tiba”

“Belajar dari pengalaman bencana sebelumnya”, yang merupakan tema *International Disaster Reduction Day 2004*, belum sepenuhnya dilakukan walaupun dalam 700 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu, lebih dari 170,000 orang meninggal dunia lebih satu juta orang menjadi pengungsi internal, jumlah lapangan kerja yang hilang mencapai ratusan ribu, kerugian langsung lebih dari 140 triliun Rupiah, membuat penduduk yang tidak miskin menjadi miskin, dan miskin turun peringkat ke sangat miskin dengan estimasi kerugian ekonomi Indonesia sedikitnya telah kehilangan lebih dari 14 triliun Rupiah, yang seharusnya bisa dipakai untuk investasi pelayanan social dasar dan pengurangan kemiskinan.

*Proxy* untuk melihat ketidaksiagaan dan tidak adanya kesiagaan terhadap bencana dari Kabinet Indonesia Bersatu bisa dilihat dalam beberapa hal dalam analisis ini: pertama, pada situasi pra-bencana (normal) saja, pendataan kependudukan yang *up to date* dengan pemisahan gender, kelompok umur, *breakdown* berdasarkan tingkat kesejahteraan (*well-being*) dan kerentanan tidak terpetakan. Hal ini akan meperburuk situasi respon bencana. Hal ini terlihat sangat jelas dalam penanganan paska bencana

Jogjakarta. Singkatnya, dibutuhkan revitalisasi pendataan kependudukan (yang sensitive gender, kelompok umur rentan dsb.) sebagai bagian integral dari kesiap-siagaan terhadap bencana, demi menyicil kerja-kerja targeting paska bencana.

Proxy kedua, yang kerap diulangi oleh ahli planologi, ahli mitigasi, urban development dsb., adalah pengarus utamaan resiko bencana dalam rencana tata-ruang yang masih minim di Indonesia. Patut diakui visi pengembangan kota yang *disaster proof* tidak dimiliki oleh bangsa ini dua puluh tahun yang lalu dan masih terjadi hingga kini.

Proxy ketiga adalah politisasi peran Bakornas PBP dan mandat penanganan koorinatif yang kerap tidak mengkoorinasi dengan baik. Bakornas terkesan 'diskriminatif' dalam memfasilitasi koordinasi penanganan bencana di Indonesia. Bukti terkini adalah penanganan bencana lumpur Lapindo yang memakan mulai korban tanpa intervensi Bakornas PBP. Bakornas PBP belum memiliki strategi yang tepat dalam penanggulangan bencana alam dan bencana teknologi. Terdapat banyak "*silent emergencies*" paska bencana-bencana yang tidak terlalu "seksi" dalam lima tahun terakhir yang tidak dilakukan secara serius. Bahkan *pledge* untuk penanganan bencana seperti korban banjir Bahorok 2003, Nias 2001, Bawakaraeng 2004, belum termasuk kondisi pengungsi konflik Poso, Ambon dan ex-Timor-Timur dan daerah banjir 2006 mulai dari Pulau Jawa hingga Sulawesi Selatan.

Proxy yang lainnya adalah Dua draft dokumen yang disiapkan Bappenas: Draft Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) versi Oktober 2004 dan 13 Juni 2005, kata bencana tidak sama sekali disebutkan pada versi Oktober 2004. Sedangkan draft 13 Juni 2005, atau enam bulan setelah peristiwa bencana yang memiskinkan Aceh-Nias, hanya ada satu kata 'bencana'. Kedua draft SNPK menjadi indikator lemahnya visi pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan di daerah-daerah rawan bencana di Indonesia.

Mengingat *Urban poverty* yang ditandai dengan daerah kumuh yang overlay dengan daerah rentan gempa, dengan kondisi hunian yang rapuh seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Padang, Jogjakarta, Semarang, dsb., dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, akan memberikan spasial distribusi resiko yang luas bila terjadi

gempa (sangat mungkin), dan pada saat yang bersamaan menghadapi ancaman banjir tahunan (dengan periode ulang yang relative pendek).

Dalam berhubungan dengan ancaman alam pada umumnya seperti banjir, gempa, tsunami dan epidemic, tidak hanya eksklusif Indonesia tapi secara umum, kebanyakan pengambil kebijakan mengabaikan sifat *antropogenic* sebuah bencana. Bencana masih terlihat secara terpisah-pisah “bencana alam”. Se-alamiah apapun sebuah ancaman (*hazard*), resiko yang ditimbulkannya justru berelasi erat dengan konstruksi sosial yang ada. Alex de Waal (2005) mengatakan bahwa “*impact of human disaster imprinted on social forms*”.

Kesadaran untuk membangun skenario *multi-hazard* (multi-ancaman) dan integrasi pembangunan, yang dipromosikan ulang dalam *Hyogo Framework for Actions* belumlah populer bagi para pengambil kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia (nasional, propinsi, kabupaten, kecamatan, desa). Penanganan resiko bencana belum dilihat sebagai prasyarat penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan.

Pidato SBY tanggal 16 Agustus 2006 memuat memasukan mitigasi bencana dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2007 dengan tujuh langkah: ”Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Nias, dan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, serta mitigasi bencana” yang dijelaskan lebih lanjut dalam RKP 2007 dengan follow up penuntasan respon darurat di: (a) NAD dan Nias; (b) Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah; (c) Alor dan Nabire, serta bencana di daerah lainnya; (d) penguatan kelembagaan penanggulangan bencana di tingkat nasional dan daerah; (e) penguatan kelembagaan dalam rangka penegakan rencana tata ruang dan rencana wilayah; (f) pengurangan dan pencegahan resiko bencana; serta (g) peningkatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana.

Ke tujuh daftar di atas akan menjadi semata-mata *ad-hoc wish list* bila tidak diletakan dalam kesadaran akan urgensitas penanganan bencana berbasis strategi *multi-hazards*, pendekatan yang komprehensif. Tentunya, tanpa kertas strategi yang memperhitungkan skenario tiap bencana dan kertas stategi yang dikembangkan dari analisis tiap jenis *hazard*, pemerintah tidak pernah bisa menjamin bahwa agenda pengurangan resiko bencana yang dilakukan efisien dan efektif.

## 1. Retrospeksi Bencana Indonesia 2004-2006

Dampak bencana terhadap pembangunan Indonesia sungguh nyata. Dalam 700 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu, lebih dari 170,000 orang meninggal dunia, lebih satu juta orang menjadi pengungsi internal, jumlah lapangan kerja yang hilang mencapai ratusan ribu, kerugian langsung lebih dari 140 triliun rupiah, membuat penduduk yang tidak miskin menjadi miskin, dan miskin turun peringkat menjadi sangat miskin.

Tindakan penanggulangan bencana *ex-ante* belum menjadi bagian strategi dan masih bersifat *ad-hoc* dan terjebak dalam keputusan-keputusan reaktif dan jangka pendek, khususnya pada dua tahun pertama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Muhammad Yusuf Kalla (SBY-Kalla). Reduksi resiko bencana<sup>1</sup> belum terintegrasikan ke dalam agenda pembangunan nasional dan belum dilihat sebagai prasyarat penanggulangan kemiskinan dan prasyarat pembangunan.<sup>2</sup>

Dari sedikitnya lima belas produk hukum, keputusan dan peraturan<sup>3</sup> kebencanaan dalam masa dua tahun kepemimpinan SBY-Kalla (lihat Boks 1), tidak didukung kertas strategi penanganan bencana yang jelas, terarah, *interlink* antar berbagai jenis bencana dan agenda penanganan kemiskinan.

Kabinet Indonesia Bersatu yang terbentuk 20 Oktober 2004, lewat Pemilu paling demokratis pertama sepanjang sejarah Indonesia ‘hanya’ memiliki matriks skenario penanganan banjir dalam ”Agenda 100 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu” (hal. 42-45). Skenario penanggulangan banjir dalam Agenda 100 hari pertama Kabinet Indonesia Bersatu di atas kertas bisa dikatakan ‘cukup’ memadai. Istilah-istilah kunci rencana kerja tersebut seperti ”*stakeholder* penanganan”, ”*contingency planning*”, ”*early warning*”, ”*action plan* banjir”, intinya adalah kesiap-siagaan menghadapi banjir. Agenda itu secara

---

<sup>1</sup> Reduksi resiko bencana didefinisikan di sini sebagai upaya atau ukuran yang dipakai untuk memperkecil kerugian dengan cara meminimalisasi ancaman, reduksi kerentanan, kerapuhan dan mempertinggi *coping* dan kapasitas yang adaptif baik dalam konteks pra, sewaktu dan paska bencana hingga pada bencana berikutnya.

<sup>2</sup> Tentunya dibandingkan rejim terdahulu, SBY-Kalla masih lebih sensitif terhadap isu bencana (kecuali kasus Lumpur Lapindo di mana SBY-Kalla tidak memiliki ketegasan dan *strong leadership* dan sikap proaktif untuk menyelesaikannya. Artikel cerdas yang membahas ini bisa dilihat di Opini *Kompas* 06/09-2006 ”Betapa Lemahnya Pemerintah” oleh Eep Saefulloh Fatah.

<sup>3</sup> Lihat boks 1. (hal. 5). Tentang daftar produk peraturan, keputusan dan hukum nasional berkaitan penanganan bencana

teknis tergolong singkat, padat dan jelas karena ada alur logis antara program, aktivitas yang spesifik, output yang terukur serta aktor yang bertanggungjawab, walaupun tanpa peta tentang distribusi resiko bencana dengan parameter pendukung.

Sayangnya, yang dipersiapkan banjir yang terjadi gempa dan tsunami, dengan dampak ekstrim seperti di Aceh. Cerita ini berulang dalam 'drama' kesiap-siagaan menghadapi letusan Merapi tahun 2006. Sumber daya yang mampu digerakkan, dimobilisasi untuk menghadapi kemungkinan terburuk dari Merapi. Didukung *media coverage*, kunjungan presiden, para artis dan para ahli teknis vulkanik dan tenaga respon, Merapi ternyata belum mencapai klimaksnya. Yang dipersiapkan adalah kesiap-siagaan untuk letusan gunung api, yang terjadi justru gempa yang meluluhlantakkan hasil-hasil pembangunan lebih dari tiga dasawarsa.

