

**KAMPUNG SIAGA BENCANA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN
PENGURANGAN RISIKO BENCANA BERBASIS KOMUNITAS DI INDONESIA:
POLITIK PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI DALAM DISKURSUS
PEMBANGUNAN KEBENCANAAN**

***DISASTER-AWARE VILLAGE AS COMMUNITY-BASED DISASTER RISK REDUCTION
POLICY INSTRUMENT IN INDONESIA: POLITICS OF DEVELOPMENT AND
PARTICIPATION IN DISASTERS-DEVELOPMENT NEXUS DISCOURSE***

Muhammad Belanawane S.

Peneliti Puslitbang Kesos, Kementerian Sosial RI

Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur, Telp. (021) 8017146 Fax. (021) 8017126

E-mail: mbs010104@gmail.com

Diterima: 5 Januari 2015; Direvisi: 15 Januari 2016; Disetujui: 15 Januari 2016

Abstrak

“Berbasis-komunitas” merupakan ‘kesayangan’ baru dalam perbendaharaan pembangunan di dunia yang semakin mengglobal, dan saat ini seperangkat konsep dan model diskursif tersebut telah menyapu hampir seluruh lanskap pembangunan, tanpa terkecuali dalam bidang kebencanaan melalui apa yang disebut kerangka kerja pengurangan risiko bencana. Indonesia sebagai salah satu negara yang paling terdampak oleh bencana baik alam maupun buatan manusia, pun benar-benar merangkul inisiatif ini, tidak hanya secara legal-formal melalui peratifikasian agenda global dalam manajemen risiko bencana, tetapi juga hingga secara domestik mempraktikkannya melalui program berskala besar seperti Desa Tangguh Bencana (DTB) dan Kampung Siaga Bencana (KSB). Tulisan ini, dengan menggunakan studi kasus KSB, ingin mengargumentasikan bahwa inisiatif kebijakan ini merupakan bagian dari pergeseran paradigma yang lebih luas dalam pembangunan dari bentuk dipimpin-negara ke dipimpin-pasar yang sekarang telah semakin mengambil bentuknya di Indonesia setelah era-otoriter Orde Baru. Lebih jauh lagi, dengan mengeksplorasi teori dan praktik diskursus yang berkembang dalam bidang kajian titik temu pembangunan-bencana, seperti partisipasi, desentralisasi, komunitas, penulis menemukan bahwa terdapat kesalah-kaprahan reduksionis dan penyederhanaan yang melekat dan berlaku dalam memahami konsep-konsep yang sebenarnya sangat sarat-nilai ini pada ranah kebijakan kebencanaan di Indonesia. Akibatnya, dan ini menjadi temuan sekaligus rekomendasi sentral penelitian ini, karena dilatar-belakangi diskursus dan praktik kebijakan politis, aktivitas berbasis-komunitas menjadi diperlakukan sebagai hasil, bukan lagi menjadi fundamen bagi partisipasi masyarakat yaitu dengan memperlakukannya sebagai proses, dalam pengurangan risiko bencana.

Kata Kunci: *pengurangan risiko bencana, berbasis komunitas, agenda internasional, pembangunan, partisipasi, desentralisasi, governance, kampung siaga bencana.*

Abstract

Community-based is the new darling in the vast repertoire of development initiatives around our globalised world, and this discursive set of concepts and tools has swept away almost every developmental landscapes, including the field of disasters with its so-called disaster risk-reduction (DRR) frameworks. Indonesia, as one of the most potentially impacted countries in natural (and man-made) disaster, is embracing this new initiatives, not only juridically through the ratification of global agenda on disaster risk management, but also went as far as practising it nationally with scaling up programs such as Disaster-Resilient Village (DTB) and Disaster-Aware Village (KSB). This paper, using case study on KSB, argues that this policy initiative is part of a broader paradigm shift in development from state-led to market-led that is taking shape in post-Authoritarian Indonesia. Further more, by exploring theories and practices surrounding discourses of development-disaster nexus, such as participation, decentralization, community, the author

found that there is inherent and prevailing reductionist and oversimplification fallacies in understanding these value-laden concepts in policy realm of disasters in Indonesia. As a result, the argument is directed to the discourse and skewed practice of community-based activities, as an outcome, rather than to the fundamentals of people's participation, as a process, in disaster risk reduction.

Keywords: *disaster risk reduction, community-based, international agenda, development, participation, decentralization, governance, disaster-aware village.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang Kebencanaan di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang diperhitungkan sebagai salah satu yang paling rentan bencana alam, dengan berbagai jenisnya, di dunia. Sebagai gambaran awal, sekitar 13 persen gunung berapi dunia ada di wilayah kepulauan Indonesia, dan seluruhnya berpotensi menimbulkan bencana alam dengan intensitas dan kekuatan yang berbeda-beda.

The 2010 Asia-Pacific Disaster Report menyatakan bahwa masyarakat di kawasan Asia Pasifik 4 kali lebih rentan terkena dampak bencana alam dibanding masyarakat di wilayah Afrika dan 25 kali lebih rentan daripada di Amerika Utara dan Eropa. Laporan PBB tersebut memeringkatkan Indonesia ke dalam peringkat 4 sebagai negara paling rentan terkena dampak bencana alam di Asia Pasifik. Laporan yang sama juga mengestimasi bahwa lebih dari 18 juta jiwa terkena dampak bencana alam di Indonesia, dari tahun 1980 sampai 2009. *The 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* juga memberikan pemeringkatan yang fantastis untuk Indonesia pada level pengaruh bencana terhadap manusia peringkat 3 dari 153 untuk gempa bumi, dan 1 dari 265 negara untuk tsunami (Kuntjoro, I. dan Jamil, S. 2010).

Meskipun perkembangan manajemen bencana di Indonesia telah meningkat sejak bencana tsunami tahun 2004, berbagai bencana alam yang terjadi selanjutnya seolah-olah menunjukkan diperlukannya peningkatan

atau bahkan perubahan pendekatan yang lebih signifikan dalam manajemen bencana alam. Ini khususnya pada aspek sistem peringatan dini, kewaspadaan risiko bencana dan kecakapan manajemen bencana lokal. Sistem Peringatan Dini Tsunami Indonesia yang dimulai pada tahun 2005 pun masih dalam tahap awal pengembangan. Oleh karena itu menjadi jelas, walaupun relatif terjadi peningkatan inisiatif dan langkah-langkah yang diambil untuk menangani kerawanan bencana alam, kapasitas lokal dan resiliensi (ketahanan) masyarakat dianggap masih sangat kurang.

Pada masa lalu, berbagai kelompok baik itu pemerintah, swasta maupun organisasi masyarakat di Indonesia merespons bencana melalui operasi pertolongan bencana dan aktivitas kesiapan menghadapi bencana. Akan tetapi, mereka kemudian menyadari bahwa aktivitas-aktivitas ini tidaklah cukup sehingga dengan berjalannya waktu dikembangkanlah sebuah kerangka kerja pengurangan risiko dan manajemen bencana alam berbasis komunitas yang lebih komprehensif untuk mengarahkan pekerjaan mereka. Kerangka kerjanya itu sendiri memuat 3 fase penanganan bencana alam sekaligus, yaitu: kesiapan dan mitigasi; respons darurat bencana; dan, rehabilitasi dan pemulihan bencana. Tujuan utama kerangka kerja ini nantinya adalah, diklaim, untuk meningkatkan kapasitas dan sekaligus mengurangi kerawanan komunitas dalam menghadapi bahaya bencana alam di lingkungannya.

Mempertemukan Kebencanaan dan Pembangunan: Dialektika Kebijakan dan Konsep

Dalam konteks agenda kebijakan internasional, kebencanaan merupakan penghalang terbesar dalam mencapai pengurangan kemiskinan sebagaimana termaktub dalam *Millennium Development Goals* (MDGs) yang ditetapkan oleh Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) dan berakhir pada tahun 2015 ini serta agenda kelanjutannya, *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang dimulai tahun 2015 ini juga. Oleh karena itu, mengurangi risiko bencana dan dampaknya telah menjadi isu pembangunan penting secara terpisah. Sejak *the United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro pada 1992, pengurangan risiko bencana telah ditemukan sebagai komponen integral pembangunan berkelanjutan (Chapter 3 dari Agenda 21). Karakteristik lintas-sektor dari pengurangan risiko bencana ini kemudian digaris bawahi lagi di tahun 2002 pada *World Summit on Sustainable Development* di Johannesburg.

Akhirnya, kesadaran politik global akan keterkaitan antara kebencanaan dengan pembangunan berkelanjutan mencapai titik kulminasinya dengan diratifikasinya *Hyogo Framework for Action* (HFA) 2005-2015. HFA adalah sebuah rencana 10 tahun yang diadopsi oleh 168 anggota PBB pada 2005, tidak lama setelah bencana Tsunami Aceh (lebih dikenal sebagai *the Indian Ocean tsunami*). HFA menjelaskan peran yang perlu dilakukan berbagai sektor, seperti komunitas, lembaga-lembaga donor, sektor swasta, dan termasuk pemerintah, untuk mengurangi kerugian-kerugian bencana. Ketika sebuah negara telah berkomitmen menyetujui dan menandatangani HFA, itu artinya pemerintah negara tersebut telah berjanji untuk mempromosikan dan melembagakan upaya-upaya pengurangan

risiko bencana tersebut dalam konteks pembangunan berkelanjutan.

Secara konseptual, bencana dan pembangunan dapat berada dalam satu ruangan yang sama jika kita dapat menerima premis bahwa terdapat interdependensi yang rekat antara risiko dan ‘pembangunan’ (Hewitt 1995, Morren 1983). Lebih jauh lagi, jika memang pembangunan berkelanjutan itu benar-benar ada, kebencanaan dapat menjadi ancaman hebat atasnya, atau tanda akan kegagalannya.

Secara akademik, relasi atau bahkan ketergantungan yang kuat antara kebencanaan dengan pembangunan pertama kali diungkap dalam kajian-kajian ekonom seperti Amartya Sen dalam persoalan kelaparan terutama di negara-negara Selatan setelah era Perang Dingin dan peran pembangunan pertanian dalam hubungannya dengan keamanan pangan global. Penelitian-penelitian penting ini telah menunjukkan bahwa kelaparan di masa modern bukanlah merupakan hasil dari kegagalan untuk meningkatkan produksi pangan sesuai dengan mulut yang akan diberi makan, bukan juga karena kekurangan absolut pangan karena kondisi ekonomi kaum papa yang kelaparan tersebut, bukan juga karena krisis jangka pendek yang diakibatkan oleh misalnya, kekeringan atau paceklik. Akan tetapi, orang miskin yang memang sejak awal kesulitan memenuhi kebutuhan pangan menjadi korban utama kelaparan karena kondisi (struktur) sosial dan ekonomi yang mencegah mereka mendapatkan akses kepada ketersediaan pangan (Dreze dan Sen 1990). Dengan demikian kelaparan berarti merupakan tipikal jenis kasus kebencanaan yang diciptakan oleh ‘keterbelakangan’ (underdevelopment) atau kondisi antitesis dari ‘pembangunan’ (Susman et al. 1983). Lebih jauh lagi, perubahan sosial yang berhubungan dengan ‘pembangunan’ adalah bagian dari permasalahan kelaparan ini. Di Afrika misalnya,

kelaparan telah diidentifikasi sebagai ‘harga dari pembangunan,’ peranan kekeringan yang jamak ditemui di sana menjadi diperparah dengan ‘perencanaan, penerapan teknologi yang tidak sesuai dan kelemahan administratif’ (Cuny 1983). Di India, paling tidak sejak 1850, kelaparan yang tadinya dianggap semata sebagai bencana alam kemudian diubah menjadi masalah sosial kaitannya dengan kemiskinan dan kelangkaan (Bhatia 1991). Dalam perkembangannya, kelaparan dan fenomena sejenis akan semakin diperuncing, bahkan dipicu, oleh gejolak sosial dan konflik bersenjata yang biasanya muncul di belakang tuntutan eksternal untuk memodernisasi (Bohle 1993), atau ringkasnya, ‘pembangunan’. Artinya, persoalan kelaparan yang menunjukkan betapa bencana tidak bisa lepas dari konstruksi sosial-ekonomi merupakan contoh yang dianggap bisa mewakili bencana lainnya, bukan kasus terisolir. Ia merupakan *rules* dan bukan sekedar *exception*.

Meskipun pembicaraan tulisan ini mengambil studi kasus pada masyarakat yang terpapar bencana gunung meletus, pandangan tentang kelaparan sebagai fundamen dasar menjadi penting untuk memahami perdebatan yang lebih umum mengenai kebencanaan dan pembangunan. Di satu sisi, kelaparan, paceklik dan sejumlah kejadian luar biasa yang mencerabut manusia dari habitat budaya dan sosialnya, adalah sumber pemiskinan dan kematian terbesar. Di sisi lain, seperti halnya bentuk bencana lainnya, itu semua adalah bencana yang secara stereotip diidentifikasi sebagai bencana alam atau kekuatan impersonal sosiobiologis, atau yang lebih dikenal dengan, ‘populasi’. Ini merupakan persoalan dan karakteristik umum dari diskursus kebencanaan, yaitu ketika seluruh jenis bencana direduksi sedemikian rupa menjadi sebatas persoalan ‘mekanisme alam’ yang kosong dari penetrasi kekuasaan dan campur tangan manusia.

Dalam pada itu, tulisan ini mendiskusikan agenda kebijakan kebencanaan yang sedang diimplementasikan oleh Kementerian Sosial melalui program nasional Kampung Siaga Bencana yang dimaksudkan sebagai upaya mempertemukan mitigasi bencana dengan pembangunan berkelanjutan yang bersandar pada sejumlah konsep kompleks seperti partisipasi, *governance*, perencanaan dan lain-lain. Ironinya, dari sekian dokumen kebijakan maupun praktik implementasinya di lapangan, kenyataan kompleksitas konsep yang coba diterapkan secara *top-down* ini sebenarnya tidak disadari (atau sengaja diabaikan?) semata untuk meraih output program yang ditargetkan. Permasalahan ini menjadi semakin menarik ketika ia ditempatkan dalam konteks pergeseran paradigma yang lebih luas dalam diskursus pembangunan dari bentuk dipimpin-negara ke dipimpin-pasar yang sekarang telah semakin mengambil bentuknya di Indonesia setelah era-otoriter Orde Baru.

