

# ANALISIS PENANGGULANGAN BENCANA BERBASIS PERSPEKTIF *CULTURAL THEORY*

Wasisto Raharjo Jati

Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM  
Jalan Sosio Yustisio No.2, Bulaksumur Yogyakarta-55281.  
E-mail: wasisto.raharjo@mail.ugm.ac.id

## Abstract

*This study aimed to analyze the cultural theory as an alternative paradigm in disaster risk reduction. In this case, the focus of the study of cultural theory lies in the perception of public knowledge about the disaster. Modern rational society will assess disaster as a day-to-day issues that have an adequate knowledge of disaster while traditional societies tend to view disasters as divine punishment and despair when disasters come. Applications of cultural theory have become an important and significant to analyze the risk characteristics of the regime in each country. Each regime has its own risk model of disaster management are different depending on the geography and spatial. The birth of the idea of risk regulatory regime is a manifestation of cultural theory by placing the state as the dominant actor in disaster issues. The consequence is that the state has a different orientation in view of the disaster that spans the hierarchy in disaster risk reduction policies.*

**Keywords:** Risk regulatory regime, cultural theory, risk reduction.

## 1. PENDAHULUAN

Kajian ini mengangkat tentang aspek penanggulangan bencana ditinjau dari perspektif persepsi publik tentang pemahaman bencana. Hal ini menjadi sangat *urgent* dan signifikan untuk mengetahui pengetahuan mendasar tentang hal yang mesti dilakukan dalam menanggulangi bencana. Dalam hal ini, kajian mengenai penanggulangan bencana bukan lagi menjadi dominasi dari ilmu pasti konsentrasinya lebih mengarah kepada pembangunan fisik sebagai cara penanggulangan bencana. Melainkan juga telah merambah kepada cabang ilmu sosial lainnya seperti sosiologi dan antropologi. Membicarakan aspek penanggulangan bencana dari perspektif ilmu sosial akan lebih mengarah pada pola *behavioralisme* seseorang dalam mempersepsikan suatu bencana. Cara pandang ini setidaknya menjadi penting untuk melihat dampak bencana terhadap kehidupan sosial kemasyarakatan. Penekanan terhadap

aspek sosial terhadap skema penanggulangan bencana sendiri dikarenakan adanya perubahan paradigma ilmu bencana. Bencana kini bukan lagi dianggap sebagai fenomena yang sporadis, namun sebisa mungkin bencana tersebut dikelola dan direduksi. Oleh karena itulah, bencana bukan lagi dianggap sebagai *hazard* yang menempatkan bencana sebagai sesuatu yang *absurd* untuk dikelola. Akan tetapi, bagaimana kemudian kita menempatkan unsur keselamatan (*safety*) dalam bencana tersebut. Munculnya gagasan “kerentanan” (*vulnerability*) adalah untuk mengakomodasi pranata maupun unit sosial sebagai bagian dari kajian bencana. Khususnya terhadap eksistensi peradaban dan kehidupan manusia yang berada di dunia. Bencana berikutan faktor pemicu maupun implikasinya terhadap kehidupan manusia perlu untuk direduksi maupun terdeteksi sedini mungkin, sehingga dari situlah kemudian menciptakan skema manajemen bencana.

Adapun penggunaan istilah perspektif

"*cultural theory*" yang digunakan dalam tulisan ini adalah suatu cara bagaimana dan mengapa individu memberikan penilaian terhadap bencana begitu juga potensi kerusakan yang ditimbulkannya. Hal ini terkait dengan upaya pemenuhan hak keadilan sosial kepada masyarakat untuk mengetahui informasi kebencanaan secara akurat dan mendetail. Pemenuhan hak tersebut menjadi penting utamanya dalam mengkonstruksikan bencana tersebut karena isu penanggulangan bencana sendiri tidak terlepas dari tiga premis utama yakni kekuasaan (*power*), keadilan (*justice*), dan legitimasi kekuasaan (*legitimacy*). Relasi kekuasaan terhadap penanggulangan bencana adalah melihat bagaimana respons negara dalam menanggulangi dampak destruktif bencana baik dari segi sosial maupun *ekologis* dan konstruksi informasi publik yang dihadirkan negara terhadap bencana dan dampaknya kepada masyarakat. Isu keadilan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan sosial bagi masyarakat dan legitimasi sendiri terkait dengan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah dalam menanggulangi bencana (Douglas, 2001 : 34).

Ketiga hal tersebut dikristalkan dalam bentuk pemahaman *risk regulatory regime* yakni karakteristik rezim suatu negara dalam menanggulangi bencana. Adapun *risk regulatory regime* ini menempatkan negara sebagai aktor tunggal dalam penanggulangan bencana. Konsepsi ini terkait dengan karakteristik penanggulangan bencana yang dilakukan oleh negara yang berbeda disesuaikan dengan keadaan ekologis, geologis, maupun morfologis negara tersebut. Secara lebih lanjut, tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Pertama, menjelaskan terlebih dahulu mengenai desain utama aspek penanggulangan bencana dari kacamata sosiologi bencana. Kedua, menjelaskan konteks risiko dalam studi bencana. Ketiga mengelola risiko bencana dan keempat membahas mengenai rezim penanggulangan bencana.

## **2. KONTEKS RISIKO DALAM STUDI BENCANA**

Paradigma risiko muncul sebagai wujud dari perkembangan lanjutan modernisasi kehidupan manusia di dunia. Istilah risiko sendiri diartikan sebagai sebuah kemungkinan serangan fisik yang diakibatkan dari perkembangan teknologi dan prosesnya. Artinya, risiko bencana sendiri terjadi dari sebuah proses perkembangan manusia di dunia dan bukan disebabkan oleh faktor alamiah bencana alam. Pemahaman risiko menarik dicermati untuk melihat keseimbangan relasi antar manusia dan alam selama ini yang menunjukkan gejala yang tidak seimbang. Peristiwa mutakhir yang terjadi seperti pemanasan global, efek gas rumah kaca, bencana radiasi nuklir di Jepang tahun 2011 lalu merupakan bencana yang disebabkan oleh berkembangnya modernitas manusia (*manufactured risk*). Meskipun ada juga bencana yang disebabkan murni oleh faktor alam (*natural risk*) seperti gempa bumi dan gunung meletus. Namun pemahaman risiko sendiri lebih mengarah pada faktor ketidakseimbangan relasi antara manusia dengan alam.

