

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328230831>

Kiat tepat mengurangi risiko bencana: pengelolaan risiko bencana berbasis komunitas (PRBBK)

Book · September 2009

CITATIONS

2

READS

6,125

6 authors, including:



Jonatan A. Lassa

Charles Darwin University

114 PUBLICATIONS 2,064 CITATIONS

SEE PROFILE



Eko Teguh Paripurno

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta, Indonesia

52 PUBLICATIONS 209 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



NGO ecosystems and sustainability of civil society organisation [View project](#)



Calling for Change in Disaster Studies: A Call for Paper for Special Issue of Disaster Prevention and Management [View project](#)

KIAT TEPAT MENGURANGI RISIKO BENCANA

**Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas
(PRBBK)**

**Jonatan Lassa, Puji Pujiono, Djuni Pristiyanto,
Eko Teguh Paripurno, Amin Magatani,
Hening Parlan**



Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2009

KIAT TEPAT MENGURANGI RISIKO BENCANA **Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK)**

© Jonatan Lassa, Puji Pujiono, Djuni Pristiyanto, Eko Teguh Paripurno, Amin Magatani, dan Hening Parlan

GWI 501 0309.0388

Penyunting: Jonatan Lassa dan Puji Pujiono

Desainer cover : Djoni Hadi

Penata isi : Yusuf Pramono

Hak cipta dilindungi undang-undang

Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit PT Grasindo,
anggota Ikapi, Jakarta 2009

Atas kerja sama dengan SC DRR dan CBDRM NU

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk apapun (seperti cetakan, fotokopi, mikrofilm, VCD, CD - Rom, dan rekaman suara) tanpa izin penulis dari penerbit.

Cetakan Pertama: September 2009



Isi di luar tanggung jawab Percetakan PT Gramedia, Jakarta

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	vii
1. Pentingnya PRBBK.....	1
1.1 PRBBK dalam Konteks Penanggulangan Bencana di Indonesia..	4
1.2 Tantangan Otonomi Daerah.....	5
1.3 Penanggulangan Bencana.....	6
1.4 Makna Penanggulangan Bencana	7
1.5 Makna Pengurangan Risiko Bencana.....	7
1.6 Makna Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas	8
1.7 Pengertian Komunitas.....	9
1.8 Pendekatan Berbasis Komunitas	10
1.9 Pembenaan Pendekatan Berbasis Komunitas.....	12
2. Pendekatan Berbasis Komunitas (Konsep dan Praktik).....	16
2.1. Peran Masyarakat: Titik Berat PRBBK.....	16
2.2. Kerangka Hukum PRBBK.....	17
2.3. Peran Penting Komunitas dalam Kerangka Hukum.....	19
2.4. Partisipasi Komunitas dalam PRB	22
3. Karakteristik dan Kecirian PRBBK	25
3.1. Kecirian Umum PRBBK.....	27
4. Proses-Proses dan Sistematika PRBBK	29
5. Keterampilan dan Alat-alat untuk PRBBK.....	35
5.1. RRA dan PRA/PLA untuk PRBBK	37
5.2. Analisis Bahaya, Kerentanan, dan Kapasitas (ABKK).....	40
5.3. Kerangka Analisis Penghidupan Berkelanjutan	44
5.4. Skill Fasilitasi dalam Konteks PRB	47
5.5. Arti Fasilitasi.....	47
5.6. Nilai-nilai dalam Memfasilitasi.....	48

5.7. Prinsip-prinsip dalam Fasilitasi	49
5.8. Langkah-langkah Fasilitasi.....	50
5.9. Advokasi	51
5.10. Pengorganisasian Komunitas	51
5.11. PRBBK sebagai Perencanaan Sosial	53
5.12. <i>Stakeholder Analysis</i> dalam PRBBK.....	55
5.13. Analisis Sumber Daya.....	57
5.14. Transek untuk PRBBK	58
5.15. Peta Pikiran.....	60
5.16. Prioritas Aksi PRBBK.....	60
6. Keberlanjutan PRBBK.....	62
6.1. Strategi Pengakhiran (Exit Strategy) PRBBK.....	63
6.2. Audit PRBBK: Input dari HFA	64
Daftar Pustaka.....	69
Lampiran 1. Ringkasan Kerangka Aksi Hyogo 2005–2015.....	70