Bagaimanapun nyatanya partisipasi itu, perlu disadari bahwa ada ‘kehidupan’ di belakang setiap wacana yang paling mendominasi sekalipun. Oleh karena itu, dalam bagian berikutnya penulis akan menganalisis dinamika di balik wacana reposisi keterlibatan masyarakat ke dalam pengarus-utamaan kebijakan-kebijakan pemerintah yang semakin besar dorongannya akhir-akhir ini. Di samping juga fakta bahwa Kampung Siaga Bencana itu sendiri merupakan salah satu representasi wacana tersebut di level kebijakan nasional. Dengan kata lain, melalui tinjauan konseptual ini, penulis ingin berargumen bahwa ada koherensi logis antara partisipasi dengan pergeseran pendekatan penanggulangan bencana melalui apa yang disebut ‘kerangka kerja pengurangan risiko bencana’ yang ingin dicapai melalui program Kampung Siaga Bencana ini.

Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan analisis tema. Tema yang akan dianalisis di sini adalah latar belakang kebijakan mulai dari agenda hingga kerangka kerja Internasional-nasional yang melatar-belakangi lahirnya program 'Kampung Siaga Bencana' yang diluncurkan oleh Direktorat Penanggulangan Bencana Alam, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI sebagai semacam pilot project pemerintah dalam penanganan masalah kebencanaan dan manajemen pra, ketika, dan pasca bencana berbasis komunitas di Indonesia.

KSB adalah program yang telah diaplikasikan secara nasional meskipun peluncurannya sendiri baru diujicobakan sekitar 2 tahun lalu (Latief, 2012). Oleh karena itu, penelitian ini bukanlah penelitian evaluatif atau analisis implementasi, melainkan penelitian analisis kritis kebijakan yang nantinya dibutuhkan dalam manajemen kebencanaan berbasis partisipasi masyarakat yang akan diterapkan melalui program KSB ataupun program sejenis di masa depan.

Jenis bencana yang dimaksud dalam program dimaksud di sini adalah sebagaimana batasan yang diuraikan dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, Bencana Alam (1) gempa bumi, (2) tsunami, (3) gunung meletus, (4) banjir, (5) kekeringan, (6) angin topan, (7) tanah longsor; Bencana Non-Alam (8) gagal teknologi, (9) gagal modernisasi, (10) epidemi, (11) wabah penyakit; Bencana Sosial (12) konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, (13) teror. Secara konsep, batasan bencana akan lebih luas dan kompleks sebagaimana diuraikan dalam Kerangka Teoretik.

'Berbasis masyarakat' secara operasional-instrumental dalam konteks kebijakan artinya, jika program ini berhasil, ke depannya program ini akan menjadi 'milik' masyarakat dan pengelolaannya pun akan diserahkan kepada masyarakat. Pemerintah dalam hal ini hanya menginisiasi kebijakan melalui perencanaan, model pelaksanaan dan merancang proses monitoring dan evaluasi.

Data-data penelitian ini diperoleh melalui studi lapangan yang dilakukan pada tahun 2013 di Desa Umbulharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Provinsi DI Yogyakarta dan data primer yang didapat dalam wawancara tidak terstruktur yang dilakukan beberapa kali setelahnya dengan pejabat yang berwenang di satuan kerja yang menangani kebencanaan di Kemensos. Selain itu, data sekunder didapatkan dari studi kepustakaan, baik itu literatur tentang kebencanaan-pembangunan, maupun peraturan, buku-buku petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan instansi serta lembaga teknis terkait yang menangani bencana alam di Kementerian Sosial secara khusus maupun dokumen kebijakan Pusat/ Daerah lainnya.

Kerangka Konseptual

Partisipasi dan Pembangunan Partisipatoris

Gagasan tentang partisipasi sipil berusia setua gagasan demokrasi itu sendiri; ia eksis pada banyak kebudayaan berbeda sepanjang sejarah umat manusia (Mansuri, G., and Rao, V. 2013: 20-25). Teori modern tentang partisipasi sendiri pertama kali diartikulasikan pada abad ke-18 oleh Jean-Jacques Rousseau, pengarang *The Social Contract*. Rousseau menjabarkan sebuah pandangan tentang demokrasi dimana warga yang dianggap setara berkumpul untuk membuat keputusan dalam cara yang saling bergantung dan disengaja, untuk menyingkap

apa yang Rousseau sebut “*the general will*” yaitu untuk membentuk sebuah kebijakan dimana keuntungan dan beban, hak dan tanggung-jawab dibagi secara sama rata (Pateman 1976). Ketika itu Rousseau sedang dalam pencarian akan sebuah pandangan tentang kemajuan manusia dimana komunitas dan keterhubungan dapat melengkapi perumusan Abad Enlightenment tentang kebebasan individu, dan bahwa jiwa manusia adalah lebih penting dari ilmu pengetahuan (Damrosch 2007). Bagi Rousseau, partisipasi lebih dari sekedar sebuah metode pembuatan keputusan. Ia adalah sebuah proses yang dengannya seorang individu mengembangkan empati untuk sudut pandang lain dan belajar untuk menerima kepentingan publik dalam rangka meraih kooperasi. Oleh karenanya partisipasi berfungsi sebagai fungsi edukatif yang penting: individu belajar bagaimana untuk menjadi (bagian dari) penduduk publik dan anggota komunitas (dalam) mengembangkan rasa memiliki. Rousseau mengaitkan gagasan partisipasi dengan perkembangan kehidupan sipil sebuah gagasan yang memiliki pengaruh luas dalam pemikiran politik pada masa-masa berikutnya.

Di antara banyak filsuf abad 19 yang mengikuti pemikiran ini, mungkin yang paling dikenal adalah John Stuart Mill (1859, 1879), yang menggaris-bawahi nilai edukatif partisipasi. Dipengaruhi oleh tulisan Alexis de Tocqueville dalam *Democracy in America* (1838) yang memuji-muji institusi politik lokal di Amerika Serikat dan semangat demokrasi partisipatoris yang ia bina, Mill menjadi sangat skeptis terhadap bentuk pemerintahan yang tersentralisasi. Sikap skeptisnya menyebabkan ia untuk berargumen bahwa partisipasi dalam pemerintah nasional tidak banyak berguna jika warga tidak siap untuk berpartisipasi di tingkat lokal.

Mill mengaplikasikan logika ini untuk pengertian partisipasi dalam industri, dimana, ia berargumen, manajemen kolektif dapat menyebabkan individu-individu menilai kepentingan publik di atas kepentingan individu. Pandangan Mill tentang masyarakat partisipatoris diambil alih lagi oleh G.D.H. Cole, Henry Maine dan filsuf lain (dikenal sebagai Pluralists English), yang menolak gagasan negara yang terpusat dan berargumen bahwa “kebebasan individu akan dapat diwujudkan di dalam kelompok dan asosiasi yang membentuk tatanan masyarakat sipil modern” (Mantena 2009).

Henry Maine adalah sosok dengan relevansi penting bagi pemikiran pembangunan kontemporer. Dikirim ke India salah satu daerah koloni Inggris terbesar pada masa kolonialisme untuk memberi masukan ke Kerajaan Inggris dalam persoalan-persoalan legal, dia menjumpai beberapa temuan oleh pemerintah kolonial Inggris ketika itu tentang berkembangnya sistem adat pemerintahan otonom desa di India yang memiliki sekian banyak karakteristik demokrasi partisipatoris. “Data-data” ini menuntunnya untuk mengartikulasikan sebuah teori tentang komunitas desa sebagai alternatif dari negara terpusat (Maine 1876 melalui Mansuri and Rao 2013). Dalam pandangan Maine, komunitas desa yang dipimpin oleh dewan tetua (panchayat), tidaklah tunduk pada seperangkat hukum yang diartikulasikan dari atas tetapi memiliki struktur pengaturan dan legal yang lebih cair yang menyesuaikan dengan kondisi yang berubah sambil tetap menjaga kepatuhan yang tegas akan adat tradisional (Mantena 2009).

Pembangunan komunitas dan desentralisasi pemerintahan oleh karenanya memiliki sejarah intelektual yang serupa, beranjak dari anggapan tentang partisipasi yang memiliki sekaligus nilai instrinsik (substansif) maupun instrumental

(teknis). Maine percaya bahwa partisipasi dalam pembuatan keputusan membuat individu menjadi warga publik dengan melatih mereka untuk berpikir dalam konteks barang publik ketimbang sekedar kepentingan privat; ia membangun kapasitas untuk aksi kolektif dan apa yang oleh teoretikus sosial modern sebut “agency”. Partisipasi juga memiliki nilai instrumental dalam mengembangkan kemampuan penduduk untuk menuntut tanggung-jawab Negara dan pasar, serta untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Dalam perkembangan konseptualnya, muncul dua bentuk partisipasi: partisipasi dalam pengertian Rousseau dalam rangka membangun identitas kolektif; dan partisipasi dalam pengertian untuk memilih pemerintah yang representatif.

Rousseau, Mill, dan Maine sama-sama memiliki pengaruh yang penting pada pemikiran kolonial, dan ini terlihat dalam evolusi konseptual maupun kebijakan partisipasi di sejumlah wilayah kolonial besar, baik itu jajahan Inggris, Perancis maupun Spanyol-Portugis.

Ketika perhatian lembaga donor pada pembangunan partisipatoris lokal memudar, justru muncul ketertarikan baru di antara para akademisi dan pemikir radikal. Paling berpengaruh di antaranya adalah dengan dipublikasikannya tulisan Frantz Fanon, *The Wretched of the Earth* (1961) dan Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (1970). Karya Fanon, yang ketika itu dituduh memprovokasi pembacanya pada kekerasan, lahir karena frustrasi mendalam akan rasisme, peniksaan dan nafsu balas dendam pada pemerintah kolonial Perancis di Aljazair. Dalam *The Wretched of the Earth*, ia mengeritik imperialisme dan nasionalisme serta menyerukan redistribusi

kekayaan dan teknologi yang dianggap terlalu berorientasi pada rezim kekuasaan untuk dialihkan ke orang-orang miskin.

Freire dipengaruhi oleh Fanon dan para ideolog kebebasan di Brasil. Komitmen hidupnya yang dihabiskan untuk pendidikan membantunya dalam mengeksplorasi cara-cara agar kaum tertindas dapat mengatasi ketidakberdayaan dan keterkungkungan mereka. Dalam *Pedagogy of the Oppressed*, dia menekankan pentingnya mengembangkan sistem pendidikan yang lebih “dialogis”, mengakar pada pengalaman hidup siswa, dan yang menghargai kelokalan serta variasi jenis pengetahuan. Pendidikan seperti ini menjadi alat penyadaran total (*conscientization*¹) untuk penduduk yang buta huruf dan tertindas. Sebagai akibatnya, Freire mendesak sebuah model pendidikan yang tidak menganggap pikiran siswa sebagai apa yang ia sebut tabula rasa (kertas kosong). Sebaliknya, peran pendidikan adalah untuk membuat siswa lebih sadar-diri dan sensitif pada posisi mereka dan pada posisi orang lain sebuah tema yang sangat mirip dengan gagasan Rousseau tentang ‘*the general will*’ kehendak umum (Mansuri, G., and Rao, V. 2013).

Kata ‘partisipasi’ dan ‘partisipatoris’ dalam konteks kebijakan muncul pertama kali sebagai jargon pembangunan pada era 1950 hingga 1960an. Para aktivis dan pekerja lapangan sosial ketika itu, yang setelah sebelumnya ikut arus pembangunan dalam harapan agar mereka dapat menolong kaum tertindas, justru dihadapkan dengan realitas yang sama sekali berbeda dari ekspektasi mereka sebelumnya, terlebih setelah menyebarnya paham Fanonian dan Freireian. Hal ini membuat mereka menyimpulkan bahwa kegagalan hasil proyek-proyek pembangunan adalah disebabkan oleh

1. Sebuah konsep dalam ilmu sosial yang bertolak dari *Marxist critical theory* yang fokus pada pencapaian sebuah pemahaman mendalam akan dunia, yang memungkinkan adanya persepsi dan keterpaparan akan kontradiksi sosial-politik yang dirasakan seseorang.

masyarakat yang ‘hendak dibangun’ itu sendiri justru dipisahkan dari seluruh proses desain, formulasi dan implementasi proyek-proyek tadi. Ketika semakin tumbuh, merekapun mulai memperjuangkan berakhirnya strategi pembangunan ‘top-down’ dan juga mentahbiskan metode interaksi partisipasi-partisipatoris sebagai dimensi fundamental dalam pembangunan.

Di sisi lain, pemapanan pembangunan kemudian diwajibkan, beberapa tahun kemudian, untuk mengenali dan merespons krisis struktural ketika itu. Para donor maupun pemerintahan negara penerima menyaksikan fakta bahwa miliaran Dollar yang dihabiskan untuk program-program pembangunan telah gagal untuk menghasilkan tujuan yang diharapkan, seringkali justru makin menambah persoalan. Bahkan McNamara, Presiden Bank Dunia ketika itu, pada 1973 harus mengakui bahwa ‘pertumbuhan belum [tidak] dapat menggapai orang miskin secara sepantasnya’. Dalam pandangannya, pertumbuhan telah disertai dengan ‘maldistribusi pendapatan yang lebih besar di banyak negara berkembang’. (Rahnema 1995: 128).

Mengikuti rekomendasi dari banyak ahli mereka sendiri, sejumlah besar organisasi bantuan internasional menyetujui bahwa program-program pembangunan telah menjadi sedemikian centang-perenang karena ‘meninggalkan orang’. Ditemukan bahwa, justru setiap kali orang lokal dilibatkan, dan berpartisipasi secara aktif di dalam program-program tersebut, dengan sumber daya yang jauh lebih kecil dapat meraih hasil lebih besar, meskipun hanya dalam artian finansial.