Salah satu faktor *riil* yang bisa menjelaskan premis tersebut adalah *tragedy of the commons* (tragedi kebersamaan). Tragedi ini merujuk pada suatu peristiwa dimana lingkungan alam menjadi rusak karena ulah kerakusan manusia. Manusia adalah individu yang rasional yang senantiasa untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya. Maka implikasi yang timbul kemudian adalah adanya kavlingisasi alam menjadi komoditas ekonomi. Akibatnya yang terjadi adalah tatanan ekologi menjadi rusak karena ulah eksplorasi dan eksploitasi alam secara masif.

Faktor *riil* lainnya adalah menguatnya *market way* (cara pasar) dalam mengelola alam yang menjadi dominan ketimbang *state way* (cara negara) dan *common pool resources* (cara masyarakat) yang lebih memandang alam sebagai sumber kemakmuran. Maka ketika kemakmuran yang dikeruk dari alam itu habis, alam menciptakan faktor laten terjadinya bencana alam. Sebenarnya dari ketiga cara tersebut, mekanisme masyarakat berbasis *common pool resources* sebenarnya merupakan bentuk kesadaran menghargai

relasi seimbang antara alam dan manusia yang tujuannya jelas menghindari adanya dampak destruktif yang dihadirkan alam kepada manusia apabila manusia tidak menghargai alam sepatasnya. Sekilas, pandangan ini memang mempunyai similaritas dengan pandangan ekologis yang menganjurkan adanya hubungan timbal balik dan seimbang antar manusia dan alam.

Pemahaman risiko dalam studi bencana sebenarnya berangkat dari pola yang sama yakni untuk menyelaraskan kembali hubungan alam dan manusia. Hanya saja risiko lebih mengarah pada aspek antroposentrisme yakni berorientasi kepada keselamatan manusia (*human security*) sendiri dari bencana yang ditimbulkan oleh alam. Oleh karena itulah, dimensi kerentanan (*vulnerabilities*) lokusnya terletak di pola kehidupan manusia. Hal itu sebenarnya merupakan sebetulnya dari pengalaman kontemplasi sekaligus juga refleksi manusia atas capaian modernitas yang telah dicapai justru menimbulkan risiko bencana lebih besar yang tidak dikehendaki, tidak terduga, maupun tidak dapat ditanggulangi oleh kontrol rezim negara modern.

Perilaku refleksi atas modernitas tersebut merupakan bagian dari pintasan linearitas peradaban manusia dalam memahami bencana. Dalam hal ini, pemahaman manusia tentang bencana (*hazard*) mengalami perkembangan konsep dari semula menilai bahwa bencana lebih banyak didominasi pemahaman teologis yang memposisikan bencana sebagai bentuk penghakiman Tuhan atas manusia yang ingkar kepada-Nya. Bencana dianggap sebagai entitas katastrofik yang memiliki kekuatan destruktif yang besar. Sekarang ini berbicara bencana lebih banyak didominasi oleh pemahaman ketahanan, modernitas, dan ekologis yang menempatkan bencana sebagai bagian dari unit sosial kehidupan manusia di dunia. Manusia modern kian menyadari bahwa bencana sebagai sesuatu yang tidak dapat terelakkan dari kehidupan masa kini entah itu dalam wujud nyata (*manifest*) ataupun tersembunyi (*laten*) (Beck, 1992 : 42).

Lahirnya konsep manajemen bencana sebenarnya merupakan upaya meminimalisir

dampak bencana tersebut agar segala capaian pembangunan modernitas manusia tidak hancur dalam sekejap sehingga mengharuskan manusia untuk kembali kepada titik nol untuk memulai peradabannya yang baru. Bencana sebisa mungkin harus dikelola oleh negara dan masyarakat. Adapun konsep pengelolaan tersebut dapat dimulai dari memahami konteks risiko dalam studi bencana. Risiko (*risk*) sebenarnya merupakan bentuk konstruksi wacana seberapa signifikan konsekuensi dampak bencana terhadap pengaruhnya kepada kehidupan. Pemahaman mengenai risiko adalah memahami sebuah estimasi dan probabilitas bencana itu diukur sehingga dapat direduksi pengaruhnya. Berikut ini fase perkembangan pengetahuan tentang risiko bencana.

Dari berbagai pengelompokan tersebut, bencana kemudian dipahami dalam bentuk yang kian berkembang dari semula sangat tradisional dan teologis menjadi rasionalistik dan modern. Namun demikian, dalam membahas bencana sendiri ada yang perlu dikontekstualisasikan

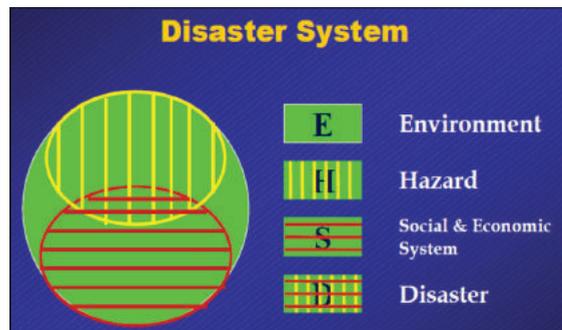
Tabel 1. Tahapan Perkembangan Pemahaman Masyarakat tentang Risiko Bencana

Fase Modernitas Kehidupan	Pra-Modernitas	Masyarakat Industri	Masyarakat Risiko / Refleksi Modernitas
Tipologi Risiko	<i>aDecisional</i>	<i>Risk Calculus</i>	<i>Radicalized Risk</i>
Asal-usul Risiko Bencana	Bencana Alam, Bahaya, dan Kerusakan lainnya seperti kelaparan, gempa bumi, dan bentuk bencana alam lainnya	Bencana Alam ditambah lingkungan dengan kondisi kerja, industri, risiko	Bencana Artifisial / <i>manufactured risk</i> yang disebabkan oleh kondisi sosial-politik, ekonomi, maupun berasal dari operasionalisasi teknologi dan industri