Kesadaran untuk membangun skenario *multi-hazard* (multi-ancaman) dan integrasi pembangunan, yang dipromosikan ulang dalam *Hyogo Framework for Actions* belumlah populer bagi para pengambil kebijakan penanggulangan bencana, kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan.

Dua cerita singkat di atas menunjukkan bahwa "good will" serta "political will" saja tidak cukup dalam kebijakan penanganan bencana. Diperlukan paradigma yang baru untuk mengintegrasikan faktor resiko bencana dalam kebijakan pembangunan, setelah pengalaman berbagai bencana yang secara relatif memiskinkan dan merentankan daya tahan penduduk.

Temuan penulis dalam mempersiapkan kertas evaluasi ini tidak terlalu mengejutkan. Dalam dua draft dokumen yang disiapkan Bappenas yakni: Draft Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) versi Oktober 2004 dan 13 Juni 2005, kata bencana tidak sama sekali disebutkan pada versi Oktober 2004. Sedangkan draft 13 Juni 2005, atau enam bulan setelah peristiwa bencana yang memiskinkan Aceh-Nias, hanya ada satu kata 'bencana'. Kedua draft SNPK menjadi indikator kegagalan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan di daerah-daerah rawan bencana di Indonesia.

Menjadi penting untuk mengkaji kebijakan publik seputar tata kelola bencana (*disaster governance*) nasional karena beberapa hal penting. Pertama, karena terjadinya lebih dari 170,000 kematian rakyat Indonesia dalam dua tahun terakhir. Kedua, lebih dari sejuta rakyat Indonesia terkena dampak bencana dan kehilangan rumah, aset-aset penghidupan, ratusan ribu kepala keluarga terancam jebakan kemiskinan akut, ratusan bahkan ribuan anak terancam putus sekolah, kedua hal ini membuat Indonesia harus menanggung rugi lebih dari 14 miliar dolar<sup>4</sup> (lihat tabel 1) karena bencana selama masa 700 hari pertama SBY-Kalla memimpin negeri ini. Maka tujuan pembangunan milenium (MDGs) pun terserang pesimisme entah terjadi secara sadar ataupun tidak.

Ketiga, aliran bantuan luar negeri yang mengalir masuk luar biasa besar dalam bentuk utang maupun hibah dalam konteks tata pemerintahan nasional dan daerah yang penuh cacat cela korupsi, memberikan ketakutan bahwa dana/utang bencana akan dikorupsi lagi, memberikan ketakutan para donor untuk membantu pada bencana-bencana yang akan datang. Keempat, seharusnya mandat UNECOSOC yang sudah diratifikasi Pemerintah Indonesia (UU No. 11 tahun 2005) berlaku baik dalam situasi normal maupun bencana. Pidato Kenegaraan Presiden 16 Agustus 2006 pun menekankan ulang tentang komitmen pemenuhan HAM (Lihat hal. 13, Pidato Kenegaraan Presiden). Hanya saja, terkesan komitmen itu terlepas dari konteks bencana.

Evaluasi ini memotret 'tata kelola bencana' dari yang bersifat alamiah seperti gempa, banjir, tsunami, dan sedikit menyinggung seputar kekeringan, perubahan iklim dunia serta absennya instrument kebijakan (pasca-ratifikasi Protokol Kyoto). Sedangkan bencana dari sisi *technological hazards*, bisa dilihat dari bidang transportasi dan kasus lumpur Sidoarjo, serta kebakaran hutan Sumatra dan Kalimantan.<sup>5</sup>

Dari media cetak dan *online*, di warung kopi, di pasar, di berbagai tempat, kritik terhadap kebijakan kebencanaan SBY-Kalla luar biasa banyak jumlahnya. Spirit tulisan ini tidak

---

<sup>4</sup> Angka miliar dolar bukanlah angka yang berlebihan karena belum diperhitungkan kerugian-kerugian ekonomi dari bencana-bencana kecil dan marginal, serta kerugian akibat kekeringan yang melemahkan produksi pertanian, termasuk dampak kelaparan 60,000 orang di Flores di bulan Juni 2006. Angka 14 miliar dolar ini setara dengan 140 triliun Rupiah. Hitungan ini bisa lebih bila kalkulasi kerugian akibat dampak tak langsung dari kebakaran Hutan dan lumpur Lapindo.

<sup>5</sup> Terminologi 'bencana buatan manusia' atau *human-made hazard* biasanya meliputi konflik dan perang. Namun dalam paper ini penulis tidak membahas soal konflik, namun akan sedikit menyinggung soal penanganan pengungsi konflik sebagai korban *human-made hazard*.

dimaksudkan untuk menambah jumlah ‘air di tengah lautan’ kritik tersebut. Tetapi dimaksudkan untuk memberi masukan jangka panjang, dengan belajar dari berbagai bencana yang terjadi. Praktek penanganan bencana yang diterapkan pemerintahan SBY-Kalla adalah pola yang diwarisi dari rezim-rezim sebelumnya, dengan pendekatan *business as usual* (BAU) – yang reaktif, teknis-*engineering minded*, orientasi jangka pendek, serta tanpa perspektif HAM.

**Tabel 1.**  
**Table Kerugian Bencana Nasional**

Lokasi kejadian	Hazard /disaster	Tanggal	Meninggal (jiwa)	Terkena dampak (jiwa)	Kerugian (Juta US\$, 2006)
Alor	Gempa	12-11-04	33	83,070	11
Nabire	Gempa	26-11-04	22	12,620	46
Aceh	Tsunami/gempa	26-12-04	167,000	>500,000	4,500
Nias	Gempa	28-03-05	1659		400
Jogjakarta	Gempa				3,134
Sidoarjo	Lumpur Lapindo	Sejak May 06	2		3,616*
Pangandaran		17-07-06	600		400
Kalimantan & Sumatra	Kebakaran hutan	Sejak July 06	7	Thousands	> 1,000**
10 propinsi	Kekeringan	Sejak Juni 06	n/a	100,000	n/a

Sumber : (www.em-dat.org, Bappenas 2005, 2006 diolah)

\* Estimasi dalam US dolar, diolah dari hasil analisis Greenomics.

\*\* Diolah dari asumsi greenomics tentang *economic lossess* akibat kebakaran hutan 25 juta dollar per hari.

Kebijakan ke depan yang diungkapkan dalam Pidato SBY tanggal 16 Agustus 2006, menyatakan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2007 menetapkan sembilan prioritas program kerja dan mitigasi bencana menempati prioritas nomor tujuh yaitu dengan tujuh ‘*ad-hoc wish-list*’: ”Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Nias, dan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, serta mitigasi bencana”<sup>6</sup> yang dijelaskan lebih lanjut dalam RKP 2007 dengan *follow up* penuntasan respon darurat di:

<sup>6</sup> Sebagian besar pidato ini diadopsi dari Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2007 oleh Bappenas, yang disampaikan dalam Konferensi Pers tentang RAPBN T.A. 2007 pada 16 Agustus 2006 di Kementerian Koordinator



(a) NAD dan Nias; (b) Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah; (c) Alor dan Nabire, serta bencana di daerah lainnya; (d) Penguatan kelembagaan penanggulangan bencana di tingkat nasional dan daerah; (e) Penguatan kelembagaan dalam rangka penegakan rencana tata ruang dan rencana wilayah; (f) Pengurangan dan pencegahan resiko bencana; serta (g) Peningkatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana.

Boks 1. Produk Peraturan, Keputusan dan Hukum Nasional Berkaitan Penanganan Bencana Kabinet Indonesia Bersatu:

**Tahun 2005:**

- 1.Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang "Pengesahan international *covenant on economic, social and cultural rights* (kovenan internasional tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya)".
- 2.Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 2005 tentang "Kegiatan tanggap darurat dan perencanaan serta persiapan rehabilitasi dan rekonstruksi paska bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan propinsi Sumatra Utara."
- 3.Keputusan Presiden RI No. 1 Tahun 2005 tentang "Panitia nasional penyelenggara pertemuan khusus para pemimpin negara-negara Asean, pemimpin negara-negara lain, dan organisasi-organisasi internasional mengenai penanggulangan bencana akibat gempa bumi dan tsunami.
- 4.Keputusan Presiden RI No. 21 Tahun 2005 tentang "Pemberian remisi kepada narapidana dan anak pidana korban bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara".  
[HYPERLINK "http://www.indonesia.go.id/produk\\_uu/produk2005/Keppres\\_2005/KP\\_21-2005.rtf"](http://www.indonesia.go.id/produk_uu/produk2005/Keppres_2005/KP_21-2005.rtf)  
 Keputusan Presiden RI No. 21 Tahun 2005 tentang "Pemberian remisi kepada narapidana dan anak pidana korban bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara".
- 5.Peraturan Presiden RI No. 34 Tahun 2005 tentang "Susunan organisasi dan tata kerja serta hak keuangan badan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan kepulauan Nias provinsi Sumatera Utara"
- 6.Keputusan Presiden RI No. 9 Tahun 2006 tentang "Tim koordinasi rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi di provinsi daerah istimewa Yogyakarta dan propinsi Jawa Tengah."
- 7.Peraturan Presiden RI No. 34 Tahun 2005 tentang "Susunan organisasi dan tata kerja serta hak keuangan badan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan kepulauan nias provinsi Sumatera Utara"
- 8.Peraturan Presiden RI No. 33 Tahun 2005 tentang "Pengesahan Beijing amendment to the montreal protocol on substances that deplete the ozone layer (Amendemen Beijing atas protokol montreal tentang bahan-bahan yang merusak lapisan ozon)
- 9.Peraturan President No. 46 Tahun 2005 tentang Pengesahan Montreal Amendment To The Montreal Protocol On Substances That Deplete The Ozone Layer (Amendemen Montreal Atas Protokol Montreal Tentang Bahan-Bahan Yang Merusak Lapisan Ozon)
- 10.Peraturan President No. 47 Tahun 2005 tentang "Pengesahan Amendment to the Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Amendemen atas