Ketua Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia

Sambutan

Seperti kita ketahui bersama, penanggulangan bencana khususnya pengurangan risiko bencana adalah urusan semua orang. Pengurangan risiko bencana bukan hanya urusan salah satu atau kelompok orang, juga bukan hanya urusan salah satu sektor dalam pemerintahan. Pengurangan risiko bencana juga bukan hanya usaha-usaha yang dilakukan saat potensi bencana tersebut ada, tetapi justru dimulai saat pembangunan dilaksanakan. Oleh karena itu, pengurangan risiko bencana menjadi bagian internal dari peri kehidupan masyarakat di tingkat komunitas dalam melaksanakan pembangunan.

Pengalaman Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang didukung oleh studi dokumentatif mengungkapkan bahwa terdapat banyak praktik baik dan alat praktis Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK) yang tersedia dan telah digunakan oleh banyak kalangan, dalam mendorong proses internalisasi PRBBK tersebut di tingkat komunitas. Alat-alat tersebut telah membantu proses analisis yang baik dan dapat dilakukan di tingkat nasional, provinsi dan lokal untuk mewujudkan sistem kelembagaan dan konsepsi PRBBK. Namun di sisi lain, hingga kini belum ada pengorganisasian yang cukup atas praktik-praktik baik dan alat-alat praktis PRBBK tersebut. Kondisi ini menjadikan para pemangku kepentingan dalam PRBBK di semua tingkatan belum dapat dengan mudah mendorong proses internalisasi dalam ruang lingkup peran yang dapat dilakukan. BNPB mengharapkan panduan dapat mengisi kesenjangan tersebut dengan menyediakan instrumen yang telah dikembangkan dan diuji di dalam berbagai kegiatan PRBBK.

Pelaksanaan yang efektif dari PRBBK tergantung pada kapasitas kelembagaan dan aktor-aktor kunci di berbagai tingkat pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil serta koordinasi yang efektif antar pelaku pembangunan dan penguatan institusi, mekanisme dan kapasitas di semua tingkatan, khususnya pada tingkat masyarakat dapat berkontribusi secara sistematis dalam membangu-

un ketahanan masyarakat atas risiko-risiko bencana. Buku ini diharapkan juga dapat digunakan sebagai sumber pengetahuan bagi aktor kunci PRBBK sehingga dapat menjalankan mandatnya dengan lebih baik. Kami sadari bahwa substansi buku ini masih bersifat umum dan perlu disesuaikan dan diperkaya dengan keragaman kondisi dan situasi di lapangan.

Akhir kata, BNPB menyambut baik diterbitkannya buku ini serta terus mendukung upaya pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat. Upaya tersebut hanya bisa dilakukan dari tempat masyarakat itu berada dengan tetap mengadopsi nilai-nilai luhur yang telah ada.



KATA PENGANTAR

Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia

Buku **Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas** atau yang selanjutnya disebut PRBBK merupakan sebuah “dokumen berjalan.” Disebut sebagai “dokumen berjalan” karena berbagai pengalaman dan pelajaran berharga dari inisiatif beragam pihak dalam berbagai kegiatan pengurangan risiko bencana berbasis komunitas di Indonesia melandasi buku ini.

Ide untuk menerbitkan buku ini sebenarnya sudah ada sejak digelarnya Simposium Ke-3 PRBBK di tahun 2007, yang saat itu masih menggunakan istilah CBDM – *Community Based Disaster Management*. Kilas balik, kita dapat melihat peningkatan para partisipan dalam setiap simposium. Simposium pertama kali diadakan di Jakarta pada tahun 2005 dengan diikuti tidak lebih dari 11 lembaga. Kemudian simposium PRBBK ke-4 di Bali telah dihadiri oleh lebih dari 200 peserta yang mewakili sekitar 30 lembaga – baik lembaga pemerintah, maupun non pemerintah, LSM nasional dan internasional, perguruan tinggi, akademisi, serta organisasi komunitas lainnya. Simposium PRBBK yang diadakan setiap tahun, kini telah menjadi sebuah platform bersama bagi komunitas praktis, pemerintah, donor, termasuk perguruan tinggi dalam mempromosikan pendekatan PRBBK/CBDM di tanah air.