Bencana sebagai bagian fungsi dari kebijakan individu	<b>Tidak</b> Bencana tersebut merupakan bentuk kuasa dari Tuhan	<b>Ya</b> Bencana merupakan hasil dari industrialisasi dan penggunaan teknologisasi	<b>Tidak,</b> bencana itu hadir dalam bentuk kolektif yakni dari proses alam dan proses perkembangan teknologi
Skope Kerusakan Bencana	Masyarakat, Kota, Negara, dan wilayah spasial lainnya	Dibatasi oleh ruang, waktu, dan semuanya telah diperkirakan dan dikontrol oleh asuransi	Tidak terbatas, risiko bencana tidak bisa ditanggulangi melainkan direduksi karena risiko bencana sifatnya menurun antar generasi
Kalkulasi Bencana	Tidak tentu dan tidak pasti karena bencana sendiri merupakan bentuk penghakiman dan hukuman Tuhan terhadap manusia	Dapat diprediksi dan dapat dikalkulasi level bencana dan tingkat kerusakannya.	Tidak bisa dijadikan standar yang pasti untuk mengukur tingkat kerusakan dan level bencana
Letak Pertanggungjawaban	<b>Tidak Ada,</b> karena itu menjadi bagian takdir dan merupakan kekuatan supranatural dari Tuhan	<b>Ada</b> tergantung dari kesepakatan antar pemangku kepentingan	<b>Ada dan Tidak,</b> tergantung dari tingkat kerusakan yang ditimbulkan dari bencana tersebut.

Sumber: Smith, 1996 : 307

terutama mengkaitkan relasi antara bencana dengan struktur sosial kemasyarakatan. Hal ini menjadi penting dan signifikan utamanya dalam melihat isu bencana menjadi bagian dari rutinitas kehidupan masyarakat modern. Dalam hal ini, kaitan antara bencana dan masyarakat dapat ditinjau dari formulasi bencana sebagai sebuah kejadian (*events*) yang kemudian menghasilkan dampak (*impact*) kepada masyarakat (*social units*) yang kemudian menghasilkan respon (*response*) balik atas kejadian tersebut. seperti ini (Kreps, 1985 :51).

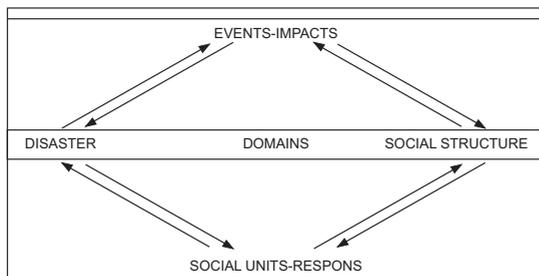


Gambar 1. Skope Kausalitas Risiko Bencana

Lebih lanjut, makna bencana sebagai kejadian (*events*) diartikan sebagai kejadian luar biasa (*extraordinary events*) yang memiliki pengaruh terhadap instabilitas manusia. Bencana sendiri dapat dikategorikan menjadi tiga macam yakni fisik (*physical*), waktu (*temporal*), dan sosial (*social*). Artinya penanganan kasus bencana sendiri tidak bisa diseragamkan dalam satu pola saja. Misalnya saja dalam berbagai kasus penanganan di Indonesia sendiri, pola penanganan bencana berbasis kebutuhan *ad hoc* selalu menjadi pilihan utama seperti pemberian bantuan makanan siap saji, perlengkapan tidur, maupun pakaian siap pakai. Dalam konteks ini, penanggulangan bencana perlu melihat pola dasar pemantik terjadinya sebuah bencana. Penanggulangan bencana juga perlu melihat waktu periode berlangsungnya bencana tersebut supaya upaya cepat melakukan evakuasi menjadi lebih efisien dan efektif. Persepsi publik yang menjadi lokus utama dalam tulisan ini menjadi penting melihat penilaian publik dalam penanggulangan bencana. Perspektif

ini penting karena publik merupakan korban langsung dari terjadinya kejadian bencana tersebut. Dampak (*impact*) dibedakan menjadi dua hal yakni bencana ekologis dan bencana sosial. Bencana ekologis sendiri diartikan sebagai rusaknya lingkungan hidup yang murni disebabkan oleh alam, sedangkan bencana sosial lebih mengarah pada instabilitas tatanan relasi sosial yang menjadi *chaos* karena dampak bencana tersebut. Hal lain yang terjadi adalah munculnya fenomena keributan sosial karena semua *individu* mengalami gejolak batin yang belum mereda pasca bencana. Masyarakat sebagai *social* unit berperan sebagai agen dalam mengelola persepsi pengetahuan publik tersebut menjadi pola penanggulangan bencana. Respons (*response*) merupakan bentuk upaya tanggap dari masyarakat dalam mereduksi dampak bencana.

Dalam hal ini, masing-masing faktor tersebut memiliki hubungan yang saling kait-mengkait. Artinya bahwa bencana bukanlah aktor tunggal saja yang menjadi penyebab utama / *causa prima* saja. Semua memiliki faktor memiliki peranan yang saling berpengaruh pada kinerja semua organ, seperti yang terlihat dalam gambar berikut ini.



Gambar 2. Sirkulasi Manajemen Bencana

Sumber: Kreps, 1985 : 52

Disadari atau tidak, relasi bencana dan manusia semakin mendekat. Secara naluriah, manusia sendiri kemudian kian tergantung dengan alam untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun demikian, alam semakin lama juga mengalami penurunan kualitas untuk dihuni. Ancaman itu kian nyata manakala melihat fenomena bumi mutakhir seperti lubang ozon, salju kian mencair, pergeseran lempeng bumi yang kian tidak menentu, maupun bencana

lainnya yang intinya menempatkan umat manusia sebagai entitas yang rentan terhadap bencana. Pada masa depan, potensi risiko bencana akan kian membesar berkorelasi dengan modernitas peradaban manusia. Intinya adalah masalah penanggulangan bencana sendiri kini bukan lagi melakukan koordinasi penanggulangan bencana berbasis koordinasi dari pusat saja. Namun penanggulangan bencana sendiri memungkinkan komunitas masyarakat untuk lebih pro-aktif dalam masalah kebencanaan tersebut. Masyarakat lebih memiliki pengetahuan bencana lebih baik daripada negara karena merekalah yang lebih tahu mengenai kondisi *riil* lingkungannya masing-masing.

