

Di Balik Masalah Penanggulangan Bencana

Perdebatan mengenai penyebab terjadinya dan rekomendasi untuk mengatasi bencana senantiasa berulang sejalan dengan berulangnya kejadian bencana.

Media massa telah mengambil peran penting dalam pemberitaan maupun analisis terjadinya bencana.

Oleh HARIADI KARTODIHARDJO dan UNTUNG SUDADI

Informasi lapangan, hasil investigasi, serta teori dan konsep terjadinya bencana maupun paradigma pembangunan telah puna dikemukakan untuk menggambarkan kedudukan dan urgensi penanggulangan bencana (*disaster management*).

Masalahnya kemudian adalah bagaimana perdebatan dan informasi tersebut digunakan sebagai perbaikan kebijakan dan langkah nyata di lapangan. Bagaimana hal itu dapat diwujudkan?

Penanggulangan bencana merupakan seluruh kegiatan, baik sebelum, pada saat, maupun setelah bencana terjadi, yang mencakup pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan (Masyarakat Peduli Bencana Indonesia, 2004). Bencana itu sendiri terjadi apabila terdapat ancaman, seperti banjir bandang dan masyarakat yang rentan.

Belum tentu ancaman menyebabkan bencana apabila masyarakat tidak rentan, dalam arti mampu mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak bahaya tertentu. Dengan demikian, di satu sisi bencana terjadi akibat pengelolaan sumber daya alam yang tidak mengindahkan daya dukung lingkungan. Sementara di sisi lain akibat pembangunan sosial ekonomi yang dari waktu ke waktu justru meningkatkan kerentanan masyarakat.

Setelah bencana terjadi, bia-

sanya terdapat empat isu penting. Pertama, kerentanan masyarakat semakin menurun. Kedua, pengembalian kepemilikan individu atas lahan-lahan di lokasi bencana. Ketiga, secara fisik kondisi lahan di lokasi bencana biasanya masih belum stabil dan belum atau bahkan tidak lagi layak huni. Dan keempat, sumber terjadinya ancaman yang masih potensial dapat berasal jauh dari lokasi terjadinya bencana.

Keempat isu tersebut menunjukkan bahwa dampak negatif lingkungan dan pemulihannya memerlukan kebijakan setiap sektor/dinas yang harus koheren dan menjadi tanggung jawab bersama. Namun, yang terjadi biasanya sebaliknya. Justru tidak ada satu pun lembaga yang bertanggung jawab.

Perubahan fungsi hutan dari hutan produksi menjadi hutan lindung di beberapa bekas lokasi bencana, misalnya, masih belum dilakukan. Demikian pula belum terdapat program nyata untuk mengatasi hilangnya sumber penghasilan masyarakat. Akibatnya, masyarakat tetap merambah hutan akibat sempitnya alternatif pendapatan.

Banyak kendala

Kondisi buruk sebagian besar daya dukung lingkungan di Indonesia, dalam jangka pendek, untuk mencegah terjadinya ancaman hampir tidak mungkin. Pemulihan akibat bencana juga masih terkendala. Keduanya merupakan akibat pendekatan sek-