Buku ini hendaknya disambut sebagai sebuah kemenangan bersama, lepas dari seribu-satu macam urusan penanganan bencana yang belum selesai. Salah satu kemenangan itu adalah bahwa secara internasional, tahun 2009 ini salah seorang warga Indonesia mendapat penghargaan tertinggi dunia bidang pengurangan risiko yakni hasil dari konsistensi melakukan PRBBK selama 15 tahun terakhir oleh Dr. Eko Teguh Paripurno, M.Sc. (DREAM UPN) salah satu kontributor buku ini, yang memenangkan penghargaan *Sasakawa Award* dari *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* di Geneva. Dr. Paripurno telah

memberikan pelatihan PRBBK kepada lebih dari 1000 orang fasilitator PRBBK di 22 provinsi di Indonesia belum terhitung ribuan masyarakat akar rumput seputar Gunung api Merapi dan Gunung api Egon di Flores.

Berbagai pengalaman dan inisiatif pengurangan risiko bencana berbasis komunitas di Indonesia – dari paling Timur hingga Barat – terutama masukan dari tiga simposium sebelumnya, mendasari pengonsepan buku PRBBK. Buku-buku sebelumnya seperti Manual CBDRM oleh Eko Teguh Paripurno (2006 a,b), Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat (PBBM) yang diterbitkan oleh Yayasan IDEP (2004), Manual CBDRM oleh Yoseph Boli dkk (2004), Manual CBDRM oleh ADPC yang mengalami revisi tiap tahun, Manual CBDRM oleh Abarquez dan Murshed (2004), Manual CBDRM Training bagi CSOs di Aceh dari Indosasters (2007), Kerangka Kerja Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas oleh Puji Pujiono (2008), Pengalaman CBDRM Hivos di Aceh yang diedit Affan Ramli (2009), Paket Pelatihan Analisis Kapasitas dan Kerentanan secara Partisipatif oleh Oxfam UK yang ditulis oleh Edward Turvill & Honorio De Dios (2009), draft Panduan Desa Tangguh yang dikembangkan Proyek ERA/UNDP-Bappenas Desember 2008, serta ratusan slide presentasi CBDRM yang dilakukan oleh teman-teman dari seluruh pelosok Indonesia, bahan-bahan presentasi BNPB, serta laporan-laporan kegiatan pelaksanaan CBDRM, misalnya dari laporan CB-DRR Aceh dan Sumatera Barat oleh Pusat Studi Mitigasi ITB – sungguh memberi inspirasi proses penyusunan dan memperkaya isi buku ini. Buku ini juga bukan sebuah upaya *'reinventing the wheel'*- bukan pula sebuah pemborosan karena harus mengulangi hal yang sudah ada.

Indonesia merupakan Negara yang kaya akan keragaman –baik bahasa, suku, agama, pengalaman *sosial ekologis*, dan juga pengalaman kebencanaan itu sendiri. Oleh karenanya secara metodologis sulit untuk mendapatkan versi tunggal mengenai PRBBK. Keberagaman versi adalah bagian dari dinamika mengelola risiko bencana berbasis komunitas. Seperti Clifford Geertz dengan 'deskripsi tebal'-nya tentang sebuah upaya metodologis yang membuat satu kesimpulan atas Indonesia yang beragam secara ekologis-sosiologis-ekonomis, maka buku yang sedang Anda baca ini adalah sebuah dokumen yang akan terus berproses - mencoba menggambarkan secara ringkas unsur-unsur hakiki PRBBK dan menjadi semacam piranti untuk pelaksanaannya.

Proses panjang mewarnai penyusunan buku ini. Berawal dari pertemuan curah gagasan di Kaliurang pada tahun 2006 yang menghasilkan sebuah gambaran materi pengurangan risiko bencana secara umum. Kemudian berlanjut di rumah Banu Subagyo, salah satu anggota kantor MPBI di Yogyakarta,

kemudian bergulir ke pertemuan di kantor MPBI Jakarta, lalu draf yang sudah ada dipresentasikan pada Simposium Nasional CBDRM III di Jakarta. Saat Simposium III CBDRM di Jakarta, kami mendapatkan banyak masukan dan pengalaman yang kemudian memperkaya draf ini. Sebagai proses finalisasi, kami melibatkan banyak teman dari kalangan kebencanaan seperti Jonatan Lassa, Puji Pujiono, Amin Magatani, Djuni Pristiyanto, Eko Teguh Paripurno, Avianto Amri dan Hening Parlan. Proses ini kami lakukan agar buku ini dapat memandu dalam pelaksanaan PRBBK yang benar di komunitas.