Mengenai hal tersebut, terdapat dua paradigma penting dalam membahas mengenai pentingnya masyarakat sebagai *community* dalam penanggulangan risiko bencana. Yang pertama, adalah model *crunch*. Model ini mengasumsikan bahwa bencana (*disaster*) sendiri merupakan hasil dari proses bertemunya *hazard* yang kemudian berkembang menjadi faktor pemicu bencana seperti gempa bumi, gunung meletus, dan lain sebagainya dengan *vulnerability* yang di dalamnya terdapat sebuah kondisi yang tidak nyaman (*unsafe condition*) dimana terdapat eskalasi kerentanan dan kerawanan yang dialami penduduk baik sebelum terjadinya bencana maupun sesudahnya. Namun dalam hal ini, kondisi kerentanan dalam *unsafe condition* tersebut tidak meletakkan manusia benar-benar tidak dapat berbuat banyak atas bencana dan terpaksa hanya menunggu bantuan dari negara saja. Penanggulangan risiko bencana yang terdapat dalam model *crunch* sendiri lebih mengarah sikap pasif masyarakat dalam menghadapi bencana. Masyarakat diminta menunggu terlebih dahulu dalam melakukan aksi tanggap darurat ketika bencana benar-benar sudah mereda dan pemulihan kondisi psikologis korban bencana sudah dapat ditanggulangi.

Malah justru selama dalam kondisi yang tidak aman dan rentan tersebut terdapat berbagai bentuk dinamika yang dilakukan oleh komunitas masyarakat seperti halnya kemampuan untuk menyerap goncangan sosial maupun fisik dari dampak bencana, kapasitas untuk memulihkan diri secara cepat, dan kemampuan untuk beradaptasi mengikuti potensi bencana yang

bisa datang sewaktu-waktu. Komunitas memiliki pengetahuan yang berasal dari kearifan lokal di lingkungannya mampu bergerak secara fleksibel dalam melakukan upaya tanggap darurat. Kearifan lokal dalam bencana tersebut membuat masyarakat lebih paham dalam konteks *rill* terhadap pemetaan masalah yang terjadi dalam bencana.

Model kedua yakni *release* model, model ini berkebalikan dengan model *crunch* yang memposisikan manusia harus beradaptasi dengan bencana sehingga dapat mereduksi bahaya kerentanan terhadap bencana. Model ini lebih mengedepankan pada pola aktif masyarakat dalam pencegahan bencana seperti halnya ajakan tidak membuang sampah sembarangan sehingga mengakibatkan banjir, larangan menebang pohon karena rawan terjadinya tanah longsor, maupun gerakan reboisasi penghijauan kota desa.

Oleh karena itulah, derajat kerentanan (*vulnerability*) yang meletakkan manusia dalam kondisi yang bersifat *unsafe condition* dalam model *crunch*. Sebisa mungkin dalam model *release* ini, terjadi konversi dari *unsafe* menjadi *safe*. Adapun konteks kerentanan (*vulnerability*) yang dicari dalam analisa penanggulangan risiko bencana sendiri bukanlah mencari akar penyebab terjadinya bencana. Namun lebih kepada penyebab gejolak sosial yang ditengarai sebagai penyebab terjadinya kerentanan tersebut. Perilaku seperti halnya krisis ideologi, krisis politik, krisis ekonomi, maupun krisis budaya. Berbagai hal itulah yang menempatkan manusia sendiri dalam posisi rentan dalam bencana. Bencana sendiri sebenarnya dapat ditanggulangi asalkan ikatan sosial kemasyarakatan sendiri menjadi kuat dan terikat antar sesama anggota. Hanya saja, terkadang baik sebelum dan sesudah bencana sendiri, ikatan sosial kemasyarakatan kemudian menjadi kacau karena semua orang sendiri merasa berhak untuk diselamatkan terlebih dahulu dari potensi mara bahaya bencana yang berpotensi menimbulkan korban lebih banyak lagi.

Dalam kasus di Indonesia, sebenarnya dimensi risiko penanggulangan bencana berbasis *release* ini sebenarnya sudah ada dan sedang digalakkan oleh komunitas masyarakat lokal. Hanya saja, terbentur dengan informasi yang

memadai tentang bencana terutama kaitannya dengan ilmu geologis, vulkanologi, oseanografi, maupun cabang ilmu kebencanaan lainnya. *Release* model sendiri lebih mengarah pada kebiasaan-kebiasaan yang biasanya diwariskan melalui sistem tradisi kemasyarakatan. Hal inilah yang kemudian membuat dilema antara pengetahuan rasional dan tradisional (Blaikie, 1994 : 35). Namun demikian, dalam kondisi *rill* kebencanaan keduanya saling bahu-membahu dalam aksi penanggulangan risiko bencana dimana pengetahuan rasional berperan besar dalam mengurus hal-hal yang sifatnya teknis dalam penanggulangan risiko bencana sedangkan pengetahuan tradisional lebih berperan dalam meredam gejolak sosial yang terjadi di masyarakat dalam masa tanggap darurat.

### 3. MENGELOLA RISIKO BENCANA

Yang dimaksudkan dengan mengelola risiko bencana dalam konteks ini adalah mengatur dampak bencana seminimal mungkin agar tidak menimbulkan dampak destruktif yang lebih besar lagi. Dalam pemahaman perspektif *cultural theory* yang menjadi tema utama dalam makalah ini, terdapat dua hal utama yakni pengetahuan tradisional dan pengetahuan modern. Dua hal tersebut sebenarnya sudah dibahas dalam sub bab sebelumnya dimana terdapat titik singgung antara tradisional yang berorientasi pada hal-hal bersifat sosial sedangkan pengetahuan modern berorientasi pada penanganan hal teknis.