Konvensi Basel tentang pengawasan perpindahan lintas batas limbah berbahaya dan pembuangannya)”

11. Peraturan Presiden No.60 Tahun 2005 tentang ”Pengesahan *Framework Agreement between the government of the republic of indonesia and the secretariat of the basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal on the establishment of a basel convention regional centre for training and technology transfer for southeast asia* (persetujuan kerangka kerja antara pemerintah republik indonesia dan sekretariat konvensi basel mengenai pengawasan perpindahan lintas batas limbah bahan berbahaya dan beracun serta pembuangannya tentang pembentukan pusat regional konvensi basel untuk pelatihan dan alih teknologi bagi asia tenggara)”

**Tahun 2006:**

12. Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2006 tentang “Komite Nasional pengendalian flu burung (*avian influenza*) dan kesiapsiagaan menghadapi pandemi influenza ditetapkan di Jakarta pada tanggal 13 Maret 2006”.
13. Presiden Republik Indonesia nomor 75 tahun 2006 tentang komisi penanggulangan aids nasional dengan rahmat tuhan yang maha esa
14. Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2006 tentang ”Perubahan atas Perpres Nomor 34 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja serta Hak Keuangan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara”
15. Keputusan Presiden RI No. 9 Tahun 2006 tentang ”Tim koordinasi rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca gempa bumi di provinsi DIY 3 Juli 2006”.

Upaya dan keseriusan pemerintah tidak diragukan selalu ada. Buktinya, selain regulasi di Boks 1, setidaknya ditingkat produk kebijakan, setelah polemik keterlambatan SMS yang berakibat fatal pada tidak sampainya informasi tsunami ke masyarakat pantai di Pangandaran, pemerintah ’menebus’ kekhilafannya dengan mewajibkan radio dan televisi untuk menyiarkan peringatan dini tsunami atau bencana lainnya dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi No.20/P/M.Kominfo/8/2006 tentang Peringatan Dini bencana melalui lembaga penyiaran se-Indonesia.

Berbagai upaya yang masih sedang dan akan dilakukan adalah melalui APBN-P Tahun 2006 dan dalam RAPBN 2007 pemerintah mengajukan peningkatan alokasi belanja untuk pembangunan sistem pendeteksian dini (*early warning system*). Walau demikian, Euforia *tsunami early warning* yang terjadi di Indonesia masih harus diuji lagi.

Kebijakan ini ini masih kental berbau kepentingan elite *dan* donor driven. Aplikasinya berbeda dengan pendekatan *community based* yang menghormati *local knowledge* dan praktek berkelanjutan *community based early warning* yang sudah berusia seabad di Pulau Simelue, Provinsi Aceh. Penduduk pulau ini tunduk pada pepatah tua ”bila terjadi gempa, larilah ke gunung”.

Hilangnya beberapa alat *tsunami early warning* yang dipasang di timur laut Aceh memberikan indikasi serius tentang gagalnya sistem padat teknologi, *high maintenance cost, management sustainability*, hingga akses penduduk miskin sepanjang daerah-daerah pantai Indonesia dengan alat-alat elektronik yang menghubungkan mereka dengan berita datangnya tsunami.

Pidato SBY 16 Agustus 2006 mengatakan bahwa, "Rp 60 milyar untuk tahun 2006 dan Rp 150 milyar untuk tahun 2007" akan dialokasikan untuk membangun sistem pendeteksian dini. Ditambahkan "dana alokasi pasca bencana melalui cadangan umum adalah sebesar Rp 2 triliun di tahun 2007".<sup>7</sup> Komitmen di level *budgeting* ini tidak serta merta mengindikasikan adanya kualitas, karena tanpa strategi penanganan bencana yang lahir dari analisis komprehensif (multi-disiplin), maka analisis keteknikan dan *high-tech* semata, hanya akan memberikan lebih banyak pertanyaan ketimbang jawaban.

## 2. Epistemologi Bencana

Pendefinisian 'apa itu bencana' kembali diajukan dalam *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Edisi Maret 2006 dengan judul Editorial yang menantang: "*what is a disaster*" and why does this question matter?<sup>8</sup>

Pendefinisian bencana teramat penting karena jika keliru dalam mendefinisikannya, kita akan terjebak dalam fatalisme 'bencana sebagai kutukan Tuhan'. Padahal hanya pemerintah yang korup dan sengaja menyembunyikan kegagalan penanganan bencana yang akan mengeksploitasi simbol-simbol agama. Bencana sebagai krisis tidak pernah merepresentasikan dirinya sendiri tetapi korban-korbannya, pengungsinya, anak-anak, perempuan, laki-laki, orang tua, orang cacat, yang terkena dampak akibat bencana.

Bencana adalah proses, dan bisa didefinisikan sebagai gangguan serius (*disruption*) terhadap orang dan sistem penghidupan dari sebuah komunitas sosial yang dihasilkan dari kerentanan terhadap satu atau kombinasi beberapa ancaman (*hazards*) yang melibatkan hilangnya kehidupan dan atau harta benda pada skala yang melampaui kapasitas untuk mengatasinya (Overseas Development Group, 2004: 1).

Kerentanan adalah internalitas dalam bentuk kemiskinan, atau marginalitas yang berakar dalam proses dan kebijakan pembangunan (ekonomi politik), relasi kuasa yang tidakimbang (keasimetrisan kuasa), yang mengkondisikan lahirnya bencana manakala muncul ancaman (*externalitas* dalam bentuk banjir, gempa, tsunami, vulkanik, epidemik) ketika bertemu dalam realitas.<sup>9</sup>

Resiko bencana adalah kemungkinan terjadinya kerugian (seperti: hilangnya nyawa, orang terluka, kerusakan/kehilangan harta benda kehancuran ekonomi dan sumber penghidupan) yang disebabkan oleh fenomena tertentu. Resiko sendiri bermakna kemungkinan terjadinya sebuah situasi serta kerugian yang mungkin diakibatkan olehnya. Resiko adalah sebuah konsep mengenai serangkaian konsekuensi yang mungkin timbul dari serangkaian situasi tertentu.

Dalam terjemahan ke dalam bahasa Indonesia, *hazards* atau ancaman (dalam sifatnya yang alamiah seperti banjir, tsunami, gempa, longsor ataupun akibat kelalaian manusia seperti Lumpur Sidoarjo, dampak reaktor nuklir, bencana di sektor transportasi, tambang dan seterusnya) belumlah merupakan bencana. Terdapat jarak yang berarti antara kejadian suatu gempa dan bencana yang ditimbulkannya.

Narasi dan wacana tentang bencana dari pandangan mainstream *sains-keteknikan* dan *magis-spiritual* semata tidak bisa menjelaskan mengapa tsunami/gempa 26 Desember yang alamiah dapat menimbulkan bencana yang diskriminatif gender alias *gender quake*, di mana, rasio *survival rate* berdasarkan gender secara umum adalah perempuan:laki-laki 1:4 (Lihat Minza, 2005). Pasca-tsunami 2004 di desa Lambada di Aceh dari 105 orang yang selamat, tersisa 5 perempuan, dari populasi yang relatif seimbang sebelumnya dari angka total 2,100.

Pertanyaan kritis yang diajukan adalah kalau tsunami 26 Desember adalah peristiwa alamiah dan netral, mengapa tingkat kematian sangat diskriminatif-gender? Secara konseptual ambisi kertas kerja ini adalah mengajak pembaca untuk melepaskan 'ke-alamiahannya' dari sebuah ancaman alam ekstrem seperti pada tsunami 26 Desember.

---

<sup>7</sup> <http://www.presidensby.info/index.php/pidato/2006/08/16/423.html> (Atau lihat Pidato Presiden halaman 22)

<sup>8</sup> Lihat *Volume 14 Number*, halaman 1 dan 2.

<sup>9</sup> Pembahasan mutakhir tentang epistemologi kerentanan bisa dilihat di dalam Wisner et. al. 2004, Wisner, 2005 dan Adger 2005.

Cabang ilmu sosial *political ecology* kerap mempertanyakan tentang relasi manusia di dalam kompleksitas sosial, ekonomi, budaya, politik, biologi, dan signifikansinya dengan alam, termasuk bencana. *Political ecology*<sup>10</sup> adalah bidang penelitian yang didasarkan pada studi interdisiplin dari antropologi-budaya, ekologi manusia, ekonomi politik, sosiologi lingkungan dan atau ekonomi ekologi (*ecological economics*).

Hakekatnya, studi-studi *political ecology* memiliki relasi dengan berbagai inisiatif dalam isu perubahan lingkungan (seperti keanekaragaman hayati, kebijakan kehutanan, sumber daya air) yang mempengaruhi komunitas, terutama kaum miskin. Dalam perkembangannya, *political ecology* digunakan untuk menguji bagaimana pemaknaan sejarah dan praktek budaya dalam interaksinya terhadap manusia dan alam. Termasuk di dalamnya interaksi bencana dan manusia.

Dalam konteks kebencanaan, *political ecology* meneliti mengenai apakah resiko suatu bencana terdistribusikan secara merata atau tidak, dan apakah bencana mempertebal ketimpangan sosial-ekonomi atau tidak. Asumsi dasarnya, tiap pelaku memiliki sistim nilai sendiri terhadap bencana, yang selanjutnya memimpikan solusi sendiri terhadap masalah bencana. Upaya lanjutan yang bisa dibangun adalah bahwa orang kecil, termiskin dan marginal dapat mengemukakan pendapat mereka, yang bisa dengan mudah, ditepiskan karena terhambat oleh kelembagaan sosial dan juga sifat asimetris kekuasaan dalam pengambilan keputusan.

