

**BENCANA DI INDONESIA**  
**DAN PERGESERAN PARADIGMA PENANGGULANGAN BENCANA:**  
**CATATAN RINGKASAN <sup>1</sup>**  
**Oleh: Dr. Rahmawati Husein<sup>2</sup>**

**Pendahuluan: bencana dan potensi bencana di Indonesia**

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Bencana sering dikategorikan menjadi tiga jenis yaitu (1) bencana alam yaitu bencana yang disebabkan oleh faktor alam seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. (2) bencana nonalam yaitu bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit, serta (3) bencana sosial yaitu yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror. (UU No. 24 tahun 2007)

Indonesia sebagai negara kepulauan berada pada posisi secara geografis, geologis, hidrologis dan demografis menyebabkan Indonesia sangat rawan terhadap berbagai bencana alam, sehingga sering disebut sebagai “supermarket” bencana. Posisi geografis Indonesia masuk dalam pertemuan tiga lempengan bumi, yaitu Eurasia, Pasifik, dan Indo-Australia menyebabkan posisi negara labil, mudah bergeser, dan tentu saja rawan bencana gempa bumi, tsunami dan longsor. Secara geografis, Indonesia juga terletak di daerah sabuk api atau yang dikenal dengan “ring of fire” dimana 187 gunung api berderet dari barat ke timur. Disamping itu, posisi geografis Indonesia berada pada daerah yang ditandai dengan gejala cuaca dan fluktuasi iklim dinamis yang menyebabkan Indonesia rawan bencana alam kebakaran seperti badai, topan, siklon tropis, banjir.

Di samping faktor alam yang dapat menyebabkan bencana, kompleksitas kondisi masyarakat Indonesia dari segi demografis seperti kepadatan penduduk dan segi ekonomi seperti kemiskinan yang masih tinggi telah menambah tingginya kerentanan terhadap peristiwa bencana alam. Saat ini Indonesia menempati peringkat pertama dari 265 negara di dunia terhadap risiko tsunami dan peringkat pertama dari 162 untuk tanah longsor, serta peringkat ke-3 dari 153 negara terhadap risiko gempa bumi, dan ranking ke-6 dari 162 untuk risiko bencana banjir. (vivanews, 2011).

Sepanjang kurun waktu 1980-2009 Indonesia mengalami 312 kasus bencana alam. Kerugian akibat berbagai bencana tersebut tidak sedikit, baik itu kerugian jiwa, harta benda dan rusaknya infrastruktur serta terhentinya produksi ekonomi dan aktivitas sehari-hari. Berdasarkan data Bappenas kerugian akibat bencana alam di Indonesia sejak tsunami Aceh, Desember 2004 hingga gempa Sumatera Barat, September 2009 mencapai Rp. 150 triliun. Sementara korban

---

<sup>1</sup> Catatan diskusi disampaikan dalam Workshop Fiqh Kebencanaan oleh Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah, di UMY, 25 Juni 2014.

<sup>2</sup> Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan, UMY dan Wakil Ketua Lembaga Penanggulangan Bencana PP Muhammadiyah

meninggal di Aceh saja mencapai 227, 898 orang dan lebih 6,000 orang di Yogya dan lebih seribu orang di Padang. Jumlah tersebut belum termasuk korban cacat, sakit akibat gempa, tsunami dan gunung meletus serta ratusan ribu pengungsi seperti saat Gunung Merapi meletus tahun 2010 (BNPB, 2010, vivanews, 2011).

Di samping memiliki potensi, kerentanan dan kerugian yang besar dari bencana alam, Indonegian juga rentan terhadap bencana non-alam dan bencana sosial. Bencana akibat lumpur Lapindo dan banjir badang akibat jebolnya dam di Jakarta dan Way Ela merupakan bentuk bencana non-alam akibat kegagalan teknologi serta interaksi antara manusia dengan lingkungannya. Sementara potensi bencana nonalam lainnya seperti epidemi dan wabah penyakit seperti demam berdarah, malaria, dan flu burung juga terus meningkat. Sedangkan potensi bencana sosial di Indonesia juga sangat tinggi karena dipengaruhi berbagai macam suku bangsa, ras, agama dan golongan serta meningkatnya konflik akibat perebutan sumber daya alam dan perubahan politik dan kepemimpinan di tingkat lokal.