Pengetahuan modern lebih mengarah kepada pembentukan formulasi risiko/*risk* (R) merupakan bentuk dari gabungan eskalasi/*exposure* (E) dan besaran bencana/*magnitude* (M) sehingga membentuk format ( $R=EM$ ) (Tansey, 1999 : 78). Adapun mekanisme penanggulangan risiko bencana yang ditawarkan dalam pendekatan ini mengarah pada penggunaan infrastruktur fisik seperti halnya pembangunan sistem peringatan dini tentang bahaya bencana yang dianggap lebih rasional dan ilmiah bagi masyarakat untuk menghadapi bencana. Sedangkan, pengetahuan tradisional menolak unsur rasionalitas yang terdapat pada pengetahuan modern dimana konsentrasi pendekatan ini lebih mengarah analisa psikometris seperti halnya kecemasan,

ketakutan, maupun gejala gangguan psikologis lainnya selama masa tanggap darurat. Selain itu pula, pengetahuan tradisional sendiri lebih mengedepankan kepada aspek *common sense* berbasis adat maupu kearifan lokal yang menurut pandangan orang modernis tidak sesuai dalam aksi penanggulangan risiko bencana. Aplikasi *cultural theory* di sini sebenarnya merupakan jalan tengah dari dua pengetahuan besar tersebut yakni perspektif menganalisis mengapa risiko menjadi isu yang terpolitisasi. Adapun makna terpolitisasi sendiri tidak dimaksudkan bahwa risiko sendiri menjadi komoditas kampanye politik maupun sejenisnya. Namun terpolitisasi sendiri mengarah pada pembentukan sikap percaya (*trust*), distribusi (*distribution*), pertanggung jawaban (*liability*), dan perhatian penuh (*consent*).

Maka dalam pemahaman *cultural theory* sebagai paradigma alternatif dalam penanggulangan risiko bencana tidaklah terlalu penting memperdebatkan pihak yang rasional dan pihak yang tradisional sebagai cara yang tepat dalam mereduksi dampak bencana. Konstruksi sosiologis yang dihadirkan berdasarkan empat hal tersebut sebagai jalan tengah meminimalkan dampak risiko bencana terhadap kehidupan. Dalam konteks ini, terdapat dua paradigma konstruksi sosiologis kebencanaan yang dominan yakni pengetahuan rasional-teknokratis dan pengetahuan tradisional.

Pengetahuan rasional-teknokratis menekankan pada aspek objektivitas dan rasionalitas berbasis pengetahuan ilmiah dalam menghadirkan konstruksi penanggulangan risiko bencana. Hal ini tampak konstruksi turunan dari pengetahuan rasional tersebut yakni model individualistik (*individualism*) dan Model hierarkis (*hierarchy*). Pengelolaan isu bencana ala model pasar sendiri mengindikasikan pada aspek *individualism*, inovasi, dan progresifitas dalam mengelola isu bencana. Sedangkan Model hierarkis sendiri lebih mengarah pada peran organisasi negara maupun yang berwenang dalam kasus bencana sebagai entitas yang berhak dalam memberikan informasi terhadap pengelolaan risiko bencana.

Dua model tersebut mendapatkan tentangan dari dua model turunan dari pengetahuan tradisional yakni kebersamaan (*egalitarian*) dan kolektivis (*collectivist*). Model egalitarian sendiri

menekankan para peran aktif komunitas untuk berperan besar dalam mengelola isu bencana. Peran tersebut dapat dijabarkan melalui kekuatan modal sosial dalam ikatan sosial-kemasyarakatan yang kuat antar masyarakat dalam mengelola isu bencana. Bencana sendiri dapat dihadapi dengan menjalin solidaritas sesama anggota masyarakat sehingga guncangan batin dan psikis dapat ditanggung dan direduksi bersama-sama. Model fatalis sendiri lebih mengajak pada peran pasif masyarakat dalam mengelola isu bencana. Bencana merupakan area kekuasaan arbitrase dari Tuhan sehingga manusia hanya bisa pasrah menilai bencana itu datang memporak-porandakan lingkungan mereka. Sehingga harus kembali kepada titik nol kembali untuk memulai sebuah peradaban baru. Budaya nrimo merupakan salah satu contoh *riil* dari karakter fatalis ini di kalangan masyarakat Jawa.

Dari keempat model tersebut, kita dapat meninjau kembali dan mengklasifikasikan pemahaman masyarakat tentang penanggulangan risiko bencana terhadap empat model tersebut. Adapun masing-masing model memiliki pandangan yang berbeda dalam melihat bencana sebagaimana yang terlihat dalam bagan berikut ini.

Tabel 2. Tipologi Rezim Pengaturan Bencana

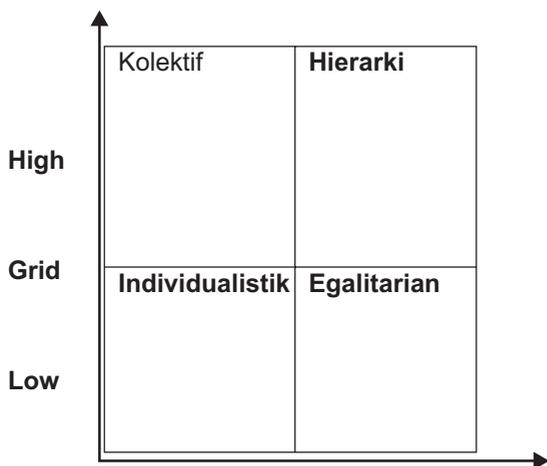
Kolektif	Hierarki
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat dan alam terpisah</li> <li>• Relasi keduanya adalah negatif</li> <li>• Bencana telah menjadi rutinitas dan menjadi isu politik sehari-hari (<i>daily politic</i>) bagi masyarakat</li> <li>• Penanggulangan risiko bencana lebih mengarah kepada egosentrisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat adalah bagian dari alam</li> <li>• Relasi keduanya adalah positif</li> <li>• Bencana menjadi rutinitas dan isu politik sehari-hari bagi masyarakat</li> <li>• Penanggulangan risiko bencana mengarah kepada kolektivitas</li> </ul>
<b>High Grid</b>	
<b>Low Group</b>	<b>High Grid</b>
	<b>High Group</b>