Kepada semua peserta Simposium CBDRM I, II, III dan IV, kami berutang dan sekaligus mempersembahkan buku ini untuk kemudian berproses kembali demi pelembagaan PRBBK secara berkelanjutan dalam bentuk pengetahuan.

Tidak lupa kami ucapkan terima kasih dan apresiasi bagi semua lembaga nasional dan lembaga internasional seperti IFRC, AUSAID, GTZ, Palang Merah Jerman dan OXFAM GB serta kepada BNPB yang telah ikut mendukung penyusunan buku ini dan juga kami berterima kasih kepada SCDRR yang telah memungkinkan buku ini diterbitkan. Tentunya banyak lagi lembaga maupun perorangan lainnya yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah memungkinkan hadirnya buku ini di tangan Anda.

Akhir kata semoga buku ini dapat memandu dan memperkaya pelaksanaan PRBBK yang bermanfaat bagi komunitas.

Hormat kami,

Faisal Djalal

Sekretaris Jenderal MPBI Periode 2009–2011

Pentingnya PRBBK

PRBBK adalah salah satu pilar penting dalam upaya pengelolaan risiko bencana saat ini. (Lihat Gambar 1.1.) PRBBK umum diterima oleh kalangan ahli bencana karena pendekatan struktural/fisik material semata dan fokus pada kedaruratan serta pendekatan yang *top-down*, jarang memberikan hasil pada ranah pengurangan risiko bencana (PRB) yang berkelanjutan. PRBBK memberikan jawaban yang mencakup beberapa prinsip seperti efisiensi karena idealnya memiliki biaya transaksi rendah disebabkan ada asupan lokal maksimum dan asupan eksternal minimum. Argumentasi kami adalah bahwa ukuran-ukuran keberlanjutan seperti efektivitas, legitimasi (partisipasi), dan kesetaraan (*equity*) terpenuhi, sehingga menjamin keberlanjutan bila beberapa prosedur yang ditawarkan mampu dipenuhi.

Belum ada riset sosial khususnya dari aspek sejarah PRBBK. Adopsi pertama khususnya dalam konteks Gunung api Merapi di Yogyakarta, secara embrionik di mulai sejak tahun 1994 yang diawali dengan membaca perilaku kemandirian masyarakat Merapi yang selamat dari peristiwa letusan Gunung api Merapi di tahun 1994. Para aktivis di Kappala (Komunitas Pencinta Alam dan Pemerhati Lingkungan) Indonesia kemudian melakukan pembelajaran sendiri dan konseptualisasi sendiri atas kerja-kerja mereka bersama komunitas Merapi.

Munculnya istilah CBDM (Community Based Disaster Management) atau PBBK (Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas) relatif baru dimulai di tahun 1996-1998. Dari persinggungan dengan aktor-aktor PRB internasional seperti Oxfam yang berbasis di Yogyakarta, beberapa tokoh Kappala seperti Dr. Eko Teguh Paripurno dan peneliti di UPN Veteran Jogjakarta, pertama kali menerbitkan buku tentang *Participatory Rural Appraisal* (PRA) untuk penanggulangan Bencana.

Setting yang berbeda terjadi di Nusa Tenggara Timur, CBDM muncul awalnya sebagai sebuah gerakan yang bertepatan dengan peristiwa El-Nino di tahun 1998, di mana Pusat Informasi Rawan Pangan (PIRP) memulai pengumpulan informasi serta melakukan berbagai riset-riset sosial untuk menanggapi masifnya respon internasional dan pemerintah dalam hal pengadaan pangan yang justru merusak sendi-sendi pertahanan dan penyesuaian lokal. Peristiwa pengungsian dari Timor Leste ke Timor Barat, berbarengan dengan berbagai rentetan bencana di Timor Barat sejak tahun 1999, PIRP yang kemudian berubah nama menjadi Forum

Kesiapan dan Penanggulangan Bencana (FKPB) mulai secara serius beralih pada diskursus PBBK. Istilah PBBK sendiri di NTT di mulai sejak tahun 1998, tepatnya saat pertama kali beberapa kader PIRP/FKPB mengikuti pelatihan CBDM di Bangkok Thailand dan Filipina. Menurut catatan kami, setidaknya dalam tahun 1998-2000, tiga orang staf FKPB di mengikuti training di ADPC (*Asian Disaster Preparedness Center*) Bangkok.