### **Memahami bencana dan pengelolaannya: tanggap darurat ke pengurangan resiko bencana**

Selama ini masih banyak masyarakat yang melihat bencana alam sebagai sesuatu yang datang di luar kemampuan manusia atau suatu peristiwa yang begitu saja terjadi tanpa pemberitahuan sehingga kecenderungannya adalah menunggu kejadian tersebut dialami atau menimpa diri mereka. Hal ini dipengaruhi oleh pandangan konvensional yang menganggap bencana merupakan sifat alam dan terjadinya bencana adalah karena kecelakaan. Bencana alam juga tidak dapat diprediksi, tidak menentu, dan suatu peristiwa atau kejadian yang tidak terelakkan atau terhindarkan serta tidak terkendali (Triutomo, 2007). Di samping itu adanya keyakinan bahwa bencana adalah “kehendak Tuhan” (the Acts of God) di mana kejadian bencana alam itu di luar kemampuan manusia ataupun kehendak Tuhan (Lindell at al., 2006), sebagai bentuk peringatan, cobaan bahkan kutukan, sehingga manusia tidak berhak dan tidak dapat mempersiapkan diri menghadapi bencana.

Berdasarkan pada pandangan ini, masyarakat terdampak dipandang sebagai “korban” dan penerima bantuan dari pihak luar atau harus segera mendapat pertolongan, sehingga fokus dari penanggulangan bencana lebih pada bantuan (relief) dan kedaruratan (emergency). Oleh karena itu pada umumnya tindakan yang dilakukan adalah upaya reaktif yang sifatnya kedaruratan, yang menekankan pada penanganan dan pemberian bantuan bukan penanggulangan. Bentuk penanganan biasanya berfokus pada pemenuhan kebutuhan darurat seperti pangan, penampungan darurat, kesehatan dan mengatasi krisis yang dialami oleh masyarakat. Sementara tujuan dari penanganan bencananya adalah untuk menekan tingkat kerugian, kerusakan dan cepat memulihkan keadaan (Bakornas BP, 2007; Pujiono, 2007).

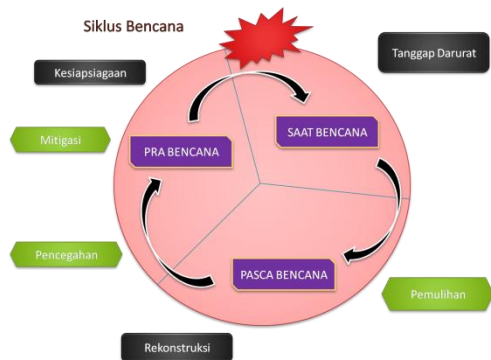
Di dunia termasuk di Indonesia hampir mayoritas sumber daya manusia, dana, maupun program-program penanggulangan bencana diarahkan pada saat tanggap darurat. Di organisasi Muhammadiyah sendiri 80 persen kegiatan penanggulangan bencana maupun sumber daya dan sumber dana masih diperuntukkan untuk kegiatan kedaruratan seperti pemberian bantuan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang terdampak bencana alam di seluruh Indonesia, serta pendampingan sosial, bantuan medis dan pemulihan kehidupan dan penghidupan.

Dari pandangan konvensional paradigma penanggulangan bencana berkembang ke pandangan yang lebih progressif yang melihat bahwa bencana sebagai bagian dari pembangunan dan bencana adalah masalah yang tidak berhenti. Oleh karena itu penanggulangan bencana tidak