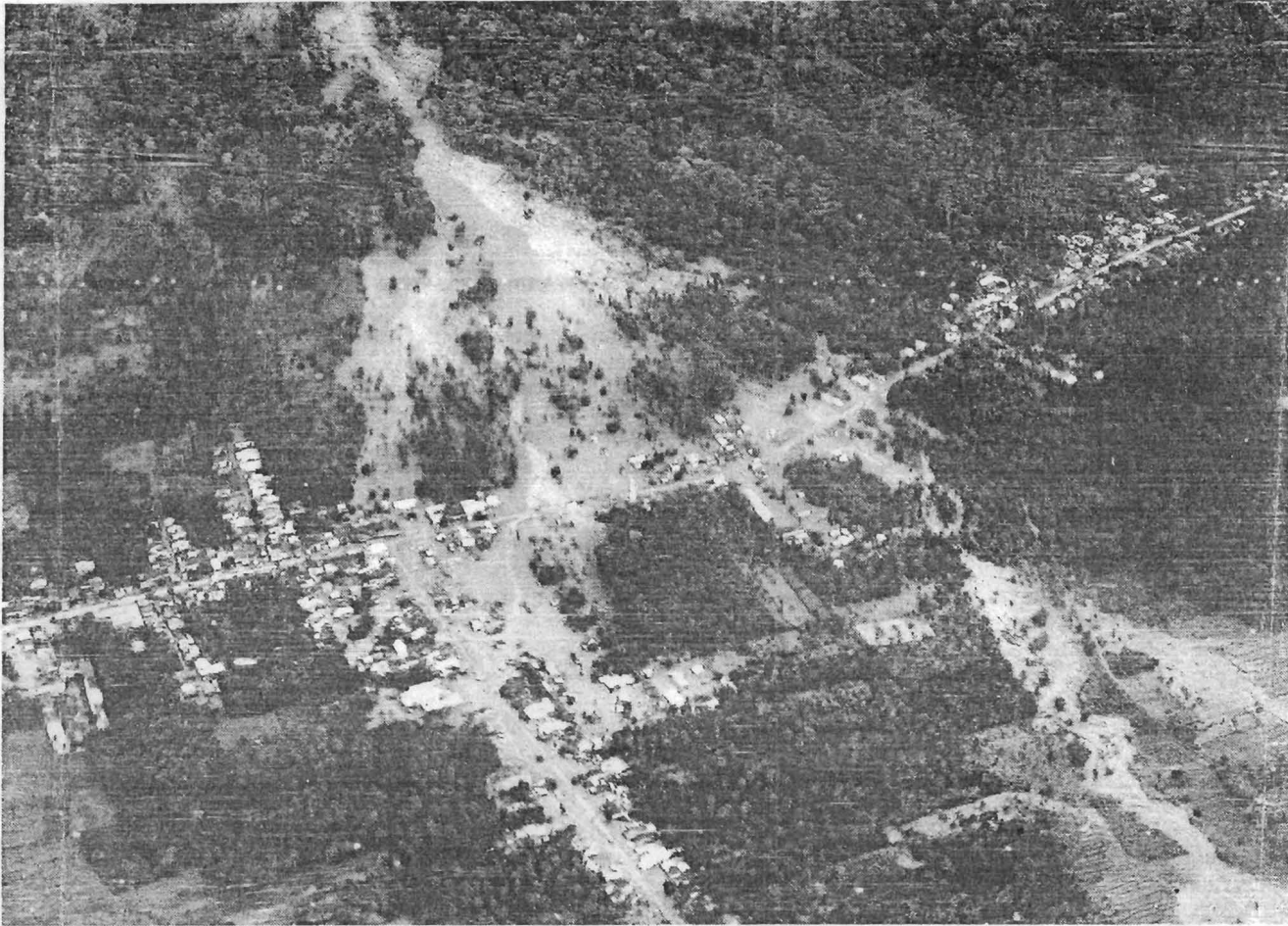
toral dan isi kebijakan operasional di lapangan.

Dari sebelas undang-undang (UU) dan rancangan undang-undang (RUU) yang terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, sel UU/RUU secara sendiri-sendiri memandatkan ruang kelola, menetapkan batas yurisdiksi, membentuk badan atau lembaga. Dengan demikian, kebenaran tiap UU dibatasi oleh ruang lola yang masing-masing.

Terdapat wilayah pengelolaan hutan, wilayah sungai untuk pengelolaan air, wilayah kerja untuk pertambangan minyak dan bumi, wilayah usaha pertambangan untuk mineral dan bara, dan wilayah perikanan. Padahal implementasi keseluruhan UU/RUU tersebut berada dalam ruang kelola yang sama, yang seluruhnya berpengaruh terhadap kualitas daerah aliran sungai (DAS) yang sama. Dengan demikian, seluruh kegiatan menghasilkan dampak negatif kumulatif yang dapat merusak dan mendukung lingkungan, tanpa dapat dikendalikan oleh masing-masing sektor. Hal itu karena setiap sektor mempunyai ukuran kinerja sendiri-sendiri.

Dari pengalaman memfasilitasi kerja sama antarsektor dan dinas-dinas di daerah untuk melindungi daya dukung lingkungan, dapat diuraikan beberapa masalah kebijakan operasional berikut. Pertama, hukum yang mestinya menjadi landasan pastian telah melampaui fungsinya. Karena kepastian yang dimaksud mencakup cara, metode dan kerangka pikir untuk memecahkan masalah yang harus tentu sesuai dengan peraturan.

Dengan kenyataan demikian isi peraturan telah melebihi pengetahuan dan membatasi ruang lingkup masalah pengelolaan sumber daya alam itu sendiri.