Hal ini memberikan indikasi bahwa ADPC Bangkok pada awalnya menjadi *knowledge hub* yang mentransmisikan pengetahuan dan modul-modulnya yang kemudian di NTT digunakan dalam training-training LSM. Training PBBK pertama di NTT dilakukan oleh Oxfam GB tahun 2000 dengan peserta dari Indonesia Timur termasuk Maluku. Dengan membawa serta pengalaman Merapi, para fasilitator PRBBK seperti Eko Teguh Paripurno yang 10 tahun kemudian memenangkan penghargaan Sasakawa Award dari *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* di Geneva tahun 2009. Paripurno paling sedikit telah melakukan training PRBBK kepada lebih dari 1000 orang fasilitator CBDRM di Indonesia di 22 propinsi belum terhitung ribuan masyarakat akar rumput seputar Merapi dan Gunung Egon di Flores.

Sejarah singkat ini tidak hanya mengindikasikan bagaimana pengalaman PRBBK di Gunung api Merapi yang bukan hanya melahirkan para tokoh seperti Mbah Maridjan, dan segenap komunitas Paguyuban Siaga Merapi (PASAG) Merapi yang kebijaksanaan mereka coba kami konseptualisasikan, tetapi juga menggambarkan bagaimana potret menyebarnya pengetahuan dari Merapi, NTT, hingga ke Maluku dan Maluku Utara, ke Aceh dan Papua, Sulawesi Utara. Sinyalemen bahwa PRBBK adalah hasil impor tidak sepenuhnya benar. Pengetahuan PRBBK ini praktisnya adalah sintesa pengalaman lapangan dan sains.

PRBBK sejatinya adalah praktik lama yang kemudian dilembagakan dengan pengetahuan dan konsep yang lebih sistematis. Pada studi sejarah bencana maupun studi antropologi bencana (Oliver-Smith & Hoffman, 1999), ada banyak kasus menarik yang layak dipelajari, bagaimana pelebagaan untuk pengetahuan tentang mitigasi dan kesiapsiagaan terhadap bencana telah berusia ratusan tahun dan terus dipraktikkan hingga hari ini.



Gambar 1.1 Ilustrasi CDBRM sebagai salah satu pilar utama dalam sistem pengelolaan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim di Indonesia.

PRBBK adalah kerangka kerja sekaligus konsep dan posisi tentang bagaimana pengelolaan risiko bencana dalam tataran komunitas dilakukan. Namun apakah PRBBK sedemikian penting untuk diperjuangkan? Argumentasi historis di atas adalah salah satu jawabannya. Konteks desentralisasi dan partisipasi di mana kuasa dan kontrol atas risiko bencana dibagi dengan komunitas adalah argumentasi lainnya.

Akibat perubahan iklim memicu meningkatnya kejadian-kejadian klimatologis yang ekstrem. Skenario sebaran risiko bencana yang bersifat sangat lokal, dengan intensitas dan skala yang lebih kecil namun menyebar luas di banyak lokasi telah mengakibatkan dampak buruk akumulatif yang sangat signifikan sehingga perlu ditanggulangi secara lokal pula.