Diskursus partisipatoris dalam pembangunan, sebagaimana dipaparkan Nelson dan Wright, “pada tahun 1980an mulai tumbuh diskusi tentang mengapa 30 tahun bentuk

pembangunan yang konvensional, teknokratik dan top-down tidak berhasil” (1995: 4). Bahkan, pertumbuhan kekinian aktivitas partisipatoris dalam pembangunan dapat dilihat sebagai gelombang ketiga partisipasi sejak 1945 (Nelson and Wright 1995, White 1999). Gelombang pertama, gerakan ‘*community development*’ yang secara umum berguguran pada awal 1960an, yang memiliki akar sejarah pada aktivitas kesejahteraan kolonial praperang yang dilakukan pemerintah Inggris dan Perancis dan mendapat dukungan dari Amerika Serikat ketika itu. Gelombang kedua, pada dekade 1970an diasosiasikan dengan pergeseran sistem bantuan oleh PBB yang dengan gencar didorong secara global saat itu, dimana terdapat perubahan pendekatan ke kebutuhan dasar (*basic needs*) dan meningkatnya perhatian pada pembangunan desa. Sayangnya gelombang kedua dianggap lebih condong ke retorika ketimbang praktik riil. Gelombang ketiga, yang mengambil momentum pada 1980an, diawali oleh upaya terencana banyak lembaga donor bilateral mengadopsi teknik partisipatoris dan meningkatnya kue bantuan yang disalurkan melalui LSM ketika itu. Pada 1990an gelombang ketiga ini turut melanda Bank Dunia, terutama dengan dibentuknya *Learning Group on Participatory Development* pada 1990, lalu publikasian *Participatory Source Book* (World Bank, 1995) dan sejumlah aktivitas partisipatoris yang dihubungkan dengan assessment kemiskinan yang akhirnya menempatkan Bank Dunia ke panggung utama dalam perdebatan partisipasi. Sejak itu, partisipasi telah menjadi bagian yang penting dalam retorika pembangunan pada hampir semua lembaga bantuan, termasuk pemerintahan.

Tipologi Partisipasi

Partisipasi yang digunakan sebagai kerangka berpikir dalam tulisan ini menggunakan tipologi

yang dibagi menjadi dua: organik dan induktif. Upaya mencapai *participatory governance* dan membangun kapasitas sipil secara historis selalu merupakan mekanisme organik ketimbang sebuah proses yang dipimpin negara. Partisipasi organik biasanya disetir oleh gerakan sosial yang bertujuan untuk melawan pihak-pihak penguasa dalam lingkungan pemerintahan maupun swasta dan meningkatkan bekerjanya mekanisme ini melalui proses akomodasi hingga konfrontasi dan konflik. Proses ini seringkali efektif karena ia muncul secara alamiah, biasanya memanfaatkan perubahan politik negara dan dipimpin oleh figur karismatik yang dapat memobilisasi massa untuk menyalurkan aspirasi terhadap kepentingan mereka hingga mengeksploitasi peluang politik. Pergerakan sosial menuntut perubahan dengan melawan situasi yang mereka anggap tidak dapat dipertahankan; mereka dapat mencapai tujuan ketika mereka dapat mempengaruhi proses politik atau menggapai kekuatan politik. Mereka melibatkan diri dalam proses yang disebut Mansuri dan Rao (2013) dengan ‘penghancuran kreatif.’

Partisipasi organik, adalah sebuah proses yang diinisiasi kelompok sipil yang bergerak di luar bahkan berposisi dengan pemerintah. Ia merupakan istilah yang luas yang mencakup berbagai jenis aktivitas-ekspresi sipil. Termasuk pergerakan sosial yang berjuang untuk mendapatkan hak ekspresi demokratis dan hak atas kaum tertindas, seperti gerakan anti-apartheid di Afrika Selatan. Ia juga termasuk upaya untuk membangun organisasi berbasis-keanggotaan untuk meningkatkan mata pencaharian dan standar hidup, seperti Grameen Bank di Bangladesh atau *Self-Employed Women's Association* di India. Partisipasi organik juga mencakup pergerakan buruh yang membentuk asosiasi pekerja dan dagang yang dibentuk untuk melindungi dan mewakili kepentingan industri tertentu.

Partisipasi induktif, sebaliknya, merujuk pada partisipasi yang dipromosikan melalui kebijakan negara dan diimplementasikan oleh birokrasi (termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga bilateral dan multilateral, yang biasanya juga beroperasi dengan izin negara yang berdaulat). Partisipasi induktif datang dalam dua bentuk: desentralisasi dan pembangunan berbasis komunitas.

Perbedaan penting antara partisipasi organik dan induktif adalah bahwa institusi yang kuat secara ekstrinsik mempromosikan partisipasi induktif, biasanya hanya dengan cara yang mempengaruhi sejumlah besar masyarakat pada waktu yang sama. Sebaliknya, partisipasi organik secara intrinsik didorong oleh aktor lokal yang ingin mengubah.

Governance

Perubahan paradigma dalam praktik pembangunan selama tiga dekade terakhir, dari *state-led* (dikomando pemerintah/berorientasi negara) ke *market-led* (berorientasi pasar) telah menyapu lanskap kebijakan publik di banyak negara, tidak terkecuali di Indonesia. Ini artinya, pemerintah tidak lagi menangani permasalahan-permasalahan pembangunan masyarakat dari hulu ke hilir, tetapi adanya keterlibatan/partisipasi aktif masyarakat-komunitas akan penentuan dan pengelolaan permasalahan dan potensi yang ada pada mereka. Ini tentunya menimbulkan tidak hanya representasi aspirasi masyarakat di akar rumput lebih terlihat (*bottom-up*), tetapi juga membuka peluang dan kemungkinan pemberdayaan masyarakat yang sangat luas.

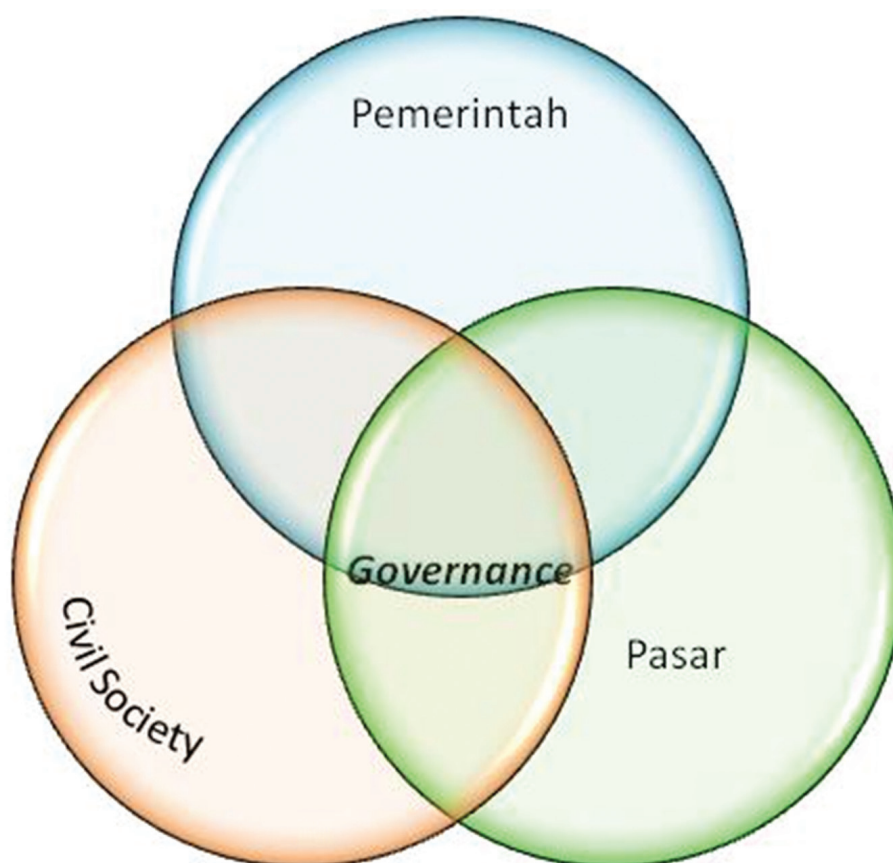
Pergeseran paradigma pembangunan masyarakat dari Tata Pemerintahan ke *Governance* ini, dalam ranah kajian administrasi publik, politik-ekonomi internasional dan antropologi-sosiologi kebijakan, telah menjadi jargon yang secara jamak dikenal dalam wacana

sosial dan politik. Latar belakang pergeseran ini bisa ditelusuri melalui pudarnya paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*), semakin mengglobalnya ideologi neoliberalisme dan pasar bebas, dan menguatnya gelombang demokrasi selama beberapa dekade terakhir yang kesemuanya dapat dilihat sebagai sumber-sumber utama mengapa dibutuhkan model baru dalam pembangunan dan pengembangan masyarakat.

Terlepas dari sumber-sumber utama tersebut, terdapat fenomena sosial-politik berupa gerakan-gerakan sosial baru dan *civil society* terutama di negara-negara Afrika, Eropa Timur, Amerika Latin dan Asia yang secara signifikan ikut menekan munculnya model baru tentang bagaimana masyarakat itu harus/perlu diatur. Konsekuensinya, banyak proyek-proyek baru dilakukan oleh pemerintah, baik di negara

maju maupun negara berkembang, untuk bukan saja meningkatkan partisipasi atau keterlibatan publik, namun juga menjadikan partisipasi-keterlibatan itu sebagai sentral dalam arah pengambilan kebijakan.

Menurut Setiyanto (2007, VII(1): 25), istilah *governance* (kepemerintahan), meskipun terdapat pengkategorisasian yang berbeda-beda dari sejumlah besar ahli, dapat dikarakteristikkan menjadi sebagai berikut: (1) mode pengaturan masyarakat; (2) melibatkan multi-aktor dalam keberagaman bentuk dan perannya di dalam jaringan masing-masing; (3) sebagai sebuah hasil dari berubahnya realitas politik lokal maupun internasional; dan, (4) dalam rangka untuk mendapatkan proses yang lebih baik dalam pencapaian tujuan-tujuan bersama.



Gambar 1. Posisi Kepemerintahan (*Governance*) dalam 3 domain besar kehidupan bernegara (Pemerintah, *Civil Society*, Pasar)

Sumber: Setiyanto, 2007: 26.

Gambar 1 menunjukkan bahwa *governance* dibentuk oleh tiga domain yang masing-masingnya memiliki karakteristik khas. Secara normatif, lingkaran yang memiliki ukuran sama ini mewakili kekuasaan setara dari setiap domain sehingga *governance* adalah arena segitiga elips yang merupakan irisan dari kekuasaan yang dikontestasikan di antara pemerintah, pasar, dan masyarakat sipil (*civil society*) tersebut. Bagaimanapun, karena *governance* itu sendiri lebih fokus pada apa yang terjadi ketimbang apa yang seharusnya terjadi, lingkaran yang merepresentasikan kekuasaan akan berbeda menurut konteks waktu dan ruangnya. Oleh karena itu, *governance* sebagai mode/cara dalam memerintah/mengatur masyarakat memungkinkan keterlibatan-partisipasi berbagai aktor yang dalam sebagian kasus akan memiliki batasan yang kabur.

Di sisi lain, ketiga lingkaran ini secara jelas merepresentasikan bahwa setiap domain memiliki karakteristik masing-masing seperti rasio (logika berpikir), norma, dan logika bertindak. Sebagai contoh, Gambar 1 menunjukkan bahwa terdapat irisan (*intersection*) antara misalnya, pasar dengan masyarakat sipil, atau masyarakat sipil dengan pemerintah, atau juga pemerintah dengan pasar. Irisan-irisan tadi bisa saja mewakili misalnya, sebuah perusahaan pemerintah yang fokus pada pengumpulan pendapatan pemerintah tetapi berjalan sebagaimana layaknya perusahaan swasta manapun yang *profit-oriented*. Lalu yang kedua, dapat menggambarkan permisalan tentang organisasi masyarakat (ormas) yang menyediakan jasa layanan air bersih tetapi mereka juga beroperasi sebagai penyedia air bersih swasta atau bahwa sebenarnya mereka dibiayai oleh pemerintah, dan seterusnya dari sekian banyak kemungkinan yang menggaris-bawahi ketidakstabilan atau bahkan ambiguitas kekuasaan yang dipraktikkan dalam *governance*.

Oleh karena itu, proses interaktif di antara ketiga domain ini tidak dapat begitu saja direduksi pemaknaannya hanya sebagai proses kolaborasi (atau kita sering menyebutnya, 'sinergitas lintas-sektor'), tetapi juga sebagai proses kompetisi di antara para aktor di mana hubungan-hubungan kekuasaan di antara mereka akan mewarnai penampilan maupun output dari persinggungan di antara mereka.

Persoalan lainnya adalah, apakah kemudian peranan pihak-pihak lain (masyarakat sipil dan pasar/swasta) di luar pemerintah dalam memerintah/mengatur kehidupan masyarakat betul-betul disengaja atau terjadi dengan sendirinya tanpa perencanaan (*organic versus induced governance/participation*)? Dalam banyak negara berkembang, ketika segala sesuatunya seperti diregulasikan, keterlibatan pihak lain lain dalam proses pemerintahan sebenarnya diciptakan, atau paling tidak diketahui oleh pemerintah sehingga meskipun tidak berada di bawah kekuasaan langsung pemerintah, pada taraf-taraf tertentu ia bisa dikontrol oleh pemerintah. (2007, VII(1): 26-27).

Kebencanaan

Pandangan teknokratik utama terhadap bencana alam mulai muncul dan dominan di tahun 1990an. Hal ini paling terlihat pada agenda-agenda PBB dan sejumlah inisiatif global seperti dekade pengurangan bencana alam (UNDRO 1990). Proposal kunci dari inisiatif tersebut seperti dinyatakan sebagai berikut (Eighth World Conference on Earthquake Engineering 1984, melalui Hewitt 1995),

“Strategies for cooperative worldwide endeavours in the collection, dissemination, and application of existing knowledge in loss-reduction measures; the identification of gaps in knowledge and the initiation of

new research to fill them; the acceleration of continuing research that can yield additional insight into the physical processes of natural disasters; and transfer of technology.”

Dalam rumusan lanjutan, tujuan yang dipublikasikan dari IDNHR (*International Decade for Natural Hazards Reduction*) adalah untuk ‘mengurangi kerugian kehilangan jiwa, kerusakan properti, dan gangguan sosial-ekonomi dari bencana alam.’ Ini dapat dicapai melalui ‘penelitian kerjasama, proyek uji coba, diseminasi informasi, asistensi teknis, transfer teknologi, dan pendidikan-pelatihan.’ Aktivitas ini ‘akan disesuaikan dengan bencana dan lokasi spesifik yang mengizinkan adanya diversitas budaya dan ekonomi’ (Hewitt 1995). Tujuan-tujuan ini mungkin sepenuhnya terpuji, namun asumsi-asumsi tentang bencana di belakang strategi, kewajaran dan kemungkinan keberhasilan/kegagalan prioritas dan aktivitas dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut yang dapat kita dipertanyakan. Ia jelas bersandar pada sejumlah pernyataan tegas tentang apa yang ‘Kami’ (pihak eksternal yang hendak mengubah) seharusnya tahu, dan dapat atau butuhkan untuk dilakukan. Pada prinsipnya, ia menegaskan kembali suatu visi top-down, teknokratik dan keahlian Barat yang merupakan logika modernisme yang dijual pembangunan. Logika yang menggaris-bawahi inisiatif ini adalah bagaimana keahlian Negara maju dapat digunakan dan diteruskan ke pemerintah dan program (‘Dunia Ketiga’) lainnya, dan untuk melatih ‘manajer bencana’ di negara lain itu. Ini kemudian diperlakukan sebagai narasi atas kemajuan atau peningkatan yang diasumsikan paling baik atau bahkan terbaik dalam transparansi dan efektivitas, betapapun acuh tak acuhnya ia pada konteks sosial dan ekologis, pada sumber-sumber kerentanan yang mayoritasnya sosial dan pada bagaimana hubungannya dengan ‘pembangunan’.