Sebagai misal gempa (*earthquake*) tahun 1976 di Guatemala, Ben Wisner (2000) menyebutnya peristiwa sebagai “*classquake*”, karena secara statistik, kaum marginal berpenghasilan rendah dan suku asli terkebelakang yang paling banyak mengalami dampak baik dari sisi kematian maupun penderitaan. Hal ini tidak berarti tidak ada orang berduit yang tidak terkena dampak, tetapi representasi kebencanaan atau distribusi resiko di tingkat kelas marginal lebih mencolok ketimbang di kalangan orang kaya. Tentunya jauh dari maksud untuk mengatakan bahwa orang dengan pendapatan yang tinggi akan serta merta terbebas dari sebuah bencana.

Kuasa pengambilan keputusan (baik di dalam situasi normal maupun darurat bencana

---

<sup>10</sup> Namun belum ada definisi standar karena ragamnya epistemologi dan metodologi yang digunakan dalam label ‘*political ecology*’ (Blaikie, 1999).

sekalipun), adalah titik pusat bagi distribusi kerentanan yang berbeda, baik secara gender, kelas ekonomi, maupun kelembagaan. Mark Pelling (1999:149) misalkan memberi contoh soal kelembagaan seperti rumah tangga, lembaga publik, organisasi swasta, dapat dipengaruhi oleh informasi dan aturan budaya, dipengaruhi oleh harapan (*expectations*), pengalaman masa lalu, konteks politik, dapat membentuk wacana pembangunan di mana membentuk pemahaman atas sebuah bencana.

Wisner (2000:59) mengutip dua pengalaman berharga: (1) Pasca-gempa Guatemala 1976 kata yang paling tepat untuk melukiskannya adalah bukan *earthquake* (gempa) tetapi sebuah *classquake* (gempa kelas) karena penduduk miskin dan rakyat asli (marginal) yang paling terkena dampak. (2) pasca-topan *Andrew*, para perempuan mengatakan bahwa mereka sebelumnya berkeinginan melakukan investasi demi rumah yang lebih aman, tapi para suami mereka tidak menghendakinya.

Gempa Jogja dalam lensa *political ecology* juga merupakan representasi *class quake* karena distribusi resiko gempa yang terjadi memang lebih mengarah ke *wong cilik*, yang tidak punya akses kepada pengetahuan maupun kapasitas untuk membangun rumah standar yang tahan gempa.

Laporan bersama Bappenas, Pemda Jogja dan Mitra Internasionalnya (i.e. World Bank dan ADB) pada “The 15th Meeting of The Consultative Group on Indonesia” di Jakarta, 14 Juni 2006, dengan menggunakan metode ECLAC<sup>11</sup> berkesimpulan bahwa distribusi resiko akibat gempa sangat berkorelasi dengan kepadatan penduduk (di Klaten dan Bantul melebihi dari 1600 per km persegi). Salah satu kesimpulan yang juga mengkonfirmasi penilaian penulis dan analisis *forensic engineering*<sup>12</sup> adalah ” *The scale of the natural disaster was compounded by man-made failures to build earthquake resistant structures*” (Bappenas & International Partners 2006, xii).

Pola distribusi resiko badai Katrina di USA, tsunami Aceh, Jogjakarta dan di banyak

---

<sup>11</sup> ECLAC singkatan dari Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Merupakan metode Impact Assessment dari sebuah bencana yang dikembangkan oleh ECLAC. Kadang merupakan sinonim dari metodologi mengukur dampak Macroeconomic sebuah bencana yang diassess.

<sup>12</sup> Studi-studi keteknik sipil khususnya pada studi respon seismik bangunan juga menunjukkan hal yang sama. Artikel dan opini mengenai sebab-sebab structural bangunan ‘berserakan’ di internet, Koran-koran lokal di Jogjakarta pada dua minggu pertama. Dokumentasi penulis tentang foto-foto struktur bangunan yang runtuh menunjukkan bahwa bangunan-bangunan yang runtuh tidak didisain secara tahan gempa, seperti aturan joint balok-kolom pada SK-SNI-T-15-1991. Kebanyakan non-engineering struktur, seperti pada peristiwa Alor, cracking yang mengawali keruntuhan rumah terjadi

tempat di dunia, memberikan kesimpulan bahwa korban bencana tidak ditakdirkan dan dipaksa untuk terbunuh oleh alam, tetapi oleh kebijakan penanganan bencana yang buruk (*poor disaster governance*) baik sebelum, selama, dan sesudah bencana (*pre, during and after*). *Disaster governance* di dalamnya termasuk bagaimana konsep dan praktek pembangunan sensitif terhadap resiko bencana yang bakal timbul karena dipicu oleh praktek pembangunan itu sendiri.

Perspektif politik kebencanaan kita harus diubah drastis. PBB menggunakan istilah "reduksi resiko" karena keniscayaan keberpanjangannya (*persistence*) jenis-jenis ancaman alam seperti banjir, longsor dan gempa yang memiliki periode ulang, siklus atau bahkan pola keberulangan yang acak dan semakin pendek. Implikasinya adalah bahwa wacana manajemen bencana bukanlah demi utopia "hilangnya bencana dari bumi persada" melainkan pada reduksi resiko yang ditimbulkannya.

Bencana Jogja pada tingkatan tertentu bisa dikatakan sebagai bentuk 'bencana buatan manusia' karena faktor kerentanan fisik perumahan merupakan determinan yang besar. Standar bangunan aman tidak diikuti. Kebanyakan rumah yang runtuh menggunakan kualitas bangunan yang rendah: "*Most of the private homes used low-quality building materials and lacked essential structural frames and reinforcing pillars and collapsed easily as a result of lateral shaking movements*".<sup>13</sup>

Yang miskin menjadi yang paling tidak mampu memiliki akses atas kepemilikan rumah yang aman dan memenuhi standar. Kejadian Jogja merupakan replikasi gempa Flores (1992), Alor (1991), Alor (2004), Nabire (2004), Nias (2005). Kebanyakan bangunan pemerintah runtuh karena standar bangunan yang dipakai menggunakan peraturan bangunan gedung yang lama.

### **3. Indonesia dan Urgensi Implementasi Hyogo Framework**

Dialektika bencana dan pembangunan dicatat dalam Hyogo Framework for Actions dengan formulasi bahwa: (1) Bencana berkaitan erat dengan pembangunan. Bahwa bencana dan pembangunan memiliki hubungan dialektis. Pada suatu saat, bencana

---

pada openings (bukaan - jendela dsb).

merusak pembangunan dan membuat kemelaratan, dan pada saat yang lain pembangunan memproduksi bencana. (2) Pembangunan yang baik mereduksi bencana, pembangunan yang buruk menyebabkan bencana. (3) Pengetahuan yang baik dibarengi dengan data yang cukup merupakan dasar yang baik bagi perencanaan reduksi bencana yang efektif.

Hyogo Framework membuka jalan bagi lembaga United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR) untuk memfasilitasi dan menstimulasi target-target bersama di tingkat internasional dan nasional menuju pengurangan resiko bencana sehingga jalan menuju visi bersama antara negara yang tertuang dalam MDGs tidak tertunda. Sungguh melegakan karena adanya komitmen bersama dunia untuk mencegah sebagian orang terjebak dalam kemiskinan dan kemelaratan yang berkepanjangan. Harus ada keberlanjutan integrasi penanganan bencana dalam agenda jangka pendek dan jangka panjang pembangunan nasional.

Persepsi dan konsepsi atas bencana sebagai kejadian yang ‘tak terkontrol’, ‘tak terduga’ dan atau ‘tiba-tiba’ adalah sesuatu yang bersifat eksternal (*exogenous*) terhadap kehidupan normal masih ‘merasuk’ ke dalam pola pikir pembangunan, termasuk di dalamnya pengambil kebijakan pembangunan serta para konsultan pembangunan termasuk Indonesia (ODG 2004, Blaikie et. al. 1994, Wisner et. al. 2004, Lassa 2005)

Hal inilah yang di-*counter* dalam Konferensi Bencana Dunia di Kobe setahun silam yang menghasilkan sebuah agenda setebal 22 halaman yang hakekatnya merupakan mukadimah (*preamble*) dari inisiatif-inisiatif dan deklarasi-deklarasi internasional demi pengutamaan reduksi resiko bencana alam.

Penelitian ODG (2004) menunjukkan bahwa tiap tahunnya, respon kemanusiaan paska bencana menyebabkan *cost* alias beban pada donor-donor *Development Assistance Committee* (DAC) sebesar 6 miliar US\$ atau tujuh persen dari total *official development assistance* (ODA). Pengalaman Aceh dan Jogjakarta menunjukkan bahwa proporsi bantuan lewat skema ini akan terus meningkat secara global.

Resikonya adalah alokasi dana untuk pembangunan sosial dasar seperti pendidikan dan kesehatan akan dialihkan untuk penanganan bencana. Tambahan pengeluaran untuk

---

<sup>13</sup> Bappenas & International Partners 2006, xii



respon kemanusiaan paska bencana bergerak naik, tetapi total APBN tahunan bisa saja bergerak naik karena faktor inflasi, dan yang mungkin sesungguhnya terjadi adalah pemangkasan pada pengeluaran-pengeluaran pembangunan sosial dasar. Analisis detail mengenai hal ini tentunya diperlukan untuk mengevaluasi kebijakan bencana Indonesia di masa depan.

## **4. Penanganan Bencana Alam**

### **4.1. Analisis Kelembagaan**

#### **4.1.1 Bakornas/Satkorlak/Satlak**

Bakornas PBP<sup>14</sup> telah berkontribusi bagi penanganan bencana di Indonesia tetapi masih belum cukup dengan kondisi sekarang. Diperlukan semacam "depolitisasi" Bakornas, bila Indonesia memimpikan peran kelembagaan yang lebih efektif dalam bencana-bencana masa depan. Alasannya nyata yakni Bakornas tidaklah efektif bila bencana-bencana yang terjadi seperti kasus lumpur Sidoarjo yang sarat kepentingan politik, akan dengan mudah mendiskriminasikan bencana yang satu tapi mengeklusifkan yang lainnya.