<p><b>Individualistik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat dan Alam terpisah</li> <li>• Relasi keduanya adalah positif</li> <li>• Bencana bukanlah isu publik, namun merupakan isu pribadi yang sifatnya privat</li> <li>• Penanggulangan risiko bencana lebih mengarah kepada egosentrisme</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>High Grid</b> <b>Low Group</b></p>	<p><b>Egalitarian</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat dan Alam terpisah</li> <li>• Relasi keduanya adalah negatif</li> <li>• Bencana bukanlah isu publik, namun merupakan isu pribadi yang sifatnya privat</li> <li>• Bencana telah menjadi rutinitas dan menjadi isu politik sehari-hari (<i>daily politic</i>) bagi masyarakat</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Low Grid</b> <b>High Group</b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Tansey, 1999 : 80

Yang dimaksudkan dengan grid maupun group yang terletak pada bagian bawah dari empat kotak tersebut sebenarnya untuk menunjukkan derajat berjejaring (*grid*) dan solidaritas (*group*).

Dari pemaparan gambar tersebut, kita bisa



Gambar 3. Derajat Vulnerabilitas Rezim Bencana

melihat bahwa setiap kotak tentang persepsi pengetahuan publik terhadap bencana tersebut memiliki berbagai variasi yang berbeda. Sebut saja, dalam model kolektif, praktik berjejaringnya kuat namun solidaritasnya kurang. Hal ini dikarenakan model penanggulangan risiko bencana berbasis kolektif sendiri lebih mengutamakan keselamatan dan keamanan pribadi dalam bencana. Sebaliknya dalam model egalitarian, praktik berjejaringnya lemah, namun solidaritasnya kuat karena egalitarian memandang kesetaraan antar korban yang sama-sama merupakan korban bencana tanpa melihat berat-kecil kerugian yang diterima korban.

Adapun model penanggulangan risiko bencana yang saling bertolak belakang adalah model *individualistic* dan *hierarki*. Model *individualistic* sendiri menempatkan kemampuan pribadi mampu untuk mereduksi dampak bencana karena lebih fleksibel dalam mengerjakan berbagai sesuatu tanpa menunggu perintah komando. Sedangkan hierarki sendiri lebih tepatnya sebagai cara negara yang dominan dalam penanggulangan risiko bencana. Negara dipandang mampu untuk mengendalikan situasi dalam bencana karena mempunyai sumber daya yang lebih lengkap daripada individu sehingga mampu menjamin keselamatan semua warga negara.

#### 4. REZIM PENGELOLAAN BENCANA

Gagasan rezim pengelolaan bencana sebenarnya merupakan jalan tengah dalam alur pikir pengetahuan publik terhadap penanggulangan risiko bencana. Dua varian lainnya adalah masyarakat risiko (*risk society*) dan pengaturan negara (*regulatory states*). Adapun gagasan masyarakat risiko lebih mengarah kepada pembentukan kesadaran baru terhadap masyarakat dalam kehidupan modernisasi lanjutan (*advance modernization*) akan bahaya bencana yang ditimbulkan dari konsekuensi berkembangnya peradaban manusia (*manufactured risks*). Bencana itu bisa berbentuk kreasi artifisial manusia seperti bocornya gas nuklir, hujan asam, lubang ozon yang semakin membesar, hingga pemanasan global lebih tepatnya terjadi karena berkembang

industrialisasi tanpa dibarengi dengan upaya peningkatan ketahanan ekologis alam. Gagasan masyarakat risiko (*risk society*) lebih mengajak pada peran aktif dan komitmen masyarakat dalam penanggulangan risiko bencana tersebut dengan mulai mengkampanyekan penghijauan, pengurangan emisi, maupun perdagangan karbon sebagai cara untuk mereduksi dampak bencana tersebut.

Sedangkan gagasan negara mengatur (*regulatory states*) sendiri lebih menempatkan negara sebagai aktor dominan dalam kasus penanggulangan bencana. Namun demikian, cara negara sendiri terkadang kurang luwes dan fleksibel dalam penanggulangan aksi risiko bencana karena sulitnya medan yang ditempuh berikut hambatan-hambatan lainnya yang ditemui di lapangan. Dalam satu sisi, *regulatory states* itu penting terutama perannya sebagai *stabilitor*, namun kadang kala pula, *regulatory states* sendiri juga menjadi resistor karena mata rantai birokrasi dan keruwetan prosedur administrasi yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum melakukan aksi penanggulangan bencana. Sehingga penanganan bencana ala negara menjadi tidak efektif dan efisien untuk dilakukan.

Ditinjau dari akar filosofis dan geografinya, sebenarnya ide masyarakat risiko (*risk society*) lebih berkembang pada masyarakat Barat dan negara maju lainnya. Dimana secara sosiologis kondisi lingkungan yang serba modern namun secara spasial, kondisi lingkungannya sangatlah rentan seperti ancaman pergerakan lempeng bumi, gempa, pemanasan *global*, maupun ancaman badai. Masyarakatnya sadar akan potensi bencana tersebut sehingga kemudian mereka sering mendapatkan pelatihan bencana maupun kesiap-siagaan menghadapi bencana. Masyarakat menjadi tahu apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara yang dilakukan selama masa tanggap darurat belum selesai.