Ironisnya di lapangan, pendekatan teknokratik dan inisiatif-inisiatif berteknologi tinggi yang sepertinya ia tuntut ini, sering kali lebih merupakan bagian dari permasalahan ketimbang solusi terhadap peningkatan kuantitas dan pergeseran jalur bencana yang semula menginspirasi dirumuskannya protokol-protokol tadi. Sebelumnya, pendekatan teknokratik telah dihubungkan sebagai sebab kegagalan program kebencanaan, bahkan di kasus-kasus besar di negara-negara maju dimana pengeluarannya sangat besar. Sayangnya, ‘kegagalan’ tersebut hampir selalu dilihat sebagai akibat dari kekurang-layanan organisasi dan komitmen bukan sebab lain yang lebih struktural. Fakta ini menjadi semakin problematik jika kita mengingat bahwa IDNHR dan agenda Internasional sejenis akan lebih mungkin untuk menghadapi sumber daya yang terbatas, dalam lingkungan implementasi kebijakan yang kurang kondusif, misalnya dalam situasi hutang negara yang besar dan krisis ekonomi global (Mitchell, J.K. 1988). Akan tetapi bagaimanapun permasalahan pada pilihan perspektif, epistemologi dan pengaturan organisasional masih belum seberapa dibanding dengan apa yang oleh inisiatif-inisiatif kebijakan itu tangkap dan gagal tangkap mengenai bencana.

PEMBAHASAN

Agenda Kebijakan Kebencanaan Internasional dan Regional dan Pengaruhnya di Indonesia

Meningkatnya intensitas bencana alam di Indonesia, baik dari segi besaran maupun frekuensinya, telah menyadarkan banyak pihak, khususnya masyarakat sipil (terkadang dicampur-adukkan dengan istilah NGO/LSM) untuk mengimplementasikan kegiatan-kegiatan tanggap darurat untuk masyarakat yang terkena dampak langsung bencana. Program-program ini biasanya lebih banyak difokuskan pada

pemulihan pasca-bencana untuk penanganan kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, dan tempat pengungsian sementara. Pihak-pihak organisasi kemasyarakatan ini, biasanya akan membuat semacam gudang-gudang (*buffer stock*) untuk menampung kebutuhan-kebutuhan tadi sehingga dapat segera didistribusikan begitu bencana menimpa di lingkungan masyarakat tempat mereka tinggal.

Sungguhpun demikian, pihak-pihak ini nampaknya memahami bahwa kegiatan-kegiatan seperti ini tidaklah cukup. Ada semacam kesadaran kolektif yang terbangun di tingkat akar rumput masyarakat bahwa para warga dan keluarga perlu dipersiapkan untuk menghadapi keganasan bencana alam yang seringkali datang tiba-tiba. Melalui pengaruh agenda Internasional dan upaya tak kenal lelah berbagai pihak, mulai dari akademisi, ormas, tokoh masyarakat, dan LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup, akhirnya pemerintah Indonesia melalui DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Kedua peraturan perundang-undangan ini pada dasarnya merupakan langkah penting menuju operasionalisasi visi pengurangan risiko dan manajemen bencana berbasis masyarakat/komunitas sebagai sebuah proses dimana komunitas rentan bencana dilibatkan secara aktif dalam identifikasi, analisis, penanganan, monitoring-evaluasi risiko bencana dalam rangka mengurangi kerentanan sekaligus meningkatkan kapasitas mereka. Bahkan secara ambisius, upaya untuk memosisikan masyarakat di tengah-tengah pengambilan keputusan dan implementasi seluruh aktivitas pengurangan risiko dan manajemen bencana.

Secara umum, kerangka kerja pengurangan risiko dan manajemen bencana menemukenali tiga tahapan intervensi: prabencana; saat bencana; dan pascabencana. Tahapan intervensi prabencana secara garis besar menyangkut persoalan kesiapsiagaan dan aktivitas mitigasi; intervensi pada saat bencana menyangkut tahapan tanggap darurat; sementara aktivitas pascabencana berkenaan dengan rehabilitasi dan pemulihan. Seluruh dari aktivitas ini akan mengantarkan pada peningkatan kapasitas masyarakat dan diharapkan dapat mengurangi kerentanan mereka terhadap bencana.

Peraturan perundang-undangan ini juga berarti sebuah produk kebijakan publik tentang komitmen Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi atau mematuhi sejumlah hukum dan protokol internasional menyangkut kebencanaan yang telah disepakati oleh banyak negara.

Kerangka Kerja Agenda Kebijakan Internasional dalam Pengurangan Risiko Bencana yang Mengadopsi Diskursus Penggabungan Kebencanaan-Pembangunan

Dalam konteks menjelaskan bagaimana isu kebencanaan dan pembangunan diwacanakan dalam agenda kebijakan internasional, terdapat setidaknya tiga framework yang menurut penulis paling relevan dalam menjelaskan pengaruhnya pada kebijakan kebencanaan partisipatoris yang mulai marak di Indonesia:

a. Hyogo Framework for Action (HFA)

HFA telah mengidentifikasi lima aksi prioritas, bersama dengan prinsip-prinsip petunjuk untuk mencapai ketahanan (resiliensi) terhadap bencana, antara lain sebagai berikut (UNISDR, 2007):

Aksi Prioritas 1: Memastikan bahwa pengurangan risiko bencana merupakan prioritas nasional dan lokal dengan

basis institusional yang kuat sebagai implementasinya. Negara-negara yang mengembangkan kerangka kerja politik, legislatif, dan institusional untuk pengurangan risiko bencana, serta yang mampu mengembangkan dan melacak kemajuan-kemajuan yang telah dicapainya melalui indikator-indikator yang spesifik dan terukur, memiliki kapasitas yang lebih besar untuk mengelola risiko dan meraih konsensus yang luas dalam rangka mewujudkan keterlibatan dan keserasian dengan ukuran-ukuran pengurangan risiko bencana di seluruh sektor masyarakat.

Aksi Prioritas 2: Mengidentifikasi, mengenali, dan memonitor risiko bencana dan meningkatkan ketanggapdaruratan. Titik awal dalam rangka mengurangi risiko bencana dan mempromosikan budaya resiliensi bencana terletak pada pengetahuan bahayanya, serta kerentanan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan terhadap bencana yang akan dihadapi masyarakat. Selain juga pada bentuk-bentuk perubahan tingkat bahaya dan kerentanan pada jangka pendek maupun panjang, yang mesti diikuti oleh aksi yang ditempuh dengan berlandaskan pada pengetahuan itu.

Aksi Prioritas 3: Menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun budaya aman dan resilien pada semua level. Risiko bencana dapat secara mendasar dikurangi jika masyarakat memiliki bekal informasi (*well informed*) dan motivasi yang baik menuju budaya pencegahan dan resiliensi bencana, yang pada gilirannya membutuhkan pengumpulan, pengompilasian dan pendiseminasian pengetahuan dan informasi yang relevan terhadap bahaya, kerentanan dan kapasitas (terhadap bencana).

Aksi Prioritas 4: Mengurangi faktor-faktor yang menggarisbawahi risiko bencana. Risiko bencana terkait dengan kondisi sosial, ekonomi, lingkungan dan penggunaan lahan yang berubah. Di samping tentunya dampak dari bahaya yang berhubungan dengan kejadian-kejadian geologis, keragaman cuaca, air, iklim, dan perubahan iklim, yang kesemuanya ini harus menjadi perhatian khusus dalam perencanaan-program pembangunan lintas-sektor (prabencana), sebagaimana halnya dalam situasi pascabencana.

Aksi Prioritas 5: Menkuatkan kesiapsiagaan bencana dalam rangka terciptanya respons bencana yang efektif pada semua level. Pada saat bencana terjadi, dampak dan kerugian dapat secara substansial dikurangi jika pihak pemerintah, individu dan komunitas di lingkungan rawan bahaya bencana telah siap (*well prepared*) dan siap untuk bertindakserta telah dilengkapi dengan pengetahuan dan kapasitas yang efektif bagi manajemen bencana.

b. *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)*

The ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) diratifikasi oleh sepuluh negara anggota ASEAN pada Juli 2005 dan mulai berlaku sejak 24 Desember 2009. Persetujuan ini merupakan instrumen tindak lanjut pertama HFA di dunia. Melalui visi untuk mencapai “*disaster resilient nations and safer communities in the ASEAN region by 2015*”, AADMER menargetkan untuk secara substansial mengurangi korban jiwa.

AADMER memiliki tiga tujuan utama (Reyes, 2010):

- meningkatkan kapasitas negara-negara ASEAN untuk assessment risiko bencana regional melalui aktivitas tanggap darurat regional dan monitoring berkelanjutan untuk respons bencana yang target dan aktivitas-aktivitas perbaikannya jelas;
- membantu negara anggotanya dalam pengarusutamaan (*mainstreaming*) pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan pembangunan nasional, membantu terwujudnya rencana dan program sektoral dalam memformulasi dan mengimplementasikan ukuran-ukuran pengurangan risiko bencana yang dapat menghubungkan adaptasi perubahan iklim dengan sektor-sektor kunci dalam rangka memastikan pembangunan berkelanjutan;
- dan, memperkuat kesiap-siagaan bencana para negara anggota sekaligus meningkatkan responsivitas ASEAN terhadap bencana-bencana besar dengan sikap yang kolektif, cepat, handal dan sesuai dengan standar kemanusiaan melalui prosedur-mekanisme operasional baku serta mobilisasi sumberdaya yang tanggap.

c. Millennium Development Goals (MDGs)

Menurut naratif yang diciptakan dalam MDGs, koherensi pembangunan secara konseptual dibangun di atas kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) mereka. Ini berarti, Negara bukan hanya wajib menjaga ‘pertumbuhan ekonomi’ yang ia sendiri merupakan naratif ‘Pembangunan’ yang

diciptakan dalam masyarakat global dengan pengaruh filsafat modernisme-positivistik Barat yang kuat², tetapi juga keadaan sosial dan ekonomi yang dapat membuat penduduknya memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Dari sini, tentu saja kita bisa langsung memahami bahwa MDGs dan logika yang mendasarinya diambil dari konsepsi human development.

Pendekatan pembangunan manusia adalah sebuah gagasan tentang upaya mengembangkan kekayaan hidup manusia, ketimbang kekayaan ekonomi yang manusia itu hidup di dalamnya. Ia merupakan pendekatan yang fokus pada manusia dan peluang serta pilihan mereka. Sebelum MDGs lahir, PBB melalui *United Nations Development Program* (UNDP) di bawah supervisi sejumlah ekonom yang dipimpin Mahbub Al-Haq dan dibantu oleh ekonom peraih nobel Amartya Sen telah meluncurkan *Human Development Index* (HDI) secara tahunan sejak tahun 1990 yang memperkenalkan gagasan pembangunan manusia sebagai alat ukur untuk mengukur keberhasilan pembangunan negara-negara seluruh dunia.

MDGs mengombinasikan pendekatan berbasis hak yang diperkenalkan dengan dipublikasikannya *Human Development Report* dengan pendekatan penguantifikasian pembangunan manusia dalam *Human Development Index* yang keduanya dikeluarkan UNDP. HDI berfungsi sebagai target pembangunan yang harus dicapai oleh

2. Dengan menelusuri sejarah ‘Pembangunan’, kita dapat memahami kompleksitas asal-muasal makna pembangunan yang akhirnya menjadi ‘seragam’ pada akhir masa kolonial yaitu dengan berakhirnya Perang Dunia Ke-2. Menurut Castoriadis (1991: 186), ‘Pembangunan’ datang untuk menandakan pertumbuhan tak terbatas, kedewasaan dan kapasitas untuk tumbuh tanpa akhir. Bayangan sosial ini seiring-seirama dengan sejumlah dalil pembangunan seperti kemahakuasaan teknik, asumsi asymptotic (berdekatan) berkaitan dengan ilmu pengetahuan, rasionalitas mekanisme ekonomi dan pra-asumsi tentang rekayasa sosial sebagai prasyarat pertumbuhan. Oleh karena itu, Castoriadis berpendapat (1991: 186), pembangunan, dalil-dalilnya dan signifikansi imajinerinya saat ini telah terbaring di reruntuhannya sendiri karena “signifikansi-signifikansi imajinerinya semakin lemah penerimaannya di dalam masyarakat.” Menurut Watts (1995: 48), siapapun, tentu saja, dapat mengkritik pandangan dan penemuan krisis pembangunan yang diajukan sejumlah besar sarjana kritikus pembangunan semisal Castoriadis, tetapi krisis ini, sebagaimana dahulu, telah dibangun di dalam pembangunan dari awal kali ia ‘ditemukan’.

seluruh negara anggota PBB, khususnya negara-negara Selatan atau ‘Dunia Ketiga’ dan juga sebagai kerangka kerja untuk program pembangunan di lingkungan PBB. Target-target yang diklaim measurable (dapat diukur) ini mencakup 8 tujuan yang harus diraih pada 2015, sebagai berikut,

1. untuk memberantas kemiskinan dan kelaparan ekstrim
2. untuk mencapai pendidikan dasar universal
3. untuk mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
4. untuk mengurangi tingkat kematian anak
5. untuk meningkatkan kesehatan ibu hamil/menyusui
6. untuk memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lainnya
7. untuk memastikan kelestarian lingkungan
8. untuk mengembangkan suatu kemitraan global untuk pembangunan.