Dengan konteks bencana yang semakin meningkat dari sisi besaran (*magnitude*) dan frekuensi, diperlukan kesiapan kelembagaan yang menuntut profesionalisme dan mandat yang khusus. Amerika Serikat memiliki FEMA (Federal Emergency Management Agency) yang pernah memainkan peran penting dalam penanggulangan bencana-bencana besar. Namun pasca-9/11 tahun 2001, FEMA menjadi korban politik karena dipolitisasi sebagai bagian dari program "Home Land Security". Kapasitas FEMA terpecah, fokusnya terpecah dan menjadi sangat 'politis'. Badai Katrina 2005 membuktikan keterlambatan respon darurat yang mengakibatkan lebih banyak korban yang sebetulnya masih bisa dicegah.

Satlak/Satkorlak juga seharusnya merupakan pusat dari inisiatif-inisiatif membangun komunikasi resiko bencana. Namun kesiagaan lembaga-lembaga ini masih menjadi terus dipertanyakan. Dua puluh tiga dari tiga puluh lima korban meninggal dunia di Gempa

Alor 2004, terjadi karena keterlambatan respon di tiga hari pertama kejadian. Kasus Aceh dan Jogjakarta dan Nias, masih 'ditolerir' karena skalanya yang besar. Tetapi bencana skala kecil seperti Alor merupakan tempat belajar yang baik bahwa tanpa tersedia sistem respon bencana 'in-place' di tiap kabupaten/provinsi yang siaga, akan terjadi kematian yang sesungguhnya tidak perlu terjadi.

#### **4.1.2. Database Pra-Bencana dan Pasca-Bencana: Tanggung Jawab Siapa?**

Respon pasca-emergensi di Jogjakarta pada dua minggu pertama, menyandera kita pada kesulitan mencari data dan informasi yang bisa memberikan petunjuk untuk pengambilan keputusan: siapa melakukan apa di mana dan kapan, jumlah penduduk sebelum bencana, jumlah perempuan dan laki-laki dengan *breakdown* umur untuk melihat kebutuhan lansia, anak-anak, serta data-data demografi pendukung.<sup>15</sup>

Agenda membangun kesiap-siagaan memang harus memasukan revitalisasi *database* termasuk format-format data yang dibutuhkan dalam suasana darurat. Situasi darurat tidak bisa menjadi pembenaran atas pengelolaan database kependudukan yang tidak menunjukkan 'siap-siaga bencana'. Dalam situasi normal (pra-bencana) saja *database* penduduk tidak dikelola secara profesional. Hal ini terlihat dengan jelas dalam data penduduk miskin yang ternyata 'out of date' sehingga menimbulkan kontroversi dan perdebatan yang panjang, termasuk terungkapnya indikasi intervensi pemerintah terhadap 'netralitas' Biro Pusat Statistik.

#### **4.1.3 Peran Universitas**

Inisiatif mitigasi bencana di universitas-universitas di Indonesia dapat ditelusuri kembali pada universitas-universitas yang telah mengajarkan dan melakukan studi-studi mitigasi seperti mitigasi gempa dan banjir (Pengaturan Sungai dan sebagainya.) baik di ITB, UGM, UPN-Veteran Jogjakarta, ITS.<sup>16</sup> Inisiatif bersama antara Asian Disaster Preparedness Center, Bangkok dengan ITB juga sudah berjalan lama, khususnya seputar

---

<sup>14</sup> Lihat Keppres 111/2001: BAKORNAS Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (PBP).

<sup>15</sup> Pengalaman penulis ketika melakukan assessment emergensi di Jogja mirip dengan cerita-cerita berbagai pihak yang mengeluhkan data-data yang simpang siur. Ya, ini tidak khas milik Jogja, tapi sudah khas Indonesia. Pusat informasi dan data elektronik memiliki data yang berbeda dengan Satkorlak.

<sup>16</sup> Di NTT, inisiatif ini dimulai di Fakultas Teknik Universitas Katolik Widya Mandira yang telah memulai studi dan

mitigasi ancaman geologis.

Kebijakan yang didukung oleh argumentasi *science* yang detail danimbang dari sisi teknis dan *social science* merupakan kebijakan yang ideal. Mitigasi bencana bergantung pada *science* khususnya ketika kita harus menganalisis esensi dari ancaman-ancaman alam seperti gempa, tsunami, vulkanik, banjir dan wabah epidemik seperti avian influenza.

#### **4.1.4. Peran *Civil Society***

Peran organisasi masyarakat sipil (OMS) dalam intervensi pengelolaan bencana baik ditingkatkan mitigasi, kesiap-siagaan bencana, respon kemanusiaan dan rehabilitasi dan rekonstruksi telah berkontribusi luar biasa signifikan. Dari gempa Flores 1992, pengungsi Timor Leste, penanganan pengungsi Ambon dan Poso, gempa Alor dan Nabire, tsunami Aceh, gempa Jogja hingga tsunami Pangandaran Juli 1996, dan ratusan bencana skala kecil lainnya, merupakan inisiatif-inisiatif yang patut diberi penghargaan khusus.

Akan tetapi inisiatif-inisiatif yang bersifat sukarela ini akan lebih efektif bila dibarengi instrumen kebijakan yang memfasilitasinya. Di penghujung 1990-an, umpamanya, inisiatif serupa dalam pendekatan yang lebih condong ke arah rekayasa sosial mulai dilakukan berbagai masyarakat di Indonesia. Walhi adalah salah satu lembaga yang perlahan tapi pasti menuju ke arah ini. **Kebiasaan politik** ke-bencana-an pemerintahan SBY-Kalla awalnya mewarisi rezim-rezim sebelumnya, namun dipaksa oleh keadaan bencana beruntun dari Alor, Nabire dan tsunami Aceh baru kemudian muncul respon berarti dari pemerintah, walau belum memadai.

Untuk respon pasca-bencana, walaupun pengalaman Indonesia teramat banyak, dan beberapa yang signifikan adalah bencana buatan manusia lainnya yakni pasca-referendum Timor-Timur, konflik Ambon dan Poso, SDM-SDM Indonesia yang masuk dalam lingkaran kerja INGOs dan UNs mendapat pengalaman yang berarti. Bakornas pun secara signifikan mulai aktif dan berubah fungsi untuk menangani pengungsi di tahun

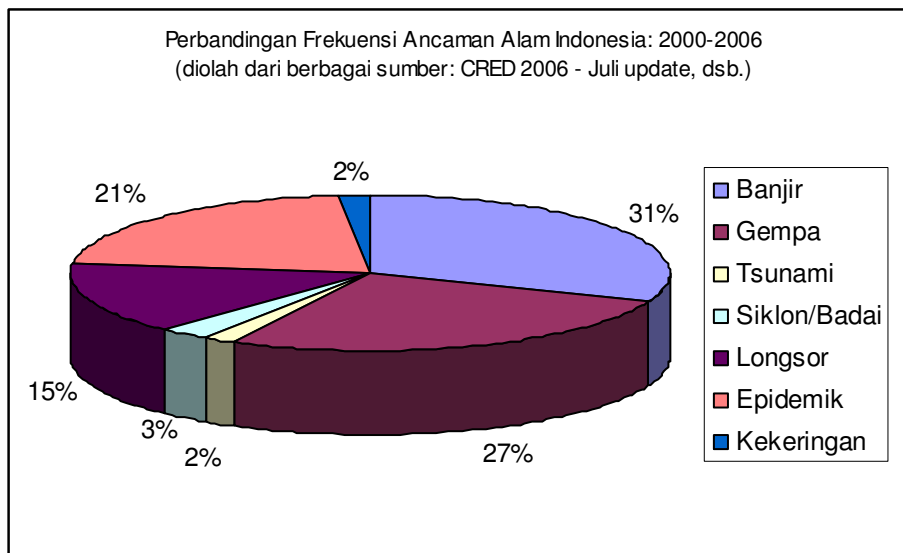
2001.<sup>17</sup>

#### **4.2. Identifikasi Ancaman Alam di Indonesia**

Dari berbagai sumber data, diperkirakan sedikitnya terjadi 113 kejadian ancaman alam yang melahirkan bencana sejak tahun 2000 hingga Juli 2006. Dengan total kematian lebih dari 181.000 orang atau rata-rata lebih dari 25.000 orang Indonesia meninggal tiap tahunnya karena bencana. Ancaman yang dimaksud adalah banjir, tsunami, gempa, longsor, epidemik, siklon/badai, dan kekeringan. (*Lihat gambar 1 & 2*).

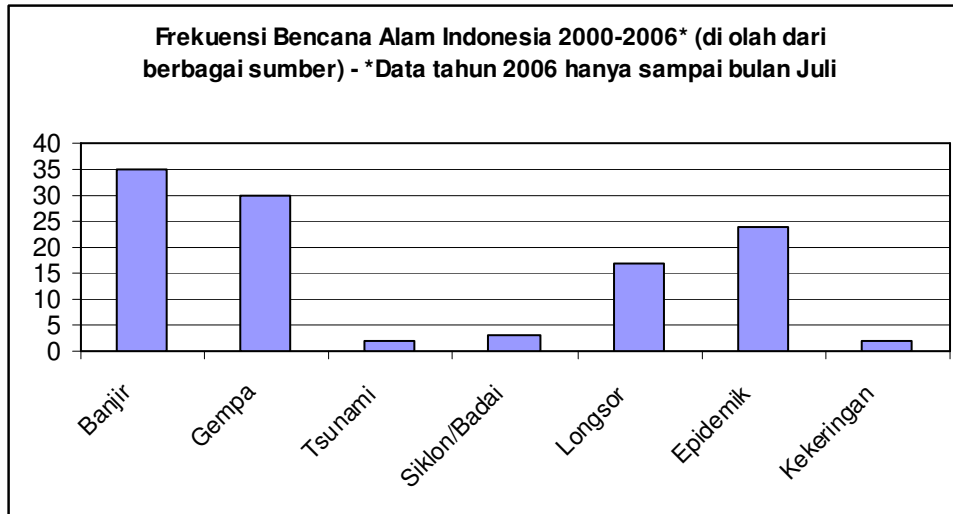
Ancaman alam paling dominan berdasarkan prosentasi adalah banjir (30 persen), gempa (27 persen), wabah epidemik (21 persen) dan longsor (15 persen). Walaupun kekeringan dan tsunami menempati frekuensi terendah, keduanya mempunyai efek destruktif yang jauh lebih besar. Untuk kematian, level destruktif tsunami masih yang tertinggi. Sedangkan untuk distribusi, kekeringan merupakan faktor yang sangat berpengaruh karena luas distribusi resiko atas produksi yang melemahkan ketahanan pangan nasional.