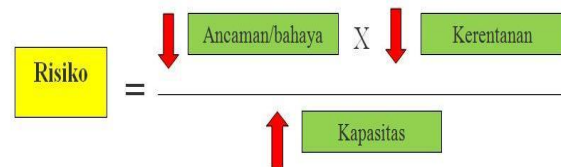
dapat dilepaskan dari masalah pembangunan sehingga upaya yang dilakukan adalah mengintegrasikan program pembangunan dengan penanggulangan bencana. Pandangan yang lebih progresif yang berkembang juga dipengaruhi ilmu pengetahuan alam dan sosial. Berkembangnya pengetahuan mendorong timbulnya pandangan bahwa bencana adalah merupakan proses geofisik, geologi dan hidrometeorologi yang dapat mempengaruhi lingkungan fisik dan membahayakan kehidupan manusia. Berdasarkan pandangan ini paradigma yang berkembang adalah mitigasi dimana fokus penanggulangan bencana diarahkan pada kesiapan masyarakat dalam menghadapi bahaya dan meningkatkan kekuatan fisik struktur bangunan untuk memperkecil kerusakan yang terjadi akibat adanya kejadian alam. Paradigma ini memandang bahwa upaya penanggulangan bencana lebih diarahkan kepada identifikasi daerah rawan bencana, mengenali pola yang menimbulkan kerawanan serta melakukan kegiatan mitigasi yang bersifat struktural seperti membangun konstruksi (rumah, bangunan, dam, tanggul dll) maupun non struktural seperti penataan ruang termasuk tata guna lahan, standar bangunan dll (Bakornas PB, 2007; Godschalk et.al 1999).

Sementara itu pandangan holistik melihat bahwa kejadian alam dapat menjadi ancaman bencana jika bertemu dengan kerentanan serta ketidakmampuan masyarakat menghadapi risiko. Pandangan ini dikenal dengan paradigm pengurangan risiko. Pendekatan ini merupakan perpaduan dari sudut pandang teknis dan ilmiah dengan faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik dalam pengurangan bencana. Oleh karena itu, berdasarkan pandangan ini upaya penanggulangan bencana ditujukan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengelola dan menekan risiko terjadinya bencana.

#### Daur Penanggulangan Bencana



#### Pendekatan Pengurangan Risiko



Cara pandang baru terhadap pengelolaan bencana ini juga kemudian dijadikan kesepakatan international melalui Kerangka Aksi Hygo 2005-2015 yang diadopsi oleh Konferensi Dunia untuk Pengurangan Bencana atau yang dikenal dengan *World Conference on Disaster Reduction* (WCDR). WCDR ini ditandatangani oleh 168 negara dan badan-badan multilateral. Lima prioritas yang ditegaskan dalam kerangka tersebut meliputi:

1. Meletakkan pengurangan resiko bencana sebagai prioritas nasional maupun daerah yang pelaksanaannya harus didukung oleh kelembagaan yang kuat
2. Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau resiko bencana serta menerapkan system peringatan dini
3. Memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua tingkatan masyarakat

4. Mengurangi faktor-faktor penyebab resiko bencana.
5. Memperkuat kesiapan menghadapi bencana pada semua tingkatan masyarakat agar respons yg dilakukan lebih efektif. (UNISDR, 2005)

Pada paradigma ini, masyarakat merupakan subyek, obyek sekaligus sasaran utama upaya pengurangan risiko bencana dengan mengadopsi dan memperhatikan kearifan local (local wisdom) dan pengetahuan tradisional (tradisional knowledge) yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Perubahan paradigma tersebut membawa perubahan dalam pengelolaan bencana yaitu:

1. Penanggulangan bencana tidak lagi berfokus pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada keseluruhan manajemen risiko
2. Perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud pemenuhan hak asasi rakyat dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah
3. Penanggulangan bencana bukan lagi hanya urusan pemerintah tetapi juga menjadi urusan bersama masyarakat, lembaga usaha, dimana pemerintah menjadi penanggung jawab utamanya (Bakornas PB, 2007)

### Dari peduli ke sensitivitas dan ikhtiar

Perubahan pandangan dan paradigma tentang bencana dan pengelolaannya mendorong adanya pendekatan baru melalui manajemen risiko. Pendekatan ini mengharuskan setiap individu dalam masyarakat untuk memahami situasi dan memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi ancaman serta kapasitas yang dimiliki untuk menekan risiko seminimal mungkin.