Dalam kaitannya dengan target MDGs dalam konteks pembangunan kebencanaan, Indonesia, utamanya harus menetapkan pengurangan risiko bencana sebagai komponen penting bagi pembangunan berkelanjutan, sehingga pengurangan risiko bencana sudah seharusnya diarusutamakan ke dalam proses legislasi dan perencanaan. MDG Nomor 7 berisi tentang kewajiban untuk memastikan keberlanjutan lingkungan hidup dengan salah satu targetnya mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan pada kebijakan dan program-program nasional, sekaligus mengembalikan kerugian dampak pengambilan sumber

daya lingkungan hidup. Target MDGs ini secara garis besar bersesuaian dengan prinsip-prinsip pengurangan risiko bencana yang menangani keprihatinan terhadap perubahan iklim, seperti penggundulan hutan dan berkurangnya emisi gas rumah kaca (Bawagan, 2010).

Kompleksitas dan Dinamika dalam Proses Lahirnya Regulasi-Kebijakan Kebencanaan di Indonesia: Pengaruh Demokrasi Sipil atau Kontestasi Politik Pembangunan?

Regulasi pertama yang dibuat Indonesia dalam merespons bencana dibuat pada awal kemerdekaan dimana situasi perang belum lagi mereda, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Situasi Kedaruratan. Regulasi terakhir sebelum UU 24/2007 adalah Keppres 43/1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB). Ini artinya, sebelum pembentukan BNPB pada 2008, Indonesia sebenarnya tidak memiliki institusi permanen dengan kewenangan penuh karena semua institusi yang dibuat sebelumnya hanya bersifat sementara. Bahkan institusi-institusi ad hoc ini hanya menjadi tempat penampungan para purnawirawan jenderal atau politikus yang dianggap “kurang memiliki kapasitas manajemen respons bencana” dan “kurang memahami konsepsi pengurangan risiko bencana” (Sugiono 2013). Lemahnya dasar institusional dan legal manajemen bencana sebelum 2007 ini membuat praktis tidak ada aktivitas permanen berkaitan dengan kebijakan manajemen bencana atau pengurangan risiko bencana di Indonesia pada masa-masa itu.

Fase-fase kebijakan dan regulasi kebencanaan di Indonesia dari sejak kemerdekaan hingga saat ini bisa dilihat pada Tabel 1 di bawah,

Tabel 1. Kebijakan dan Regulasi Kebencanaan di Indonesia dari Masa ke Masa

Tahun	Kebijakan-Regulasi	Keterangan
1945-1965	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 20 Agustus 1945, Pemerintah Indonesia membentuk Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Badan ini bertugas untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan. ◦ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Situasi Darurat, dan amandemennya, UU 1/1948. Termasuk juga UU 33/1948 tentang Pengalihan Kekuasaan kepada Presiden dalam Kondisi Darurat. 	Dibuat dalam konteks situasi perang pasca-kemerdekaan Indonesia.
1966-1979	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 54/1961; 312/1965 tentang Komite Pusat untuk Penampungan Bencana Alam; ◦ Keppres 256/1966 tentang pembentukan Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP); ◦ Tahun 1967 Presidium Kabinet mengeluarkan Keputusan Nomor 14/U/KEP/I/1967 yang bertujuan untuk membentuk Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA). 	Penanggung jawab Menteri Sosial, aktivitas BP2BAP berperan pada penanggulangan tanggap darurat dan bantuan korban bencana. Melalui keputusan ini, paradigma penanggulangan bencana berkembang tidak hanya berfokus pada bencana yang disebabkan manusia tetapi juga bencana alam.
1979-1990	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 28/1979 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana 	Merupakan respons darurat yang ad hoc terhadap bencana alam.
1990-2001	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Keppres 43/1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB); ◦ Keppres 106/1999 tentang Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Perluasan lingkup tugas dari Bakornas PB ke non alam dan sosial. ◦ Penegasan perlunya penanggulangan bencana lintas-sektor, lintas-pelaku dan lintas-disiplin yang terkoordinasi.
2001-2005	Keppres 3/2001 dan Amandemennya Keppres 111/2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP).	Indonesia mengalami krisis multidimensi berupa bencana sosial yang terjadi di beberapa tempat yang memunculkan permasalahan baru terkait dengan pengungsian.
2005-2007	Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB).	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Gempa bumi dan tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong perhatian serius Pemerintah Indonesia dan dunia internasional dalam manajemen bencana. ◦ Lahirnya HFA yang menjadikan pendekatan pengurangan risiko bencana sebagai perhatian utama.
2008	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. ◦ Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Legislasi, lembaga maupun penganggaran yang dibangun dalam merespons tuntutan domestik dari masyarakat sipil dan tuntutan internasional dari peratifikasian HFA. ◦ Pembagian kewenangan Pusat-Daerah dan antar-Kementerian/Lembaga. ◦ Restrukturisasi dan perluasan wewenang-fungsi pengkoordinasian penanggulangan bencana BNPB.

Sumber: BNPB 2015; dan Sugiono 2013.

Dalam kaitannya dengan upaya Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi HFA, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengandung sejumlah nilai yang terdapat di dalam HFA. Seperti misalnya, pada Pasal 6, dinyatakan bahwa pengurangan risiko bencana akan diintegrasikan dengan pembangunan melalui kebijakan pemerintah. UU ini juga menegaskan kembali bahwa Pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin masyarakat dari dampak bencana, memenuhi hak dasar warga (termasuk pengungsi) dengan didasarkan pada standar minimal pelayanan publik, dan mengalokasikan anggaran yang layak dalam pengurangan risiko bencana. Pasal 13 juga memberikan mandat konstitusional untuk membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai institusi pusat yang mengoordinasikan manajemen bencana dalam dua level: pembuatan kebijakan dan implementasi. (Pemerintah Republik Indonesia, 2007).

Akan tetapi UU 24 Tahun 2007 dianggap belum menegaskan basis kelembagaan yang kuat untuk menjamin keberlangsungan kebijakan pengurangan risiko bencana di Indonesia (UNDP 2007, Sugiono et al. 2013). Di sinilah RAN-PRB yang disusun oleh Bappenas untuk diaplikasikan pada 2006-2009 dan tambahan pada 2010-2012 masuk ke dalam arena. RAN-PRB, yang memiliki wilayah yurisdiksi seluruh instansi-lembaga pemerintah yang memiliki bidang tugas kebencanaan, bertujuan untuk membangun pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan dalam mengelola kebijakan pengurangan risiko bencana Indonesia.

Menurut Sugiono et al. (2013), poin paling penting dalam RAN-PRB adalah dimasukkannya sejumlah pendekatan berbasis hak dalam melihat bencana seperti afirmasi atas hak untuk hidup dan tanggung jawab pemerintah dalam mengurus kehidupan masyarakat dalam konteks ketahanan

terhadap bencana, sebuah pendekatan yang merefleksikan pengaruh MDGs. Bukan hanya itu, sejumlah peneliti kebencanaan Indonesia bahkan menyinyalir adanya pengaruh UNDP dalam penyusunan dan penetapan dokumen RAN-PRB melalui sejumlah proyek yang mereka danai di Indonesia. (Sugiono et al. 2013).

Selain persoalan pendekatan hak, RAN-PRB juga memberikan posisi penting pada akuntabilitas sebagai nilai krusial untuk pengurangan risiko bencana yang diimplementasikan melalui pengayaan partisipasi, kesetaraan, keadilan dan kebijakan sensitif terhadap gender (Bappenas 2006).

Jadi dapat disimpulkan bahwa jika UU 24/2007 menyediakan dasar dan kerangka kerja legal formal sebagai upaya mereformasi regulasi kebencanaan Indonesia, RAN-PRB masuk dalam konteks kebijakan sebagai upaya mereformasi kebijakan dan pengoperasionalisasian proses perencanaan pembangunan yang mengiringi regulasi kebencanaan, termasuk mengisi kekurangan UU 24/2007.

Secara kasat mata, mungkin dapat dikatakan, apakah untuk alasan kepentingan nasional atau karena tekanan Internasional, bahwa HFA telah berhasil dimasukkan ke dalam kebijakan kerangka kerja kebencanaan nasional di Indonesia. Akan tetapi sejumlah peneliti bencana telah mengeritik formulasi UU Penanggulangan Bencana dan RAN-PRB. Pertama, UU 24/2007 dan RAN-PRB dianggap terlalu state-centrist. Keduanya menempatkan Negara sebagai aktor sentral dalam manajemen bencana dan sangat sedikit memberikan perhatian pada partisipasi masyarakat. Sebagai contoh, pada UU 24/2007, 'keterlibatan masyarakat' dalam manajemen bencana hanya disinggung dalam dua (Pasal 26 dan 27) dari 85 pasal. Dua pasal ini pun hanya dengan rancu menerangkan hak dan kewajiban

masyarakat dalam pengurangan risiko bencana. Meskipun pada pasal 26 ayat 1 menegaskan hak individu/masyarakat dalam “(e) berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan (f) melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana,” ironisnya ayat 2 hanya menjelaskan, “Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.” Tidak ada pasal yang menerangkan bagaimana membangun mekanisme partisipatoris yang dapat menempatkan individu/masyarakat sebagai subyek ketimbang sekedar obyek/korban bencana.

Kedua, dengan dugaan ketimpangan kekuasaan yang condong ke Negara pada UU 24/2007 dan RAN-PRB, dikhawatirkan ketika keduanya dimasukkan ke dalam agenda pembangunan nasional, proses pengarus-utamaan kebijakannya menjadi terlalu teknokratik. Terlebih dengan diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 2004 yang mentransfer kekuasaan pembangunan ke daerah. Dengan mengingat proses pembangunan daerah spesifik yang justru dianggap telah dilupakan di dalam UU 24/2007 maupun RAN-PRB, dikhawatirkan kedua regulasi tersebut justru bertabrakan dengan proses pembangunan daerah. (Sugiono et al. 2013).

Sebagai konsekuensinya, dikhawatirkan manuskrip-manuskrip ini akan berpengaruh hingga ke level implementasi dimana otoritas Negara menjadi terlalu dominan dan sedemikian rupa menyempitkan keterlibatan masyarakat dalam upaya pengurangan risiko bencana.

Oleh karena itu, selaras dengan beberapa penelitian sebelumnya (Sugiono et al. 2013, UNDP 2007), dapat disimpulkan bahwa proses formulasi regulasi dan kebijakan dalam UU 24/2007 dan

RAN-PRB merefleksikan sebuah keterkaitan yang disengaja dengan tiga kerangka kerja kebijakan Internasional relevan yang disebutkan sebelumnya, HFA, MDGs dan AADMER. Dalam hal ini institusi PBB seperti UNDP memainkan peranan yang signifikan dalam mempengaruhi bangunan kebijakan kebencanaan nasional tadi, mungkin bukan saja karena posisi Indonesia yang penting dalam konstelasi negara-negara Dunia Ketiga tetapi juga untuk mengamankan sejumlah megaprojeknya di Indonesia.

Selain itu, penulis juga berargumen bahwa dua program penanggulangan bencana yang lahir hampir bersamaan, Kampung Siaga Bencana (KSB) oleh Kementerian Sosial dan program Desa Tangguh Bencana (DTB atau Destana) oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), muncul sebagai respons teknokratik terhadap kondisi kompleksitas dan kebingungan kebijakan dalam pembangunan kebencanaan di Indonesia pra- dan pasca- lahirnya dua regulasi terdepan dalam pengurangan risiko bencana Indonesia, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Rencana Aksi Nasional-Pengurangan Risiko Bencana (RAN-PRB).

Instrumen Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas di Indonesia: Kampung Siaga Bencana (KSB) di Sleman, DI Yogyakarta

Mengutip dokumen pembentukannya, “Kampung Siaga Bencana (KSB) adalah sebuah wadah penanggulangan bencana berbasis masyarakat yang dijadikan kawasan/tempat untuk program penanggulangan bencana” yang diluncurkan pada tahun 2011 oleh Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI. KSB dibentuk dengan maksud “untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat

dari ancaman dan risiko bencana dengan cara menyelenggarakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bencana berbasis masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya alam dan manusia yang ada pada lingkungan setempat.” (Kementerian Sosial 2011a).

Pembentukan KSB bertujuan untuk,

“a) memberikan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang bahaya dan risiko bencana; b) membentuk jejaring siaga bencana berbasis masyarakat dan memperkuat interaksi sosial anggota masyarakat; c) mengorganisasikan masyarakat terlatih siaga bencana; d) menjamin terlaksananya kesiapsiagaan bencana berbasis masyarakat yang berkesinambungan; dan e) mengoptimalkan potensi dan sumber daya untuk penanggulangan bencana.” (Kementerian Sosial 2011a).

Dari membaca wacana yang ingin dinarasikan melalui pernyataan di atas kertas ini, langsung dapat dipahami bahwa tipologi partisipasi yang dipromosikan adalah partisipasi yang diturunkan dari luar (partisipasi induktif).

Desa Tangguh Bencana (DTB) adalah program sejenis yang juga merupakan salah satu upaya pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat yang lahir pada masa bersamaan dengan KSB. Dalam dokumen resmi DTB, disebutkan bahwa “pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama. Dalam Desa/Kelurahan Tangguh Bencana, masyarakat terlibat aktif dalam mengkaji, menganalisis, menangani, memantau, mengevaluasi dan mengurangi risiko-risiko bencana yang ada di wilayah mereka, terutama dengan memanfaatkan sumber daya lokal demi menjamin keberkelanjutan.” (BNPB 2012).

Jadi bisa disimpulkan bahwa tujuan-tujuan KSB dan DTB ini sangat identik jika disandingkan satu sama lain, dengan berputar pada dua fokus, yaitu (1) mengurangi faktor dan kerentanan bencana; dan (2) meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang keduanya paling tidak secara ideal, direncanakan dan diimplementasikan oleh masyarakat sebagai aktor utama.

Pada tahun-tahun tersebut, sekitar 2010-2011, kejadian bencana yang relatif paling menarik perhatian di Indonesia mungkin adalah bencana meletusnya Gunung Merapi pada tahun 2010. Gunung Merapi (ketinggian puncak 2.968 m dpl, per 2006) adalah gunung api yang paling aktif di Indonesia dan telah beberapa kali meletus sejak 1548. Merapi letaknya mencakup wilayah Provinsi Jawa Tengah dan DI Yogyakarta dan hanya berjarak 28 km ke Utara dari Yogyakarta, sebuah kota besar dengan penduduk area kota mencapai 2,4 juta jiwa. Relevansi penyebutan ini tentu saja adalah karena masih terdapat ribuan orang yang tinggal di lereng gunung, dengan sejumlah pedesaan yang berada sampai di ketinggian 1700 m di atas permukaan laut.