Gambar 1a. Perbandingan Frekuensi Bencana Alam 2000-2006



Gambar 1b. Frekuensi Bencana Alam Indonesia 2000-2006

<sup>17</sup> Lihat Keppres 3/2001 + Keppres 111/2001: BAKORNAS Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (PBP).



Salah satu kesulitan dalam menganalisis bencana serta potensi distribusi resikonya secara nasional adalah bahwa sifat tiap bencana dan ancaman (*hazard*) adalah berbeda satu terhadap yang lain. Oleh karena itu, mempelajari pola-distribusi resiko merupakan solusi. Contohnya, bila kita terjebak pada jumlah kejadian sebuah ancaman (*hazard*) kita akan sulit menentukan prioritas intervensi kebijakan. Tsunami adalah contoh yang lebih gampang diperhitungkan karena data spasial distribusi resikonya cukup tersedia di internet.

Walaupun data iklim dan anomali iklim juga tersedia secara *'real-time'* dari NOAA dan sebagainya, namun distribusi resiko kekeringan harus dicari koneksinya dengan kondisi *micro-climate*. Oleh karena itu, di level nasional sudah seharusnya dilakukan strategi penanggulangan bencana berdasarkan jenis-jenis ancaman serta potensi resiko yang ditimbulkannya ketika masyarakat berada dalam kondisi rentan.

Dari pencarian skenario bencana nasional yang dihasilkan dari kertas-kertas strategi berdasarkan tiap ancaman, maka pemerintah bisa merancang anggaran penanganan bencana yang lebih proporsional dan tidak mendiskriminasikan jenis bencana lainnya. Salah satu contoh, bila dibandingkan dari rencana APBN tahun 2007 (karena tanpa kertas strateginya yang dibagi kepada publik), seolah-olah kekeringan diabaikan. Padahal di tahun 2006, kita mendengar bahwa "60,000 orang kelaparan di Flores", "jutaan rumah tangga kesulitan mengakses air bersih", "ratusan ribu hektar sawah tak berproduksi",

---

”puluhan waduk kering” dan seterusnya.

**Tabel 2.**

**Perbandingan Dampak Kekeringan 1980-2000<sup>18</sup> (CRED 2005)**

Negara	Rata-2 kejadian pertahun	Jumlah meninggal pertahun	penduduk terkena dampak pertahun	% penduduk terkena dampak pertah
Mozambique	0.43	4764.29	878,635	6.58
Ethiopia	0.57	14303.19	2,756,273	5.52
Sudan	0.48	7142.86	2,478,870	10.20
Papua New Guinea	0.14	4.67	436,919	10.83
China	0.86	161.90	26,855,212	2.31
Guinea	0.14	0.57	161,647	2.73
Kenya	0.29	4.05	1,219,322	4.97
<b>Indonesia</b>	<b>0.29</b>	<b>60.29</b>	<b>29,982,870</b>	<b>16.77</b>
Burundi	0.10	0.29	269,943	4.28
Pakistan	0.05	6.81	9,811,893	6.95
India	0.38	19.52	33,701,757	3.91
Brazil	0.43	0.95	10,345,734	6.89
Philippines	0.24	0.38	8,240,940	13.39

Sumber : Disaster Risk for Droughts, 1980-2000 yang dikelola CRED, IRI University of Columbia, UNDP dan UNEP/GRID – Geneva.

Dari tabel 2, diperoleh data dari CRED (2005) yang menunjukkan bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang rentan terhadap kekeringan. Rata-rata kejadian pertahun adalah 0.29 (atau antara 3-4 tahun sekali). Walaupun jumlah meninggal pertahun 'kecil' (60.29 per tahun), tapi jumlah penduduk terkena dampak mencapai 29.9 juta orang per tahun.

Argumentasi yang ingin diangkat di sini adalah tanpa kertas strategi yang memperhitungkan skenario tiap bencana dan kertas stategi yang dikembangkan dari analisis tiap jenis *hazard*, pemerintah tidak pernah bisa menjamin bahwa agenda

<sup>18</sup> Dari data Disaster Risk for Droughts, 1980-2000 yang dikelola CRED, IRI University of Columbia, UNDP dan

pengurangan resiko bencana yang dilakukan akan berjalan efisien dan efektif.

Argumentasi lainnya adalah bahwa tiap daerah memiliki karakteristik bencana yang sangat khas. Pemetaan resiko bencana di level provinsi yang sudah diinisiasi oleh berbagai elemen OMS di daerah, tampaknya bisa dijadikan bahan.<sup>19</sup>

### **4.3. Penanganan Bencana Teknologi (*Human Made Hazards*)**

Resiko bencana buatan manusia (termasuk resiko bencana teknologi) masih belum dilihat sebagai sebuah tantangan dalam pengurangan kemiskinan. Data per 20 Maret 2006, dari EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database yang berpusat di Leuven Belgia, menunjukkan bahwa di Indonesia sejak tahun 1942 hingga 31 January 2006, menunjukkan sedikitnya 8.050 orang meninggal akibat kecelakaan transportasi, industri, kebakaran dan ledakan. Sedangkan sekitar 76.000 orang terkena dampaknya (CRED 2006).

Dari sisi jumlah kehilangan/kematian, dari total bencana transportasi Indonesia sejak tahun 1942 hingga Maret 2006 tercatat sedikitnya 7.160 meninggal dunia dan/atau hilang, di mana 69 persen (4.934 jiwa) hilang di laut, sedangkan 14 persen (1.038) terjadi di transportasi udara, 7 persen (523 jiwa) hilang di rel kreta api, sedangkan sisanya 9 persen (665 jiwa) meninggal karena transportasi darat.

Kebakaran hutan sering dimasukkan dalam kategorisasi 'bencana alam'. Sengaja dalam evaluasi ini, penulis masukkan dalam kategori bencana buatan manusia, karena berkaitan dengan kegiatan industri berbasis kehutanan, sehingga bisa disebut bencana teknologi. Hal ini merupakan *counter* dari upaya-upaya yang terkesan mau 'meng-alamiahkan' bencana-bencana buatan manusia seperti Lapindo, kecelakaan transportasi dan kebakaran hutan.

#### **4.3.1. Lumpur Lapindo dan Privatisasi Resiko**

Bencana Sidoarjo akibat tidak terkelolanya resiko eksploitasi minyak bumi boleh

---

UNEP/GRID – Geneva.

<sup>19</sup> Studi-studi independent dalam melakukan pemetaan resiko dan ancaman bencana di daerah telah dilakukan oleh Pusat Studi Bencana, UPN Veteran Jogjakarta. Data base Bencana NTT telah lama dilakukan oleh Perhimpunan Masyarakat Peduli Bencana (PMPB), dengan rentang waktu sejak tahun 1980-2006.

direduksi menjadi 'kecelakaan' yang biasa terjadi dalam sejarah eksplorasi/eksploitasi minyak bumi, meski sebenarnya bisa dilihat sebagai resiko pembangunan yang bisa dikelola.

Ketika awal Lumpur Sidoarjo terjadi, beberapa pihak berspekulasi menghubungkannya dengan gempa Jogja. Awalnya, mungkin sebuah respon keingintahuan dan upaya mencari penjelasan atas fenomena yang terjadi. Tetapi, bila kini, masih ada pihak yang berupaya dan bahkan ngotot 'mengalamiahkan' bencana yang tidak alamiah ini, mungkin harus dituduh menipu publik.

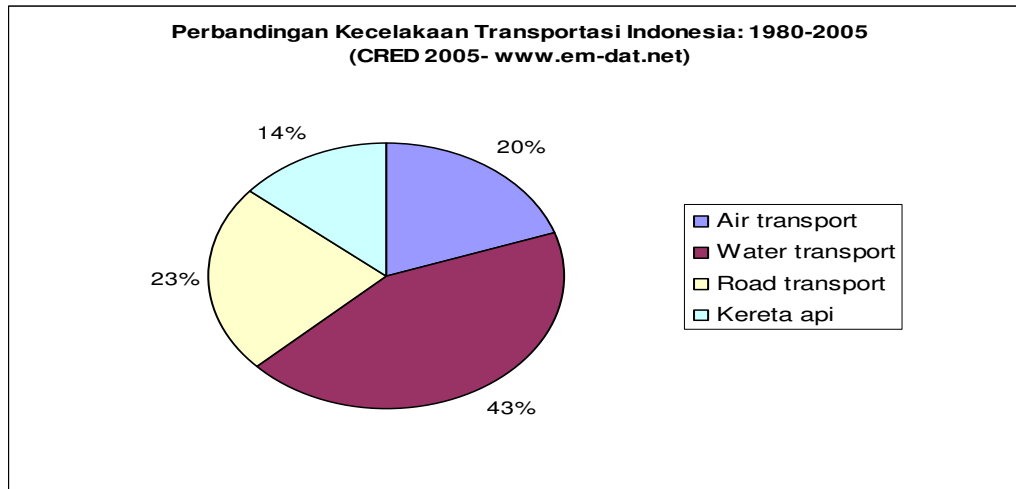
Argumentasi teknis digunakan untuk menutupi fakta bencana yang menyebabkan puluhan ribu rakyat harus mengungsi. Peran Bakornas, yang seharusnya dikomando oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla sejak awal tidak terlihat. Hak-hak rakyat sebagai korban tidak terlayani dengan baik. Kompensasinya tidak adil, dan tidak ada rencana relokasi yang partisipatif, yang dilengkapi oleh standar respon kemanusiaan yang layak. Dengan modal sekitar lima juta rupiah, rakyat disuruh mencari *shelter*-nya sendiri-sendiri. Hak-hak mereka ini diserahkan begitu saja kepada pihak 'produsen' bencana, yang bisa dikenai berbagai macam pelanggaran terhadap lingkungan, hak ekososbud, ekonomi bangsa, dan seterusnya. Ini menunjukkan rapor merah SBY-Kalla. Draft RUU Bencana (untuk semua versi) seharusnya direvisi kembali belajar dari kasus Lapindo, serta gagapnya pemerintah termasuk Bakornas dalam bencana Sidoarjo.