KOMPAS/HAMZIRWAN

Banjir bandang dan longsor yang melanda lima desa di Kecamatan Semadam, Kabupaten Aceh Tenggara, Selasa, Oktober 2005 menyebabkan sedikitnya 590 rumah hancur dan 15 orang tewas. Hingga sekarang keadaannya masih seperti sediakala.

Peraturan telah memproteksi lembaga pemerintah dari kemungkinan kesalahan administrasi yang dilakukannya, tetapi tidak melindungi masyarakat untuk menjalankan pengetahuan, ilmu, dan inovasi di lapangan.

Peraturan menjadi simbol kekuasaan dan telah melakukan kekerasan terhadap pengetahuan yang berada dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. Akibatnya, kekuatan hukum telah melemahkan kebijakan secara keseluruhan.

Masyarakat dan pihak-pihak di luar pemerintah menjadi pasif. Tidak ada prakondisi yang memungkinkan "bacaan masyarakat terhadap gejala alam didayagunakan. Di pihak lain, informasi dari peta peringatan dini versi pemerintah masih sangat makro bagi lingkungan masyarakat calon korban bencana.

Kedua, di dalam rasionalitas hukum dan hierarki kekuasaan yang menjalankannya tidak terdapat daya nalar untuk memasukkan fakta-fakta lapangan yang memang di luar apa yang harus dipikirkannya. Ini adalah bagian dari ciri rasionalitas birokrasi yang tidak boleh menyimpang

dari tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan.

Rasionalitas birokrasi menjadi rasionalitas dengan hasil-hasil keputusan yang senantiasa tertinggal oleh masalah-masalah aktual yang terus berkembang. Kerusakan daya dukung lingkungan adalah fakta di luar jangkauan rasionalitas birokrasi karena tugas pokok dan fungsinya yang terkotak-kotak.

Sebatas informasi

Instansi pemerintah seperti Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan), misalnya, hanya sebatas memberi informasi dan tidak akan bertindak dengan wewenang instansi lain (*Kompas*, 7/1). Dinas di daerah tetap harus memperoleh pendapatan asli daerah dan tidak ada alokasi anggaran untuk pemulihan lokasi bencana.

Ketiga, lembaga pemerintah maupun pemerintah daerah lebih terlihat sebagai *the big company* dan kepentingannya lebih tercemrin dari kumpulan kepentingan individu-individu daripada kepentingan lembaga publik. Ini terlihat dari lemahnya ko-

herensi kebijakan yang dikeluarkan, keberlanjutan kebijakan yang sulit dicapai, maupun keterlibatan individu-individu di pemerintahan dalam konflik pemanfaatan sumber daya alam.

The big company ini seolah-olah terpelihara dalam konstelasi kepentingan politik dan ekonomi yang memang menggunakan hasil eksploitasi sumber daya alam maupun perbesar anggaran untuk mencapai tujuan-tujuan kelompok kepentingan itu. Pengalaman memfasilitasi penyusunan program kerja beberapa kabupaten/kota dalam suatu DAS menunjukkan kenyataan ini.

Setelah koherensi program pencegahan dan pemulihan disepakati, ternyata berakhir dengan pelaksanaan program yang lain. Perhitungan John Twigg yang dikutip Jonatan Lassa (*Kompas*, 9/1), investasi mitigasi banjir Rp 1 akan mereduksi kerugian sebesar Rp 4-5 akibat banjir meskipun *feasible*, tidak berlaku di negeri ini.

Ketiga ciri yang menjadi kandungan rasionalitas birokrasi di atas pada akhirnya menjadi penghambat upaya penanggulangan

bencana. Sungguh sangat berat mengatasinya karena persoalan penanggulangan bencana sesungguhnya adalah persoalan birokrasi secara luas.

Eko Prasajo dalam tulisannya "Revitalisasi Administrasi Negara" (*Kompas*, 4/1) menyebutkan, yang diperlukan saat ini adalah merevitalisasi kedudukan, peran, dan fungsi kelembagaan, serta menata kembali sistem administrasi negara dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia, serta relasi antara masyarakat dan negara.

Maka, tanpa ada perubahan fundamental terhadap struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintah dan perwujudan hak asasi manusia, harapan tetap tipis untuk mewujudkan penanggulangan bencana seperti yang diharapkan. Mudah-mudahan duka bencana yang telah berulang-ulang menjadikan dasar terwujudnya langkah nyata yang diperlukan.

HARIADI KARTODIHARDJO
DAN UNTUNG SUDADI,
*Keduanya Pengajar Departemen
Manajemen Hutan dan
Departemen Ilmu Tanah dan
Sumber Daya Lahan. IPB.*