Oleh karena itu, dapat dimengerti ketika program-program penanggulangan bencana berbasis komunitas seperti KSB dan DTB banyak dirancang di wilayah-wilayah dengan kerentanan bencana yang tinggi, khususnya daerah berpenduduk sekitar area bencana. Dalam hubungannya dengan bencana gunung meletus di Merapi, Sleman di Provinsi DI Yogyakarta yang biasanya dianggap sebagai kabupaten paling rentan. KSB adalah program pemerintah pertama yang masuk ke wilayah lereng Merapi, bahkan ketika Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi DI Yogyakarta belum terbentuk, yaitu di Desa Umbulharjo (Kec. Cangkringan, Kab. Sleman, rentan erupsi lahar-debu panas dan gempa vulkanik). DTB sendiri dibentuk pertama kali di DI Yogyakarta pada awal 2012, tepatnya di Desa Sidharjo (Kec. Samigaluh, Kab.

Kulonprogo, rentan longsor), Desa Glagah (Kec. Temon, Kab. Kulonprogo, rentan tsunami), Desa Terbah, Desa Semoyo, and Desa Nglegi (Kec. Patuk, Kab. Gunung Kidul, rentan longsor). Selain KSB dan DTB, juga terdapat beberapa program serupa yang sepertinya tidak bertahan lama, yaitu di Desa Purwobinangun (Kec. Pakem, Kab Sleman, rentan erupsi), yang dibentuk oleh Palang Merah Indonesia (PMI), dan di Desa Gadingsari serta Desa Poncosari (Kab. Bantul, rentan gempa dan tsunami), dibentuk oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan.

Tulisan ini berdasarkan pada penelitian di wilayah Sleman yang dipilih dengan setidaknya dua alasan, yaitu (1) risiko bencana yang tinggi dari segi geologis, topografis dan klimatologis yang disebabkan frekuensi erupsi Merapi yang

tinggi hingga bisa mencapai dua kali dalam setahun; serta (2) kerentanan bencana yang tinggi dari segi demografis dan sosiologis-antropologis yang disebabkan karakteristik padat pemukimannya yang tidak lazim. Oleh karena itu, secara purposive, penelitian ini difokuskan pada KSB yang berada di Desa Umbulharjo, Cangkringan, Sleman.

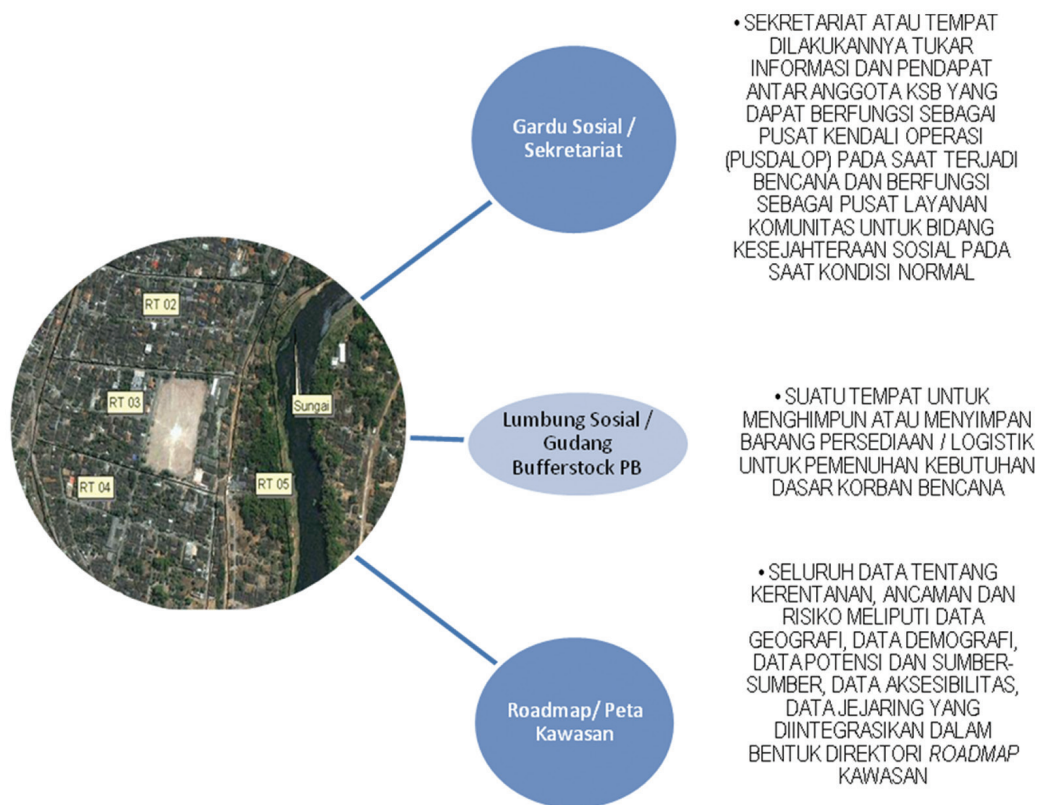
Program KSB diimplementasikan di Desa Umbulharjo dengan metode partisipasi yang sangat induktif. Meskipun sebab pemilihan desa awalnya didasarkan pada proposal yang dikirim desa ke Kementerian Sosial di Jakarta melalui perantara pemerintah daerah (Dinas Sosial Provinsi/Kabupaten yang berada di bawah yurisdiksi daerah), hampir segala sesuatunya dirancang dari pemerintah pusat/daerah.³



Gambar 2. Tahapan pembentukan Kampung Siaga Bencana

Sumber: Kementerian Sosial, 2011.

3. Ini berbeda dengan skema pemberian bantuan pada DTB yang dilakukan di Desa Sindumartani, sebuah desa bertetangga dengan Umbulharjo. Proses bantuan pembangunan di Sindumartani menggunakan sebuah proses yang dinamakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Untuk mendapatkan kucuran bantuan, masing-masing warga desa harus datang ke Musrenbang untuk mengaspresiasi kebutuhan mereka di forum pertemuan tersebut. Prosesnya akan melalui negosiasi di antara para warga desa yang hadir. Jika Musrenbang Desa meloloskan aspirasi itu, mereka harus berkompetisi di Musrenbang tingkat lebih tinggi (kecamatan dan kabupaten) dengan desa dan kelompok aspirasi lain di tingkat pemerintah daerah kabupaten. (Sugiono et al. 2013).



Gambar 3. Komponen utama manajemen bencana dalam Kampung Siaga Bencana.

Sumber: Kementerian Sosial, 2011.

Dalam skema KSB sebagaimana pada Gambar 2 dan 3, terdapat tiga komponen penting. Gardu sosial, yaitu suatu tempat untuk menghimpun atau menyimpan barang persediaan-logistik untuk pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana; dan lumbung sosial, yaitu sekretariat atau tempat dilakukannya tukar informasi dan pendapat antar anggota KSB yang dapat berfungsi sebagai pusat kendali operasi (*pusdalop*) pada saat terjadi bencana dan berfungsi sebagai pusat layanan komunitas untuk bidang kesejahteraan sosial pada saat kondisi normal. Komponen ketiga adalah peta kawasan (diistilahkan dengan keliru dalam dokumen KSB sebagai *roadmap*), yaitu seluruh data tentang kerentanan, ancaman dan risiko meliputi data geografi, data demografi, data potensi dan sumber-sumber, data aksesibilitas, data jejaring yang diintegrasikan dalam bentuk direktori roadmap kawasan. Perlengkapan dan logistik bagi ketiganya seluruhnya disuplai oleh

Kemensos, yang mungkin berbeda-beda pada masing-masing KSB tergantung prioritas dan intensitas bencana.

Selain perangkat keras seperti alat, fasilitas dan sumber daya manusia, Kemensos juga menyediakan bagi koordinator dan pendamping program KSB dengan pelatihan kebencanaan, termasuk sosialisasi dan edukasi manajemen bencana yang diberikan kepada perwakilan 50-60 warga dalam satu KSB. Total pendanaan yang dikucurkan Kemensos untuk satu KSB, menurut data tahun 2013 (biasanya mengalami peningkatan setiap pergantian tahun), mencapai 100 sampai dengan 120 juta. Perencana program juga membuka peluang pendanaan dari sumbangan atau hibah dari “masyarakat; badan usaha; bantuan asing; dan sumber pendanaan yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (Kemensos 2011b: 34-35, 62).

Organisasi KSB sendiri terbentuk ke dalam sebuah tim yang terbagi menjadi pengurus dan anggota. Pengurus KSB terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara serta dibantu oleh anggota yang terbagi dalam sekurang-kurangnya 4 bagian yang mencakup, (a) bagian evakuasi; (b) bagian dapur umum; (c) bagian logistik; dan (d) bagian hunian sementara. Jangka waktu kepengurusan tim KSB adalah 3 tahun. Kepengurusan selanjutnya dapat dipilih kembali melalui mekanisme musyawarah. Secara total, keanggotaan tim KSB berjumlah 30-50 orang dari masyarakat yang diharuskan memenuhi syarat, (a) bersifat sukarela; (b) telah melakukan pelatihan penanggulangan bencana atau sejenis; dan (c) bertempat tinggal di kawasan dimaksud.

Termasuk sumber daya yang disediakan Kemensos adalah memanfaatkan Taruna Siaga Bencana (Tagana), relawan bencana rekrutan Kemensos yang diambil dari unsur masyarakat lokal, dibentuk terpisah dan jauh sebelum KSB ada. Hanya saja, selain keterangan bahwa Tagana boleh menjadi anggota (Kemensos 2011b: 33), jenis dan keterlibatan mereka tidak diatur dengan operasional dalam aturan main maupun yang dijumpai di lapangan penelitian, dan oleh karenanya tidak dielaborasi lebih lanjut dalam tulisan ini.

Penelitian ini menggunakan dua tingkatan unit analisis, yaitu (1) analisis tema pada pernyataan-pernyataan formal yang coba dinarasikan kepada subyek pembangunan kebencanaan; dan (2) analisis tema pada bagaimana *framework* legal-formal tersebut bekerja di lapangan melalui pernyataan pengakuan, pendapat, opini, berita kejadian, pengalaman dan observasi yang ditemui di lapangan penelitian, betapapun terlihat nonformalnya.

Tingkatan analisis pertama bisa ditemui pada Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 128

Tahun 2011 tentang Kampung Siaga Bencana, yang di dalamnya dinyatakan dengan penuh percaya diri perubahan paradigma yang coba ditempuh program,

“bahwa guna mendukung perubahan paradigma penanggulangan bencana yang hanya berorientasi pada penanggulangan kedaruratan bencana, perlu juga berorientasi pada mitigasi dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana yang terkonsentrasi pada pencegahan dan pengurangan risiko bencana;

bahwa untuk melaksanakan mitigasi dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana, diperlukan adanya peran masyarakat dalam suatu wadah formal berbasis masyarakat, dari, oleh, dan untuk masyarakat melalui pembentukan Kampung Siaga Bencana.”

Kemudian dalam Petunjuk Teknis Kampung Siaga Bencana (KSB) hal yang sama dinyatakan (Kementerian Sosial RI, 2011: 1-2),

“Seiring dengan terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial bahwa Kementerian Sosial mengubah arah kebijakan dalam penanggulangan bencana yang awalnya bantuan sosial menjadi perlindungan sosial. Kegiatan penanggulangan bencana pada bantuan sosial arahnya lebih kepada karikatif sedang bidang perlindungan sosial memiliki kegiatan yang lebih luas, [yaitu bahwa] kegiatan penanggulangan bencana diarahkan dalam upaya mencegah dan menangani permasalahan sosial yang diakibatkan oleh guncangan (shock).”

Beberapa deklarasi formal ini menegaskan bahwa KSB dimaksudkan sebagai scalling up program yang diimplementasikan secara nasional yang menandai perubahan pendekatan dalam kebijakan pembangunan kesejahteraan

dari bentuk yang residual ke developmental yang berkembang melalui dinamika eksternal maupun internal. Dinamika pergeseran eksternal melalui ekonomi-politik kebijakan nasional bisa dijelaskan dalam terbitnya sejumlah regulasi penting pasca-Reformasi sebagaimana tercermin pada dua Undang-Undang (dasar hukum tertinggi di Indonesia) yang dikutip di atas. Adapun dinamika perubahan internal dalam naratif Kemensos, menurut penulis, bisa diidentifikasi melalui, di antaranya, kemunculan sejumlah besar pejabat-pejabat muda yang setelah menamatkan pendidikan Pascasarjana di beberapa Universitas lokal dan sebagian kecil, Luar Negeri, turut membawa pemikiran-pemikiran progresif mutakhir dalam studi pembangunan ke dalam kubik dan ruangan rapat di internal Kementerian. ‘Pemikiran progresif-mutakhir’ yang terlihat paling populer dalam interaksi formal maupun informal yang penulis geluti selama ini seperti misalnya partisipasi, desentralisasi, *community development* dan sejumlah *buzzword* sejenis.⁴

Dalam kaitan dengan desentralisasi sebuah konsep setali mata uang dengan partisipasi, misalnya, pada halaman dokumen yang sama tepat setelah paragraf yang dikutip di atas, dinyatakan dengan percaya diri (Kementerian Sosial RI, 2011: 1-2),

“Berkaitan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

bahwa Urusan Pemerintah bidang sosial merupakan salah satu urusan yang dibagi kewenangannya dengan Pemerintah Daerah. Kementerian Sosial dalam upaya memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat yang bermukim di daerah rawan bencana mengembangkan suatu model kebijakan penanggulangan yang berbasis masyarakat yaitu Kampung Siaga Bencana (KSB) dimana [ini menjadi] urusan bersama antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kampung Siaga Bencana merupakan program nasional yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Dalam KSB ini, masyarakat yang berada di daerah rawan bencana diberdayakan dengan cara meningkatkan kapasitas mereka dan sekaligus menginisiasi adanya suatu prasarana penanggulangan bencana tingkat komunitas seperti Lumbung Sosial Penanggulangan Bencana, Gardu Sosial yang di dalamnya dilengkapi cara-cara lokal (setempat) dalam menanggulangi bencana serta identifikasi potensi dan sumberdaya lokal untuk penanggulangan bencana.”