#### **4.3.2 Resiko Transportasi Indonesia: Air, Laut dan Udara**

Dalam 60 tahun terakhir di Indonesia, tercatat 80 persen (122 kejadian) *technological hazards* di Indonesia di sektor transportasi darat (jalan dan kereta api), laut dan udara. Kejadian bencana di laut yang berkait dengan hilang dan tenggelamnya kapal seperti kelebihan muatan dan penumbang serta alasan cuaca adalah 43persen (53 kejadian tercatat). Bencana di jalan raya menempati urutan kedua yakni sebanyak 23 persen. Sedangkan bencana di udara terjadi sedikitnya 24 kasus (20 persen). Sedangkan untuk transportasi darat, kecelakaan kereta api menempati urutan terakhir dengan 17 kejadian (14 persen).



**Gambar 2. Perbandingan Kecelakaan Transportasi 1980-2005**



Managemen resiko transportasi juga harus dilihat sebagai “*enabling conditions*” bagi pembangunan nasional demi “penyejarahan” kemiskinan (*make poverty history*). Sayangnya, Konferensi Bencana Dunia di Kobe setahun silam yang keluar menghasilkan agenda 22 halaman hakekatnya merupakan mukadimah (*preamble*) dari inisiatif-inisiatif dan deklarasi-deklarasi internasional demi pengarusutamaan reduksi resiko bencana alam, dan tidak menyentuh *technological hazards*. Perlu extensifikasi kebijakan untuk menyentuh *technological hazards*.

Tingkat *survival rate* yang rendah dalam kasus tenggelamnya kapal ferry di laut Rote, NTT, lebih diakibatkan oleh respon evakuasi yang rendah karena infrastruktur respons untuk kasus ‘*marine hazards*’ seperti ini bisa saja ditanggapi secara sederhana dengan alasan, umpamanya, “bukan mandatnya Bakornas”. Dana yang tersedia toh tidak seperti Avian Influenza yang didukung oleh donor-donor luar negeri secara besar-besaran.

#### **4.4. Kebakaran Hutan: Bencana Alam atau “Pengalamiahan Bencana”?**

Walhi melaporkan terindikasinya 178 perusahaan penyebab kebakaran hutan tahunan

sejak 2001. Para pengusaha lahan baik perusahaan *logging* dan sawit umumnya dituduh sebagai penjahat lingkungan. Bukti yang ditunjukkan adalah 81 persen dari 5.048 titik api (*hot spots*) terjadi pada wilayah kelola perusahaan di atas, mengakibatkan kerusakan 27 juta hektar hutan terbakar selama lima tahun terakhir. Greenomics Indonesia menghitung kerugian negara tak kurang dari US\$ 25 juta per hari.

Studi seputar konflik interpretasi terhadap kebakaran hutan sepanjang tahun 1997-1998 yang dilakukan Emily Harwell (2000) menghasilkan analisis yang masih relevan pada konteks kebakaran hutan tahun 2006. Yang berbeda adalah, pada tahun 1997/98, mengutip salah seorang pejabat Kehutanan di Jakarta, “Semua yang bisa saya katakan dari krisis kebakaran hutan ini adalah *alhamdulillah*. Karena sekarang semua orang mengetahui apa artinya kegunaan GIS.”<sup>20</sup>

Yang bisa dipetik dari kontroversi kebakaran hutan 1997/1998 adalah bahkan ketika semua pihak (Pemerintah, LSM, Donor, Universitas bahkan Perusahaan Pengolah Hutan) menggunakan data *real time* NOAA yang sama, namun interpretasi terhadap peristiwa bencana tersebut terbentur pada kepentingan masing-masing. LSM melihatnya dari sisi kegagalan struktural, sedangkan pemerintah dan *stake holder* lainnya melakukan “pengalamiahan” dari peristiwa kebakaran hutan. Adapun penduduk asli pemilik hutan tersebut harus juga menghadapi tekanan ganda karena mereka dituding sebagai penyebab kebakaran baik oleh penguasa, donor maupun pengusaha perhutanan.

## 5. Komunikasi Resiko dan Kesadaran Kolosal

Konsep Masyarakat Resiko (*Risk Society*) yang dipopulerkan Anthony Giddens dan Ralph Beck jelas tidak menjelaskan tentang meningkatnya resiko dalam masyarakat, melainkan mengacu pada pengertian tentang sebuah masyarakat yang terorganisasi untuk mengantisipasi resiko; karena obsesi akan keamanan masa depan (*safety*). Giddens malah yakin bahwa terminologi ‘resiko’ tidak banyak hadir dalam masyarakat kita. Salah satu bukti, kata ‘resiko’ yang kita miliki berasal dari bahasa Inggris ‘risk’. Di berbagai komunitas adat seperti di Indonesia tidak memiliki padanan kata ‘resiko’ dalam bahasa

---

<sup>20</sup> Keterangan seorang pejabat PHPA dalam sebuah diskusi di Jakarta tahun 1997. Diterbitkan dari Harwell 2000, p. 307

lokal.

Dengan begitu, wacana "Masyarakat Sadar Bencana" perlu dilahirkan dan dipopulerkan. Ia bisa didefinisikan sebagai masyarakat yang sadar akan kemungkinan terjadinya beragam bencana lokal dan global; bahwa sebuah bencana lahir karena kerapuhan geologis & klimatologis yang berubah menjadi *hazard* (gempa, tsunami, vulkanik, tornado, siklon, banjir, longsor), yang akan bekerja pada konteks kerentanan 'sosiologis' (sosial, ekonomi, fisik, finansial dan lingkungan). Dialektika kerentanan/kerapuhan geologis dan klimatologis dengan kerentanan 'sosiologis' inilah yang melahirkan bencana.

Konsepsi tentang masyarakat bencana dirintis oleh Greg Bankoff (2002) dalam bukunya *Cultures of Disaster Society and Natural Hazards in the Philippines*. Yang menarik dari Bankoff adalah komunitas di mana bencana menjadi bagian integral dalam keseharian hidup dan budaya mereka, sikap (*behaviour*) dicirikan oleh berkembangnya mekanisme penyesuaian (*coping mechanism*) tertentu, terhadap kejadian-kejadian bencana tertentu pula. Di sisi lain kerugian mutlak dari bencana, sayangnya tidak dibagi secara merata ke seluruh masyarakat, melainkan dialami secara tidak proporsional hanya oleh mereka yang marjinal.

Salah satu inisiatif global adalah laporan UN-ISDR 2004 berjudul: "*Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*". Laporan UNISDR di atas pada dasarnya berargumentasi bahwa "bencana bisa menimpa siapa saja, kapan saja dan di mana saja". Oleh karena itu, reduksi resiko bencana harus menjadi kepedulian setiap orang, mulai dari komunitas desa, kepala negara, ahli perbankan, pengacara, petani, ahli bencana, *meteorologist*, media. Ringkasnya, semua orang.

### **5.1 Ilmu Pengetahuan dan Komunikasi Resiko Bencana**

Universitas dan pusat-pusat penelitian bencana bisa menjadi pionir dalam mengkomunikasikan bencana. Kebijakan yang dikendalikan oleh pengetahuan yang lengkap tentang resiko bencana merupakan solusi yang tepat. Insan akademis patut memainkan peran-peran ini, sehingga bencana tidak dilihat semata-mata sebagai sebuah

takdir, melainkan sebagai bagian dari kehidupan yang tidak terpisahkan dengan manusia.

## **5.2 Paranormal dan Komunikasi Resiko Bencana**

Banyak paranormal terlibat dalam komunikasi resiko bencana. Dalam suatu debat di salah satu stasiun TV, partai pendukung Presiden Yudhoyono bersikap sangat reaktif terhadap keterlibatan paranormal seperti Permadi SH karena takut akan politisasi bencana. Bagi penulis, kekuatan 'paranormal' dalam meramalkan bencana terletak bukan pada kadar 'magis'nya tetapi pada '*gambling*' dibarengi sikap '*nothing to lose*'.

Pola distribusi resiko bencana tidak memiliki relasi dengan "sumpah-serapah" paranormal dan ahli nujum. Dampak bencana bisa terlihat polanya dalam kekinian, seperti halnya korupsi, atau kesenjangan. Oleh karenanya, ketika Permadi memprediksikan bencana Jakarta di masa depan, kita tidak bisa terjebak pada nuansa 'magis' yang dikatakannya, tetapi pada realitas kemiskinan, ketimpangan sosial serta kerentanan yang sudah ada (*imprinted*).

Titik pertemuan kerapuhan sosial dalam konteks kerapuhan geologis (seperti gempa) akan melahirkan bencana. Semakin besar kerapuhan sosial tersebut, disertai besarnya (*magnitude*) sebuah ancaman alam (gempa), maka dampaknya akan sangat besar.

## **5.3 Seni dan Komunikasi Bencana**

Kerjasama "sains yang nyata" dan 'sains yang fiksi' untuk membuat skenario bencana dunia dan lokal sangat diperlukan. Inisiatif untuk mengkomunikasikan resiko bencana masa depan sudah dimulai beberapa tahun lalu. Salah satu contohnya adalah upaya IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) yang mendaftarkan bencana-bencana potensial yang terkait dengan perubahan iklim dunia seperti, banjir besar, malaria, TBC, siklon, tornado, kejadian el-nino yang ekstrim. Dalam agenda Protokol Kyoto, hal ini dikenal dengan nama "Climate Change Adaptation", yang implementasinya bisa adalah manajemen resiko di tingkat mikro seperti negara pulau, *coastal cities* yang padat seperti Jakarta, Surabaya dan sebagainya.