Contoh *riil* dari penerapan masyarakat risiko itulah adalah masyarakat Skandinavia dan Jepang. Kondisi Skandinavia yang lingkungannya selalu ditutupi salju sangatlah rentan terhadap bencana kelaparan dan bencana kedinginan membuat masyarakat paham akan kondisi tersebut seperti halnya mengumpulkan bahan makanan dan obat-obatan di musim panas maupun mengkampanyekan penghijauan di

kawasan negara tropis. Skandinavia sadar akan bahaya pemanasan global yang menunjukkan eskalasi yang meningkat setiap tahun berpotensi melelehkan salju di kutub sehingga menyebabkan banjir bandang yang berpotensi melenyapkan negara. Hal sama juga berlaku di Belanda dimana ancaman pemanasan global berpotensi menenggelamkan negara apabila dam penahan tidak diperbarui. Pemerintah mengajarkan kepada masyarakat untuk senantiasa memelihara lingkungan seefisien mungkin agar tidak terjadi banjir.

Jepang sebagai negara maju sangatlah rentan sekali terhadap bencana alam berupa gempa dan tsunami yang bisa muncul setiap saat. Letak Jepang yang kurang menguntungkan terletak di jalur cincin api mengharuskan bencana menjadi isu keseharian bagi masyarakatnya baik dalam politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Anak-anak sekolah di Jepang sedini mungkin telah diajarkan bencana dalam kurikulum mereka baik cara menyelamatkan diri ketika bencana itu datang maupun pada saat tanggap darurat. Bangunan gedung perkantoran dan fasilitas publik di Jepang sudah didesain tahan gempa dan tsunami. Meskipun itu terkadang luput, namun setidaknya mereka memiliki pengetahuan yang cukup tentang kebencanaan.

Dalam kasus Indonesia sendiri maupun kawasan negara berkembang lainnya, gagasan masyarakat risiko belum berkembang secara signifikan karena potensi bencana tidak seserius daripada negara maju. Pola pengaturan negara (*regulatory states*) menjadi lebih dominan daripada masyarakat risiko sehingga ketergantungan masyarakat terhadap pertolongan negara sangatlah besar daripada kesadaran masyarakat sendiri. Hal inilah yang kemudian membuat negara mengalami keterbatasan sumber daya apabila dampak bencana begitu besar sehingga bantuan asing diperbolehkan masuk untuk meringankan negara, Paska bencana Aceh 26 Desember 2004, diikuti dengan bencana alam lainnya. Timbulnya kesadaran akan potensi bencana telah tumbuh secara gradual di masyarakat Indonesia, meskipun berkembang secara signifikan. Ajakan kembali kearifan lokal maupun komunitas adalah segilintir kasus berkembangnya gagasan masyarakat risiko di Indonesia.

Gagasan rezim pengelolaan bencana (*risk regulatory states*) sebenarnya merupakan bentuk institusionalisasi ide dari *cultural theory* tentang persepsi pengetahuan bencana oleh publik dengan menempatkan negara sebagai aktor tunggal dalam isu bencana tersebut. Penempatan negara sebagai rezim dalam isu penanggulangan risiko bencana ini tidak terlepas dari kegagalan pasar dan masyarakat dalam mengelola isu tersebut. Dalam teori *governance* memang terjadi desentralisasi kekuasaan antara negara, pasar, dan masyarakat yang memiliki fungsi penyeimbang dan pengontrol satu sama lain. Namun dalam teori *cultural theory*, *governance* menjadi tidak berhasil dalam mengurus penanggulangan risiko bencana dikarenakan limitasi sumber daya yang dimiliki pasar dan masyarakat.

Kegagalan pasar dalam mengelola isu bencana karena mekanisme untung rugi (*pay-off*) yang dirasa menciderai semangat solidaritas dalam bencana. Adanya perlakuan istimewa bagi yang bermodal untuk diselamatkan terlebih dahulu dan diperlakukan secara istimewa menimbulkan kecemburuan sosial di tengah iklim stabilitas yang belum mereda. Penanggulangan bencana model pasar tidaklah memikirkan risiko sebagai faktor penting, yang ada pasar menilai kehidupan serba normal dan linier. Oleh karena itulah, ketika bencana itu datang sebagai wujud dari abnormalitas, maka yang terjadi pasar kalang kabut dalam menghadapi bencana. Penanggulangan risiko bencana ala masyarakat terbentur pada kendala terbatasnya infrastruktur yang memadai sehingga terkadang aksi penyelamatan bencana menjadi tidak cepat dan inefisien (Alexander, 2006 : 15).

Pemahaman *risk regulatory regime* mengambil bentuk adaptasi dari *cultural theory* untuk diinstitutionalkan dalam kebijakan suatu negara terhadap penanggulangan risiko bencana. Tentunya ada berbagai ragam kebijakan negara –negara dunia dalam menghadapi bencana ini yang tentunya tidak dapat diseragamkan satu persatu. Setiap negara memiliki potensi risiko bencana dan cara menanggulangnya secara berbeda-beda. Berikut ini merupakan bentuk analisis *cultural theory* dalam melihat bentuk rezim pengelolaan bencana sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Tabel 3. Karakteristik Penanganan Risiko dalam Setiap Rezim Bencana

Indikator	Fatalis	Hierarkis
<b>Persepsi Bencana</b>	Bencana adalah sesuatu yang tak terkontrol tak dikendalikan	Potensi bencana dapat diprediksi dan diperkirakan
<b>Peran Pemerintah</b>	Sangat minimal dalam antisipasi bencana	Bersikap dini mengantisipasi munculnya bencana sedini mungkin
<b>Tipe Kebijakan</b>	<i>Ad Hoc</i>	Teknokratis
<b>Prioritas Diselamatkan</b>	Spekulatif tergantung dampak bencana	Semuanya
Indikator	Individualis	Egalitarian
<b>Persepsi Bencana</b>	Bencana ditanggulangi individu	Bencana ditanggulangi komunitas
<b>Peran Pemerintah</b>	Minimalis	Mendukung
<b>Tipe Kebijakan</b>	Asuransi	Partisipatoris
<b>Prioritas Diselamatkan</b>	Diri Sendiri	Masyarakat

Sumber : Hood, 2001 : 13

Dalam hal ini, negara yang fatalis cenderung melihat bencana sebagai kejadian yang tak terduga-duga sehingga penanggulangan risiko bencana bersifatnya sporadis karena tidak ada perencanaan terhadap kebencanaan sebelumnya. Pada akhirnya, negara fatalis sendiri dalam melakukan manajemen bencana

bersifat minimalis dan seadanya karena selama ini negara menganggap kondisi lingkungannya selalu normal saja dan tidak ada kejadian bencana sebelumnya. Negara hierarkis melihat bencana perlu untuk dikendalikan secara maksimal mungkin untuk meminimalkan dampak bencana sebelumnya. Negara berperan besar dalam isu bencana karena memonopoli semua aspek yang berkaitan risiko bencana. Akibatnya masyarakat sendiri terkadang kurang dilibatkan dalam bencana tersebut. Masyarakat hanya menjadi penonton pasif karena semua sudah diurus negara.