Tingkatan analisis kedua, terlihat dalam sebuah pernyataan cukup mengejutkan dari seorang warga Umbulharjo yang dibenarkan oleh beberapa warga lain yang diutarakan dalam diskusi kelompok terarah (FGD) yang dilakukan di Balai Desa Umbulharjo,

4. Buku-buku rujukan penting tentang ‘Pembangunan’ dan jargon-jargonnya (*buzzwords*) sebagai diskursus adalah Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (Zed Books: 1992, 2010); Jonathan Crush (ed.), *The Power of Development* (Routledge, 1995); Raymond Apthorpe & Des Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses* (Frank Cass: 1996); Katy Gardner & David Lewis, *Anthropology and Development: The Postmodern Challenge* (Pluto: 1996); Ralph D. Grillo & Roderick L. Stirrat, *Discourses of Development: Anthropological Perspectives* (Berg: 1997); Majid Rahnama & Victoria Bawtree (eds.), *The Post-Development Reader* (Zed Books: 1997); Andrea Cornwall & Deborah Eade (eds), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (Practical Action Publishing & Oxfam GB: 2010). Sedangkan literatur jurnal seperti Katy Gardner & David Lewis, ‘Dominant paradigms overturned or ‘business as usual’? Development discourse and the White Paper on International Development’ (2000), *Critique of Anthropology* 20(1): 15-29; Andrea Cornwall & Karen Brock, ‘What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’ (2005), *Third World Quarterly* 26(7): 1043-1060. Untuk memberikan pemahaman sejarah asal-muasal diskursus ‘Pembangunan’ ini, baca Wolfgang Sachs, ‘The Archaeology of the Development Idea’ (1990), *Interculture* 23(4); Arturo Escobar, ‘Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the Third World’ (1984), *Alternatives* 10: 377-400; dan ‘Power and visibility: the invention and management of development in the Third World’ (1988), *Cultural Anthropology* 4(4): 428-443. Dalam konteks praktik diskursus pembangunan ini di Indonesia, salah satu yang terdepan adalah Tania Murray Li dalam *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics* (Duke UP: 2007, edisi Indonesia diterbitkan Marjin Kiri, 2011).

“Ketika KSB di-launching [pertama kali diluncurkan], di ruangan ini juga.. Acaranya besar dan rame. Banyak pejabat. Sampai Pak Menteri [Sosial ketika itu, Salim Segaf Al-Jufri] datang jauh-jauh membuka dari Jakarta. Ada pemotongan pita merah, papan nama KSB yang ditutup [kain] tirai terus dibuka pak Menteri. Banyak warga yang diundang [ke Balai Desa] ndak tahu hadir untuk acara apa. Kami baru tahu setelah tirainya dibuka. Setelah itu, berbulan-bulan tidak ada berita apa-apa [tentang KSB].”

Kehebohan seremonial yang diikuti ketidakjelasan komunikasi seperti yang dinyatakan informan di atas merupakan paradoks yang besar untuk KSB sebagai sebuah program ambisius berskala nasional yang mengklaim untuk mempromosikan partisipasi sipil. Dalam perjalanan ke Desa Umbulharjo, hal yang sama juga terjadi ketika penulis sempat berkunjung ke sejumlah kantor pemerintah daerah lokal. Dalam sebuah pertemuan formal, penulis sempat terkejut dengan kenyataan dimana hampir semua petugas yang ditemui di sana, termasuk seorang pejabat lokal, tidak mengetahui eksistensi KSB kecuali sedikit sekali yaitu sekedar keberadaannya di Cangkringan.

Dari pernyataan etnografis di atas, dapat dipahami bahwa rezim pembangunan kebencanaan yang dipraktikkan melalui instrumen kebijakan ‘berbasis-komunitas’ KSB di Umbulharjo tidak mampu menggerakkan partisipasi masyarakat karena tidak dengan tegas melepaskan aparatus birokrasinya, sehingga operasionalisasi program hanya bergerak sebatas teknis-prosedural, atau yang sebelumnya kita sebut pendekatan teknokratik. Ini bisa saja dianggap sebagai sebuah kegagalan model, sehingga yang dibutuhkan untuk keberhasilan dan keberlanjutan program ini di masa depan hanyalah modifikasi/ revisi model program. Akan tetapi, penulis

berargumen bahwa dilihat dari sebabnya dan bukan hasilnya, ‘kegagalan’ ini justru konsisten dengan perencanaan awal program dengan “pengakuan” untuk mempromosikan partisipasi induktif, bukan organik.

Sebagaimana dibuktikan dalam sejumlah besar penelitian postdevelopment yang mengeritik megaprojek ‘Pembangunan’, mungkin saja apa yang paling penting diungkap tentang program-proyek ‘Pembangunan’ bukanlah apa yang ia gagal capai tetapi apa yang ia capai melalui efek samping dari kegagalannya tadi. Ketimbang terus-menerus mengajukan pertanyaan yang naif secara politis seperti “Apakah program bantuan ini benar-benar dapat menolong orang miskin/rentan?”, mungkin kita harus menginvestigasi pertanyaan yang lebih tajam seperti, “Apa yang program bantuan ini lakukan selain gagal menolong orang miskin/rentan?”. (Ferguson and Lohmann 1994: 180).

Ekonom politik kiri sering berargumen bahwa tujuan sebenarnya dari program ‘pembangunan’ adalah untuk membantu penetrasi kapitalis ke negara-negara Dunia Ketiga. Di Umbulharjo, walaupun dengan penelitian singkat dan sederhana, dapat dikatakan bahwa proyek ambisius semisal itu tidak berhasil dalam memperkenalkan relasi produksi yang baru (kapitalis atau apapun), tidak juga ia membawa modernisasi atau transformasi ekonomi yang signifikan. Meskipun waktu 1-2 tahun tidak cukup untuk mengevaluasi secara menyeluruh sebuah program besar seperti KSB, sulit untuk membayangkan keberhasilan KSB dalam mengurangi risiko bencana jika masih menggunakan pendekatan teknokratik. Akan tetapi, KSB memiliki dampak yang kuat dan menjangkau jauh di wilayah tersebut. Walaupun KSB belum dapat mentransformasi kerentanan bencana, ia berhasil memanfaatkan keberadaannya untuk menarik simpati warga

Umbulharjo yang berhasil mengaktifkan modal sosialnya dengan mengembangkan wisata ekologis seperti Merapi Tour, komunitas ojek, sepeda motor gunung (*Gadung Melati Trail Club*) dan komunitas *Merapi Land Cruiser Community* (MLCC), *Jeep 86 Tour Community*, dan lain-lain. Meskipun ia tidak berhasil mempromosikan desentralisasi dan partisipasi sipil, ia instrumental dalam mengenalkan kepada masyarakat metode-metode modern yang dirancang sedemikian rupa di bawah istilah seperti ‘manajemen bencana’, ‘pengurangan risiko bencana’ sebagai cara “baik dan benar” dalam mengurangi kerentanan dan menghindari dari risiko bencana. Cara-cara ini secara kognitif menemu-kenalkan kepada masyarakat lokal yang secara tradisional telah memiliki coping strategies sendiri akan teknikalitas permasalahan. Yaitu premis ‘pembangunan’ bahwa segala permasalahan bisa diatasi dengan teknik. Bukan untuk menolak secara total metode modern tentu saja, tetapi pada gilirannya, sebagaimana temuan banyak penelitian bencana, ini justru akan membuahkkan ketergantungan kepada si pemberi bantuan, si penginisiasi program.

Dalam banyak hal, ini sangat mirip dengan kajian antropolog Amerika, James Ferguson tentang Proyek Pembangunan Thaba-Tseka di Lesotho sebuah negara kecil yang terletak di tengah-tengah Afrika Selatan dari 1975-1984. Dalam *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho* (1990), Ferguson menguraikan sebuah pendekatan kritis Foucauldian terhadap aparatus pembangunan yang menjelaskan, pertama, bahwa diskursus pembangunan memproduksi sebuah fantasi akan “negara berkembang,” kedua, bagaimana fantasi itu bersimpangan dengan kenyataan yang menyebabkan gagalnya proyek pembangunan dalam mencapai tujuan

yang ditargetkannya, dan ketiga, mengapa aparatus pembangunan memiliki efek yang secara konsisten memperluas dan menguatkan kekuatan birokratis negara.

Dalam perspektif ini, mengikuti teoretisasi Ferguson (1990 & 1994), aparatus ‘pembangunan’ kebencanaan di Umbulharjo bukanlah sebuah mesin untuk mengeliminasi kerentanan dan risiko bencana yang secara kebetulan disentuh oleh birokrasi negara (Pemerintah Pusat dan Daerah). Akan tetapi bahwa, ia berfungsi sebagai mesin untuk memperkuat dan memperluas pengaplikasian kekuatan birokratis negara, yang secara kebetulan mengangkat “kerentanan dan risiko bencana alam letusan Gunung Merapi” sebagai titik masuk dan pembenaran melalui sebuah intervensi yang mungkin saja tidak punya efek apapun terhadap dampak bencana itu sendiri tetapi justru berefek nyata pada hal lainnya.

Secara eksplisit, sejumlah pernyataan formal tadi cukup jelas dalam menyiratkan perubahan atau paling tidak upaya yang sangat konsisten untuk mengubah pendekatan pembangunan dalam dinamika internal kebijakan dari residual yang cenderung menunggu dan kuratif ke developmental yang condong untuk ekspansif dan preventif-progresif. Dengan kata lain, sejumlah realita etnografis tadi, sebagaimana uraian tentang kompleksitas dan dinamika regulasi-kebijakan sebelumnya, bukan sekedar menunjukkan pengaruh pergeseran menuju pendekatan pembangunan manusia utamanya melalui konsep-konsep seperti partisipasi, desentralisasi dan komunitas sebagaimana yang terkandung dalam HFA dan MDGs yang diratifikasi Indonesia terhadap konfigurasi kebijakan bencana di Indonesia, tetapi lebih jauh lagi, bahwa pergeseran tersebut bukanlah sesuatu yang sepele, teknis, teknokratik, sebagaimana metode yang ia tempuh, tetapi pergeseran paradigmatis dari *state-led* menuju

ke *market-led*, yang menggaris-bawahi adanya pengaruh paham ekonomi pasar radikal atau neoliberalisme.

KESIMPULAN

Upaya tulisan ini untuk menguak genealogi dan sejarah pembangunan kebencanaan kontemporer secara umum, terutama dalam konteks praktik partisipatoris, semakin membeberkan bagaimana sebuah salah kaprah terhadap kekuasaan telah mendasari kebanyakan diskursus tentang partisipasi. Identifikasi tentang (mis)interpretasi bagaimana dan dimana kekuasaan itu diekspresikan di dalam/melalui partisipasi memaksa kita untuk mempertimbangkan ulang gagasan pemberdayaan, dan klaim untuk memberdayakan yang dibuat oleh banyak praktisi pembangunan partisipatoris. Oleh karena pemahaman konsep 'pemberdayaan' itu sendiri didasarkan pada pengejawantahan tertentu akan akar konsepnya, yaitu '*power*' (kekuasaan), dan karena aspek ini telah disederhanakan demikian rupa dalam teori dan praktik partisipasi. Sebagaimana telah diargumentasikan dalam tulisan ini, makna yang disandarkan pada kondisi pemberdayaan dan klaim yang dibuat untuk pencapaiannya bagi mereka yang telah dimarginalisasikan juga haruslah mengalami pemeriksaan lebih lanjut.

Judul tulisan ini, 'politik pembangunan' atau diksi eksplisitnya, 'politisasi pembangunan' bukan dimaksudkan mengangkat persoalan ini sebuah sesuatu yang baru. Pembangunan, dimana dan bagaimanapun, eksplisit maupun implisit, selalu merupakan sebuah proses politis. Jika benar diperlakukan sebagai alat untuk pemberdayaan, pembangunan partisipatoris sebenarnya dapat menggeser keseimbangan kekuasaan ke pangkuan orang miskin/rentan. Sebagaimana Nelson dan Wright katakan, "partisipasi, jika ia dimaksudkan lebih dari sekedar sebuah peredaan, lebih dari sekedar

mitigasi, niscaya akan menggeser *power* (1995). Analisis partisipasi dalam kerangka studi kasus instrumen kebijakan seperti KSB, baik secara kebijakan maupun implementasi, menyugestikan bahwa, paradoksnya, ia lebih condong ke peredaan/mitigasi tadi ketimbang sisi spektrum pergeseran kekuasaan. Temuan ini sekali lagi tidak eksklusif pada kebijakan kebencanaan Indonesia/Kemensos saja tetapi dapat diperoleh dari analisis pada institusi bantuan pembangunan lain (Nelson and Wright 1995, Eyben and Ladbury 1995).

Oleh karenanya penekanan analisis politik dalam studi ini adalah untuk meng-highlight jurang antara ideal yang ingin dicapai dengan realita yang ditemui. Dalam konteks ini, terdapat setidaknya dua hal yang dapat disimpulkan terhadap gap tersebut. Pertama berkaitan dengan pengadopsian praktik partisipatoris di lembaga bantuan itu sendiri. Kedua berkaitan dengan permasalahan inheren dalam mencapai partisipasi secara terpisah.

Lembaga pemberi bantuan, baik swasta maupun pemerintah, beroperasi di bawah bermacam batasan. Pertama, adalah bantuan program seperti KSB digunakan untuk mencapai berbagai tujuan pemberi donor utama dalam hal ini pemerintah Indonesia, dimana pembangunan kebencanaan hanyalah salah satu di antaranya (meskipun mungkin yang paling penting). Kedua, persyaratan akuntabilitas publik pada dana publik yang dikeluarkan pemerintah mengharuskan agar pemberi bantuan dapat tetap mendikte syarat dan bentuk bantuan yang diberikan. Ketiga, adanya tekanan birokratis dan operasional di dalam setiap bantuan pemerintah yang bertabrakan dengan praktik partisipatoris. Tekanan yang paling sering dijumpai adalah kebutuhan untuk membagi-bagi anggaran, walaupun sistem perencanaan dan monitoring yang terlalu birokratis juga dapat menjadi penghalang yang sama. Oleh

karena itu, reformasi terhadap struktur lembaga pemerintah yang memberi bantuan menjadi sangat dibutuhkan jika praktik partisipatoris benar-benar hendak dijalankan.