Untuk meningkatkan kemampuan dan kapasitas masyarakat dalam mengurangi risiko bencana beberapa langkah dapat dilakukan melalui peningkatan :

1. Kesadaran masyarakat dalam memahami situasi lingkungan dan ancaman bahaya
2. Pemahaman tentang kerentanan dan kemampuan untuk mengukur kapasitas yang dimiliki
3. Kemampuan untuk menilai risiko yang dihadapi baik oleh individu, keluarga, dan masyarakat dilingkungannya
4. Kemampuan untuk merencanakan dan melakukan tindakan untuk mengurangi risiko yang dimiliki baik melalui peningkatan kapasitas dan mengurangi kerentanan

5. Kemampuan untuk memantau, mengevaluasi dan menjamin keberlangsungan upaya pengurangan risiko sehingga dampak bencana dapat dikurangi atau dicegah.

Pendekatan pengurangan risiko ini merupakan sebuah usaha atau ikhtiar untuk lebih sensitif dalam memahami lingkungan. Bencana tidak lagi hanya menjadi pengetahuan, peringatan dan bentuk kepedulian saat terjadinya saja, akan tetapi pengetahuan akan anacam-bencana dan kemampuan menghadapi dan mengelola bencana menjadi kegiatan yang terus menerus dilakukan.

Mengutip beberapa ayat, ikhtiar dapat dianalogikan sebagai upaya mengubah nasib (QS Ar-Ra'du [13]: 11). "Sesungguhnya, Allah tidak akan mengubah nasib satu kaum, kecuali dari kaum itu sendiri." Serta usaha manusia untuk memahami lingkungan dan bersungguh-sungguh dalam setiap usahanya ke arah kebaikan. "Berbuatlah (dan bergeraklah). Karena Allah, rasul, dan orang-orang beriman akan menjadi saksi atas perbuatan kita." (QS At-Taubah [9]: 105). Dan, Allah tidak akan menyia-nyia-kan apa pun yang telah kita lakukan, kecuali selalu ada nilai di hadapan-Nya (QS Ali Imran [3]: 191). "Dan, mereka yang bersungguh-sungguh berbuat di jalan Allah, maka pasti Kami akan tunjukkan jalan-jalan (kebaikan)" (QS Al-Ankabut [29]: 69).

## Daftar Pustaka

- Bakornas PB. (2007) Bab II Konsepsi Pengurangan Risiko Bencana. Bakornas PB. Diunduh pada tanggal 20 Mei 2013 dari
- Bappenas. (2012) Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana. Bappenas. Diunduh pada tanggal 20 November 2013 dari [http://www.gitews.org/tsunami-kit/id/E6/sumber\\_lainnya/produk\\_hukum\\_nasional/RAN-RENAS/RAN-PRB-2010-2012-BAPPENAS.pdf](http://www.gitews.org/tsunami-kit/id/E6/sumber_lainnya/produk_hukum_nasional/RAN-RENAS/RAN-PRB-2010-2012-BAPPENAS.pdf)
- Godschalk, D. R., Beatley, T., Berke, P. R., Brower, D., & Kaiser, E. J. (1999). *Natural hazard mitigation: Recasting disaster policy and planning*. Washington, D.C.: Island Press.
- Husein, Rahmawati (2013). Muhamadiyah dan Penanggulangan Bencana. *Suara Muhammadiyah*.
- Lindell, M. K., Prater, C., & Perry, R. (2006). *Fundamentals of emergency management*. Emmetsburg, MD: Federal Emergency Management Agency Emergency Management Institute. Available at training.fema.gov/EMIWeb/edu/fem.asp.
- Triutomo, Sugeng, (2007). *Prinsip Dasar Manajemen Bencana*. Badan Penanggulangan Bencana Nasional.
- UNISDR (2005). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. World Conference on Disaster Reduction, 18-22 Januari, 2005, Kobe, Hyogo, Jepang.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- \_\_\_\_\_, 10 Agustus 2011. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/239527-ancaman-tsunami--indonesia-ranking-1-dunia>