Negara yang berbasis individualis melihat bencana dapat direduksi dengan mengandalkan setiap kemampuan individu dalam melakukan aksi penanggulangan bencana. Peran aktif individu tersebut berperan besar agar redistribusi bantuan tepat sasaran dan tepat guna. Selain itu pula, penanganan bencana juga menjadi cepat karena semua individu bergerak mengumpulkan bantuan, informasi, dan lain sebagainya. Hanya saja, penanggulangan risiko bencana menurut model lebih mengupayakan keselamatan pribadi daripada kolektif. Peran aktif individu lebih tepatnya dimaknai sebagai memaksimalkan diri untuk mendapatkan sumber daya lebih untuk menyelamatkan diri. Sebaliknya negara yang egalitarian melihat bencana dapat ditanggulangi bersama dengan mengedepankan semangat modal sosial berupa partisipatoris semua anggota masyarakat. Hal ini kemudian berimplikasi kepada menebalnya solidaritas masyarakat dalam setiap *event* bencana yang bisa saja terjadi setiap saat.

## 5. KESIMPULAN

Dari analisa perspektif *cultural theory* sebagai paradigma alternatif dalam penanggulangan risiko bencana sebagaimana yang diangkat dalam tulisan ini. Kita dapat menyimpulkan berbagai hal. Pertama, persepsi publik tentang bencana memegang peranan penting dalam penanganan bencana. Karakter publik seperti rasional, tradisional, individualis, maupun kolektif turut mempengaruhi kebijakan negara terhadap bencana. Dinamika yang berkembang dalam masyarakat cukup bervariasi antara menilai bencana sebagai hukuman

Tuhan maupun bencana sebagai konsekuensi dari perkembangan teknologi yang terkendali. Implikasinya terlihat dalam memperlakukan alam dalam perspektif manusia, apakah hanya teronggok sebagai benda mati saja namun menyimpan bahaya laten ataukah selama ini melihat alam sebagai kawan dan harus dijaga kelestariannya. Dikotomi konstruksi saja berimplikasi pada kebijakan publik tentang bencana. Pada masyarakat yang memiliki tingkat modernitas dan kemajuan teknologi akan melihat alam sebagai entitas yang perlu dijaga kelestariannya. Hal ini nampak dari pemahaman ekologis yang begitu kuat di masyarakat seperti dari hal kecil misalnya dilarang membuang sampah di sungai untuk menghindari banjir. Sedangkan pada masyarakat yang belum mencapai tingkat modernitas yang belum seperti negara maju, alam hanya menjadi benda pasif saja yang menjadi sumber pembuangan limbah kehidupan manusia.

Perilaku tersebut kemudian nampaklah pada penanggulangan risiko bencana dimana masyarakat yang berkawan dengan alam sudah bersiap-siaga dan antisipatif terhadap bencana. Bencana sudah menjadi isu rutinitas dalam kehidupan sehari-hari sehingga tidaklah kaget apabila terjadi bencana karena sudah diprediksi dan direncanakan manajemen bencananya. Sedangkan bagi masyarakat yang belum menjadikan bencana sebagai isu publik. Dalam penanggulangan bencananya akan terlihat sangat fatalistik dimana yang ada hanya pasrah ketika bencana itu datang sambil berharap ada uluran bantuan datang sesegera mungkin. Pada akhirnya pola tersebut menurun pada rezim pengaturan bencana yang menempatkan negara sebagai aktor dominan dalam penanganan isu bencana. Negara yang fatalis akan minimalis dalam melakukan upaya tanggap darurat berbeda dengan negara yang hierarkis yang maksimalis dalam melakukan penanganan bencana. Begitupun juga dalam konteks negara yang individualis lebih fleksibel dalam bencana, namun kurang dalam kebersamaan dan negara egalitarian yang deliberatif dalam bencana serta menjunjung tinggi kebersamaan dalam menghadapi bencana sebagai masalah bersama (*commons problem*).

Analisa *cultural theory* ini setidaknya dapat dijadikan gambaran bagi pemangku kebijakan negara, LSM, maupun masyarakat tentang bagaimana merumuskan kebijakan yang tepat dalam penanggulangan risiko bencana karena persepsi publik ternyata turut mempengaruhi detail keseluruhan dari desain kebijakan publik tentang bencana. Pemetaan tersebut setidaknya membantu bagaimana menangani bencana dalam masyarakat yang *heterogen* dan bagaimana cara penyelesaiannya. Pada intinya, *cultural theory* ingin berkata bahwa risiko bencana mungkin bisa diturunkan jika terjadi proses deliberasi publik dalam studi kebencanaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, David. 2006. *Globalization of Disaster. Journal of International Affairs*, Vol.59, No.2. hal 1-23.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society : Toward New Modernity*. London : Sage Publication.
- Blaikie, P. 1994. *Disaster Pressure and Release Model in At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge London
- Douglas, Mary. 2001. *Risk and Blame*. New York : Taylor & Francis.
- Hood, Christopher.2001. *The Government of Risk*. New York : Oxford University Press.
- Kreps, G.A. 1984. *Sociological Inquiry and Disaster Research. Annual Review of Sociology, Vol. 10. No.1, hal. 309-330*.
- Smith, Anthony-Oliver. 1996. *Anthropological Research on Hazards and Disasters. Annual Review of Anthropology, Vol. 25. No.2. hal. 303-328*.
- Tansey, James. 1999. *Cultural theory and risk: a review. Health, Risk & Society, Vol.1, No.1, hal 71-90*.