Strategi reformasi kelembagaan tersebut dapat mencakup hal-hal sebagai berikut, (i) mengidentifikasi dan menghilangkan batasan-batasan untuk membagi-bagi anggaran; (ii) meningkatkan akses kelompok miskin ke proses pembuatan keputusan lembaga bantuan; (iii) meningkatkan penggunaan pendekatan multi, bahkan inter-disiplin pada tingkatan lapangan; (iv) meningkatkan “kesadaran akan partisipasi” pada para profesional pembangunan yang dikirim dari pusat (misalnya, Bank Dunia pada masa Wolfensohn yang merancang skema domisili temporer pada staf Bank Dunia yang dikirim ke wilayah pendapatan rendah di negara berkembang). Walaupun langkah-langkah ini biasanya dibutuhkan sebagai prasyarat untuk partisipasi yang sukses, ia masih belum cukup sebagai persyaratan umum karena pengalaman pembangunan partisipasi yang disuntik dari luar tetap mengisyaratkan adanya persoalan mendasar-struktural yang menghalangi pencapaiannya.

Persoalan mendasar dalam partisipasi disebutkan para sarjana merupakan bagian dari pelajaran yang didapat dari kegagalan gerakan *community development* sebelumnya. Pelajaran penting yang didapat utamanya bersumber pada realita bahwa komunitas itu tidaklah homogen, tetapi entitas yang secara sosial berbeda-beda dan dipenuhi dengan kepentingan-kepentingan yang saling beradu. Kita akan menjumpai di masyarakat manapun struktur kelompok formal dan informal yang eksis, dan pemahaman akan realitas sosial pada masing-masing situasi sosial-politik spesifik ini merupakan prasyarat untuk intervensi partisipatoris terencana, seperti halnya KSB. Varian struktur ini mungkin juga menyesuaikan dengan pemisahan-pemisahan yang berlaku

di negara tersebut (etnis atau agama) dan inilah yang kemudian membawa pemberi bantuan mau tidak mau masuk ke arena politik. Sejumlah kemajuan yang berhasil dibuat dalam mengembangkan teknik-teknik partisipatoris pada dekade ini dan sebelumnya, ternyata tidak menyediakan jawaban bagi persoalan-persoalan yang diangkat oleh kekhasan politik pembangunan. Pengakuan yang lebih sungguh-sungguh akan fakta persoalan mendasar ini dari para lembaga pemberi bantuan, tanpa terkecuali Kementerian Sosial dalam konteks KSB ini, akan menjadi permulaan yang krusial.

Berbagai program dan kegiatan yang akan diimplementasikan ke dalam fase-fase manajemen bencana (sebelum, ketika, sesudah) melalui kerangka kerja manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat ini menunjukkan pentingnya mengorganisasi komunitas dan merancang proses-proses partisipatoris dalam perencanaan dan implementasi program Kampung Siaga Bencana. Pemerintah dalam hal ini, hendaknya tidak langsung turun ke masyarakat dalam menginisiasi program ini. Akan tetapi terlebih dahulu melibatkan secara aktif dan integral para pekerja-penyuluh sosial, aktivis *community development*, sosiolog-antropolog, apakah berasal dari instansi pemerintah terkait, NGOs, kampus, ataupun ormas tingkat lokal. Selain itu juga perlu dirumuskan sebuah kerjasama komprehensif dengan organisasi internasional yang berpengalaman menangani bencana untuk merancang sebuah implementasi program lintas-negara, khususnya dari negara-negara tetangga yang memiliki kontur dan karakteristik kebencanaan domestik seperti Filipina, Thailand, Jepang, dan lain-lain.

Pemerintah juga perlu membuat akses yang memudahkan bekerjanya mekanisme pengurangan risiko bencana yang terlembagakan secara sosiokultural di masyarakat melalui

penyesuaian-pengaktifan peraturan-peraturan nasional maupun kearifan lokal, membangun kantor-kantor dan komite-komite pengurangan risiko dan manajemen bencana dari tingkat nasional hingga ke level lokal terbawah (desa/RT/RW).

Kesemua koordinasi dengan berbagai aktor dan saling mengisi akan peran mereka menjadi sangat krusial untuk mencapai tujuan meningkatkan kapasitas masyarakat dan mengurangi kerentanan mereka. Ini bukan saja target jangka pendek berupa berkurangnya jumlah korban jiwa dan kerusakan harta benda, namun juga secara jangka panjang menuju keberdayaan masyarakat dalam menghadapi situasi kerentanan apa saja, apakah itu bencana ataupun selain bencana.

Terkait dengan proyeksi ke depan program Kampung Siaga Bencana ini, melalui penggabungan antara analisis konseptual mengenai partisipasi publik, persoalan *civil society*, dan arah kebijakan sosial bencana dengan analisis tentang kerangka kerja pengurangan risiko-manajemen bencana serta pembangunan komunitas resilien terhadap bencana, akan terlihat bahwa penanganan bencana harus diposisikan dalam suatu kerangka kebijakan sosial dan strategi penanganan kemiskinan inklusif terkait kondisi sebelum (pengurangan risiko dan kerentanan, mitigasi dan perlindungan sosial), ketika (respons tanggap darurat), dan setelah bencana (rehabilitasi-rekonstruksi dan revitalisasi komunitas). Ini artinya, jika manajemen bencana tidak diposisikan dalam konteks kebijakan sosial yang inklusif tadi, maka penanganan bencana hanya akan menjadi kegiatan rutinitas yang bersifat amal (bukan pemberdayaan), reaktif (bukan aktif), dan residual (tidak berkelanjutan).

Fenomena bencana alam tentu saja berimplikasi langsung secara fisik karena

sifatnya yang alamiah, tetapi perlu disadari bahwa dampak bencana terhadap masyarakat akan selalu terkonstruksi secara sosial. Pemahaman akan dampak bencana yang terkonstruksi secara sosial ini akan berujung pada pertimbangan tentang bagaimana struktur hubungan-hubungan sosial-ekonomi-politik dapat memengaruhi realitas fisik bencana dan sekaligus memberikan bentuk terhadap dampak bencana nantinya. Artinya di sini, bukan saja bencana memiliki konsekuensi-konsekuensi sosial-ekonomi, tetapi juga bahwa struktur-struktur sosial-ekonomi akan memengaruhi bagaimana berbagai kalangan masyarakat dalam mengalami keganasan bencana.

UCAPAN TERIMA KASIH

Tulisan ini awalnya disusun sebagai bagian dari proses penyusunan Karya Tulis Ilmiah pada Diklat Jabatan Fungsional Peneliti LIPI Tahun 2012. Pada awal dan akhir tahun 2015, tulisan direkonstruksi ulang dengan memasukkan beberapa sudut pandang, literatur dan termasuk data baru. Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Muhammad Hisyam, M.A. atas segala masukan-kritikan selama proses pembimbingan penulisan. Demikian juga terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada seluruh 30 rekan-rekan peserta Diklat Jabatan Fungsional Peneliti LIPI, Gelombang XXI, Tahun 2012, atas kebersamaan, diskusi dan kenangan selama proses penyusunan Karya Tulis Ilmiah ini maupun pelaksanaan diklat. Tulisan ini bersumber dari penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI, sebagai bagian dari proyek penelitian tahun 2013. Saya ingin berterima kasih kepada Gunawan sebagai peneliti kolega lapangan saya di Yogyakarta, Teti Ati Padmi (ketua tim penelitian) dan Sugiyanto. Pada akhirnya, saya menyampaikan penghargaan kepada masyarakat dan aktivis

PRB di Sleman dan Lereng Merapi, khususnya Desa Umbulharjo, yang telah berkenan diwawancarai berkaitan dengan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A. (2005). "Environmentalism: Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India." *Current Anthropology* 46(2): 161-89.
- Appadurai, A. (2004). "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", dalam Rao, V., and Walton, M. (Eds.) *Culture and Public Action*, 59-84. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana RI. (2012). Peraturan Kepala BNPB Nomor 01 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa-Kelurahan Tangguh Bencana. Jakarta: BNPB.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2006). Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana, 2006-2009. Jakarta: Bappenas dan UNDP.
- Bankoff, G. (2004). "The Historical Geography of Disaster: 'Vulnerability' and 'Local Knowledge' in Western Discourse", dalam Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. (Eds.) *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, 25-36. London: Earthscan.
- Bawagan, A.B. (2011). "Community-Based Disaster Risk Reduction and Management Projects: Pre-, During and Post- Disaster Phases." *ASEAN Social Work Journal* 1(1): 21-42.
- Bhatia, B.M. (1991). *Famines in India 1860-1990*. Delhi: Konark Publishers.
- Bohle, H-G. (Ed.) (1993). *Worlds of Pain and Hunger: Geographical Perspectives on Disaster Vulnerability and Food Security*, Freiburg Studies in Development Geography, No. 5. Saarbrücken: Verlag Breitenbach.
- Cernea, M. (1985). *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, U.K.: Pearson Education.
- Cornwall, A., and Brock, K. (2005). "What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction,'" *Third World Quarterly* 26(7): 1043-1060.
- Crush, J. (Ed.). (1995). *The Power of Development*. London: Routledge.
- Cruz, L.P., Ferrer, E.M., and Pagaduan. (2010). *Building Disaster-Resilient Communities: Stories and Lessons from the Philippines*. Quezon City: CSWCD-UP.
- Cuny, F.C. (1983). *Disasters and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Damrosch, L. (2007). *Jean-Jacques Rousseau: Restless Genius*. New York: Mariner Books.
- Dreze, J., and Sen, A.K. (1990). *The Political Economy of Hunger, Volumes 1-3*. Oxford: Clarendon Press.
- Eyben, R., and Ladbury, S. (1995). "Popular-participation in aid-assisted projects: why more in theory than in practice?", dalam Nelson, N., and Wright, S. (Eds.).

- Power and Participatory Development: theory and practice. London: Intermediate Technology Publications.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: 'Development,' Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Ferguson, J., and Lohmann, L. (1994). "The Anti-Politics Machine: "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho," dalam *The Ecologist* 24(5): 176-181.
- Guggenheim, S. (2006). "Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia," dalam A. Bebbington, S. Guggenheim, E. Olson, and M. Woolcock (Eds.). *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*, 111-44. Hartford, CT: Kumarian.
- Gunewardena, N., and Schuller, M. (2008). *Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Plymouth, U.K.: AltaMira Press.
- Harriss, J. (2001). *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. New Delhi: LeftWord Books.
- Hewitt, K. (1995). "Sustainable Disasters? Perspectives and powers in the discourse of calamity," dalam Crush, J. (Ed.). *The Power of Development*. London: Routledge.
- Hickey, S., and Mohan, G. (2004). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. London and New York: Zed Books.
- Kementerian Sosial RI. (2011a). *Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 128 Tahun 2011 tentang Kampung Siaga Bencana*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- (2011b). *Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Kementerian Sosial RI Nomor: 193/LJS/X/2011 tentang Petunjuk Teknis Kampung Siaga Bencana*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Kuntjoro, I. dan Jamil, S. (2010). "Natural Disasters in Indonesia: Strengthening Disaster Preparedness." (<http://www.eastasiaforum.org/2010/11/17/natural-disasters-in-indonesia-strengthening-disaster-preparedness/>, diakses 30 November 2012).
- Latief, M. (2012). 2013, *Realisasi Pertama Kampung Siaga Bencana di Bandung*. (<http://properti.kompas.com/read/2012/11/23/15434128/2013.Realisasi.Pertama.Kampung.Siaga.Bencana.di.Bandung>, diakses 30 November 2012).
- Mansuri, G., and Rao, V. (2004). "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review." *World Bank Research Observer* 19(1): 1-39.
- (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: World Bank.
- Mantena, K. (2009). *Alibis of Empire*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mitchell, J.K. (1988). 'Confronting natural disasters: an international decade for natural hazards reduction'. *Environment* 30: 25-29.
- Mosse, D. (2001). "People's Knowledge, Participation, and Patronage:

- Operations and Representations in Rural Development,” dalam B. Cooke and U. Kothari (eds). *Participation: The New Tyranny*. London: Zed Books.
- (2003). “The making and marketing of participatory development,” dalam Quarles van Ufford, P., and Giri, A.K. (Eds). *A Moral Critique of Development: In search of global responsibilities*. London and New York: Routledge.
- (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Nelson, N., and Wright, S. (Eds.). (1995). *Power and Participatory Development: theory and practice*. London: Intermediate Technology Publications.
- Pateman, C. (1976). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana.
- Prud’homme, R. (1995). “The Dangers of Decentralization.” *World Bank Research Observer* 10(2): 201-20.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rahnema, M. (1992). “Participation,” dalam Sachs, W. (Eds). *The Development Dictionary*. London: Zed Books.
- Rao, V., and M. Walton, eds. (2004). *Culture and Public Action*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Reyes, M.L. (2010). AADMER Work Programme 2010-2015 (http://www.pasificdisaster.net/pdnadmin/data/original/ASEAN_AADMER_2010_IAP_work_pgrmm.pdf, diakses 30 November 2012).
- Sachs, W. (2010). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Second Edition. London & New York: Zed Books.
- Scott, J. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Setiyanto, B.D. (2007). “*Governance by Accident in Indonesian Disaster Mitigation: A Theoretical Literary Review*”. *Renai*. VII(1): 25.
- Sugiono, M., Umar, A.R.M., and Prameswari, D. (2013). *International Policy Framework for Building Disaster Resilient Community: The Case of Sleman*. Osaka: Institute for Academic Initiatives Group 5 (RESPECT Program).
- Susman, P., O’Keefe, P., and Wisner, B. (1983). ‘Global disasters, a radical interpretation’, dalam Hewitt, K. (Ed.) *Interpretations of Calamity*. London: Allen and Unwin.

- UNDRO. (1990). 'World launches International Decade for Natural Disaster Reduction,' dalam UNDRO News, Special Issue, Jan/Feb.. Geneva: United Nations Disaster Relief Organization
- United Nations Development Programme. (2004). Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP.
- United Nations Development Programme Indonesia, and BNPB. (2007). Lessons Learned: Disaster Management Legal Reform. The Indonesian Experience. Jakarta: UNDP Indonesia.
- UNISDR. (2007). Hyogo Framework for Action. (<http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>, diakses 30 November 2012).
- Watts, M. (1995). "A New Deal in Emotions': Theory and practice and the crisis of development", dalam Crush, J. (Ed.). The Power of Development. London: Routledge.
- White, H. (1999). "Politicising Development? The Role of Participation in the Activities of Aid Agencies", dalam Gupta, K.L. (Eds.). Foreign Aid: New Perspectives. New York: Springer Science+Business Media, LLC.
- White, S. (2011). "Depoliticizing development: the uses and abuses of participation", dalam Cornwall, A. (Ed.). The Participation Reader. London: Zed Books.
- World Bank. (1995). World Bank Participation Source Book. Washington D.C.: World Bank.