Sedangkan dalam film-film Hollywood seperti pada *The Day After Tomorrow*, bisa

dikatakan sebagai bentuk semi ‘*disaster modeling*’ ataupun semacam komunikasi resiko bencana dan dampak perubahan iklim dunia. Inisiatif lokal, berbekal cerita-cerita, fakta dan peristiwa bencana lokal di Indonesia memang dibutuhkan untuk semakin menyadarkan semua pihak.

#### **5.4 Media dan Komunikasi Bencana**

Singkatnya, konsepsi tentang masyarakat bencana (*disaster society*) yang visioner terhadap bencana masa depan memang dibutuhkan. Ini berarti, tiap individu, mulai dari masyarakat korban bencana (masa lalu maupun sekarang), pelaku kebijakan penanganan bencana, pejabat, DPR/DPRD, presiden, menteri, swasta, LSM, perguruan tinggi, guru-guru dan sekolah-sekolah, *non-governmental individuals* (NGIs), bahkan artis/aktor dan dunia perfilman Indonesia perlu bersatu untuk visi ini.

#### **5.5 Kesadaran Bencana Sebagai Kesadaran Politik**

Kerja sama kolosal bangsa ini, yang didirikan di atas keyakinan bahwa kita hidup begitu dekat bencana. Bebas dari resiko bencana adalah utopia. Bencana adalah resiko yang gagal ditangani. Keyakinan kolosal untuk melihat bencana ibarat ‘bola’ (meminjam Sindhunata) yang bisa dikelola, sehingga persoalan ‘bencana’ (kalah) dan menang (pembangunan positif) tidaklah dilihat dalam perspektif takdir yang kejam, tetapi keadilan dari prinsip ‘tabur usaha dan strategi – tuai hasil’.

Bencana tidak pernah tiba-tiba. Gempa bisa tiba-tiba terjadi, tetapi jarak antara gempa dan bencana cukup panjang. Banjir dan tanah longsor bukan bencana yang tiba-tiba dan diperlukan proses yang panjang dan bukan karena faktor hujan semata. Politik dan kekuasaanlah yang membuat bencana menjadi tiba-tiba. Maksudnya bahwa ketiadaan kesiapan politik dalam memmanage bencana, bencana akan terus dilihat sebagai ”tiba-tiba”.

#### **5.6 Bencana dan Kearifan Lokal**

Transfer kebijaksanaan lokal yang paternalistik seperti ini masih terbukti ampuh dan menjadi semacam '*community based early warning*' yang sudah dipraktekkan lebih dari seabad silam. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa proses replikasi transfer '*local wisdom*' seperti di Simeulue tidak terjadi di sebagian besar daerah Aceh? Mengapa distribusi dan regenerasi, serta replikasi pengetahuan lokal seperti di Simelue berlangsung secara hampir simetris, dan mampu bertahan hampir seabad? Apa konstruksi sosial yang tersembunyi di balik fenomena ini? Dan mengapa pengetahuan ini tidak menyebar menembus daratan Aceh dan Indonesia secara lebih luas?

Pertanyaan-pertanyaan seputar instrumen lokal dan kuasa lokal dalam mempertahankan tradisi '*precaution*' yang inheren di dalam keseharian masyarakat Simelue layak dijadikan penelitian dan nantinya dijadikan model belajar yang relevan di daerah rentan tsunami lainnya di Indonesia.

Serangkaian cerita dari Sulawesi, Papua, Kalimantan dan NTT tentang *bio-detektor* sebagai basis komunitas lokal meramalkan datangnya kelaparan, letusan gunung api dsb., merupakan potensi yang telah ada.

## **6. Kesimpulan dan Penutup**

Dalam berhubungan dengan ancaman alam pada umumnya seperti banjir, gempa, tsunami dan epidemik, tidak hanya eksklusif Indonesia tapi secara umum, kebanyakan orang mengabaikan sifat *antropogenic* sebuah bencana. Sealamiah apapun sebuah ancaman (*hazard*), resiko yang ditimbulkannya justru berrelasi erat dengan konstruksi sosial yang ada. Alex de Waal (2005) mengatakan bahwa, "*Impact of human disaster imprinted on social forms*". Diperlukan kesiapan yang matang dalam mempersiapkan bencana-bencana di masa yang akan datang. Bencana berhubungan erat dengan pembangunan. Pengalaman sejak 2004-2006, Indonesia telah kehilangan lebih dari 14 triliun rupiah, yang seharusnya bisa dipakai untuk investasi pelayanan sosial dasar dan pengurangan kemiskinan.

Mengingat kemiskinan di perkotaan yang ditandai dengan daerah kumuh yang mencakup daerah rentan gempa, dengan kondisi hunian yang rapuh seperti Jakarta, Surabaya,

Medan, Padang, Jogjakarta, Semarang, dan seterusnya. Dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, akan memberikan distribusi resiko yang luas bila terjadi gempa (sangat mungkin), dan pada saat yang bersamaan menghadapi ancaman banjir tahunan (dengan siklus yang relatif pendek).

Perubahan iklim dunia yang memicu ketidakstabilan iklim yang melahirkan ancaman banjir, kekeringan, siklon, longsor dan sebagainya mengindikasikan urgensi untuk mengadopsi '*multi-hazard management*'.

Pada saat yang bersamaan, diperlukan revitalisasi pendataan kependudukan sebagai bagian dari kesiapan terhadap bencana, demi menyicil kerja-kerja pasca-bencana. Tata ruang menjadi krusial dan juga menjadi prasyarat pengelolaan bencana yang lebih komprehensif.

Di masa depan, yang diperlukan Indonesia, dikemukakan Ms. Eileen Shea dalam dengar pendapat di depan Senat Amerika Serikat: "... .. pendekatan yang komprehensif, multi-hazard, yang diperlukan untuk membangun infrastruktur sosial (manusia, kelembagaan dan politik) dan juga infrastruktur teknis dan keilmiahannya untuk mengantisipasi dan mengelola resiko".

Perbedaan kelas sosial-ekonomi dan gender akan terlihat sangat mencolok setelah bencana, terutama dilihat dari pola distribusi resiko pasca-bencana. Hal ini mengingatkan saya pada salah satu kutipan dalam salah satu laporan Oxfam (2005) tentang tsunami Aceh yakni: "bencana, bagaimanapun 'alamiah' bisa sangat diskriminatif. Dalam kebanyakan bencana, struktur dan kondisi sosial sebelumnya akan sangat menentukan mengapa sebagian anggota masyarakat akan kurang terpengaruh sedangkan sebagian lain akan membayar dengan harga yang lebih mahal. Gender adalah salah satunya".

Teknologi *early warning* sebaiknya merupakan kombinasi seimbang antara input teknologi yang berhubungan dengan kesiapan institusi di level yang paling bawah dan peningkatan akses penduduk pada infrastruktur *early warning* yang dibangun.

Lembaga nasional pasca-Bakornas PBP sudah saatnya dibutuhkan, atau depolitisasi Bakornas merupakan agenda yang penting dalam tata kelola bencana di Indonesia. Lembaga impian pengelola bencana inilah yang bertugas melakukan design strategi

nasional secara terpisah (sekaligus berhubungan) antara: Strategi nasional penanganan kekeringan, strategi penanganan gempa dan tsunami, strategi nasional penanggulangan banjir, longsor dan siklon, yang nantinya merupakan bagian tidak terpisahkan dari strategi penanggulangan kemiskinan nasional.

## **Bibliografi**

- Adger, N. (2006) *Vulnerability. Global Environmental Change* 16. pp. 268–281.
- Blaikie et. al. (1994). *At RISK, Natural Hazard, People's Vulnerability, and Disasters. Routledge London*
- Blaikie, P. (1995). "Changing Environments or Changing Views - a Political Ecology for Developing-Countries." *Geography* 80 (348): 203-214.
- Blaikie, P. (1999). "A Review of Political Ecology. Issues, Epistemology and Analytical Narratives." *Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie* 43: 131-147.
- Minza, W. (2005) *Gender and Changes in Tsunami Affected Villages in Nanggroe Aceh Darrussalam Province. Oxfam GB & UNFPA Research Paper.*
- O'Keefe et. al. (1976). *Taking the naturalness out of natural disasters. Nature* 260, 566-567.
- Harmer A. and Cotterrell L. (2005) *Diversity in donorship - The changing landscape of official humanitarian aid. HPG-Research Report 20.*
- Pelling, M. (1999) *The political ecology of Food hazard in urban Guyana. Geoforum* 30 pp. 249-261.
- Wisner, B. (2000) *The political economy of hazards: more limits to growth? Environmental Hazards* 20. pp. 59-61
- Wisner, B. (2001). *Notes on Social Vulnerability: Categories, Situations, Capabilities, and Circumstances. Oberlin College, 25 February 2001.*
- Wisner, B. (2005) *Tracking Vulnerability: History, Use, Potential and Limitations of a Concept. SIDA & Stockholm University Research Conference, January 12-14.*



Wisner et. al. (2004). *At Risk, natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Routledge London

Overseas Development Group (2004) *Disaster risk reduction: a development concern. A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development. ODG Research Paper to DFID*.

Emily Harwell (2000) *Remote Sensibilities: Discourse of Technology and The Making of Indonesia Natural Disaster*. *Development and Change*, Vol 31. p 307-340.

FAO & CIFOR (2005) *Forests and floods Drowning in fiction or thriving on facts?* RAP Publication 03, Forest Perspectives 2.

**Internet dan Websites:**

[www.em-dat.net](http://www.em-dat.net) and [www.mpbi.org](http://www.mpbi.org)