Karena komunitas bukanlah konsep yang homogen (lihat Bagian 1.2.6), maka konsep PRBBK bukanlah konsep tunggal dan tidak bisa dipaksakan homogen dalam konteks Indonesia yang bineka. Kehendak beberapa kalangan untuk mencari definisi yang paling tepat tentang PRBBK adalah sebuah utopia dan bertentangan dengan studi-studi empiris tentang komunitas dan juga tentang PRBBK sebagai sebuah kajian tersendiri. Dalam konteks Indonesia, dalam lima tahun terakhir telah beredar lebih dari 15 publikasi (belum terhitung yang tidak terpublikasikan) tentang atau berkaitan dengan PRBBK. Beberapa di antaranya:

1. Terjemahan “Paket Pelatihan Analisis Kapasitas dan Kerentanan secara Partisipatif” oleh Oxfam UK (Edward Turvill & Honorio De Dios, 2009)

2. Kumpulan Pengalaman CBDRM di Aceh (Affan Ramli, 2009)¹
3. Panduan Desa Tangguh yang dikembangkan Projek ERA/UNDP-Bappenas, Desember (draft Desember, 2008).
4. Kerangka Kerja Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas (Puji Pujiono, 2008)
5. Manual *CBDRM Training* bagi CSO-CSO di Aceh dari Indosasters (2007)
6. *Penerapan PRA untuk Manajemen Bencana*. Pusat Studi Manajemen Bencana UPN Veteran Yogyakarta (Paripurno, 2006a)
7. *Penanggulangan Bencana oleh Komunitas*. Pusat Studi Manajemen Bencana UPN Veteran Yogyakarta (Paripurno, 2006b)
8. *Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat (PBBM)* yang diterbitkan oleh Yayasan IDEP (2004)
9. Manual CBDRM PMPB Kupang (Yoseph Boli, dkk., 2004)
10. Manual CBDRM oleh ADPC (Abarquez dan Murshed, 2004)—diterjemahkan Oxfam GB, 2008

PRBBK dalam Konteks Penanggulangan Bencana di Indonesia

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU 24/2007) yang diikuti dengan diundangkannya beberapa peraturan pelaksanaan di tahun 2008, memberikan berbagai pertanda membaiknya penanggulangan bencana di Indonesia di tingkat regulasi. Hal tersebut patut kita hargai, terlepas dari masih adanya kekurangan seperti hambatan internal birokrasi di semua tingkat yang tidak efisien, proses pembuatan kebijakan yang *top-down* dan yang tidak berbasis hak.

Di lain pihak, lahirnya UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU 26/2007) yang mensyaratkan dimasukkannya perencanaan tata ruang berbasis bencana dengan pendekatan partisipatif, semakin memberikan angin segar bagi komunitas PRB di Indonesia. Belajar dari banyak inisiatif saat ini di Indonesia ada banyak uji coba pemetaan partisipatif masyarakat dalam desain tata ruang dan tata guna lahan.

Pelaksanaan PRBBK di Indonesia dalam gambaran besarnya masih mencari bentuk di masing-masing konteks lokal. Berbagai inisiatif membangun, 'desa tangguh', 'desa siaga', 'desa kenyal bencana', 'desa model PRBBK', 'mukim daulat bencana', hingga rentetan penamaan lainnya yang berbeda-beda, masih dalam taraf proyek percontohan dari berbagai versi organisasi non pemerintah maupun pemerintah dan donor. Semuanya masih dalam tahap mencari bentuk yang terbaik.

¹ Menceritakan pengalaman PRBBK di Aceh oleh JKMA dan Perkumpulan Prodeelat. Target terbit tahun ini dan didukung oleh Hivos.

Inisiatif-inisiatif terdahulu seperti dalam konteks masyarakat lereng Gunung api Merapi, keberlanjutan praktik PRBBK menunjukkan hasil yang menggembirakan. Tetapi dari berbagai pembelajaran (*lesson learned*) di beberapa tempat lainnya uji coba PRBBK mengalami mati muda karena ketidakberlanjutan program dan proyek.

Mortalitas PRBBK tentunya bisa didiagnosis secara memadai. Mortalitas PRBBK salah satunya disebabkan oleh faktor kelahirannya yang prematur karena investasi waktu dan sumber daya lokal serta pengetahuan yang terbatas. Kebanyakan inisiatif PRBBK datang dan diikat oleh ‘waktu donor’ atau ‘waktu proyek’ yang mampat dan tidak terhubung dengan ‘waktu sosial’ yang lebih longgar dalam konteks keseharian komunitas.

Di bawah koordinasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), gambaran yang lebih utuh tentang inisiatif-inisiatif PRB di Indonesia dari Aceh hingga Papua bisa ditemukan. Selain merupakan tugas BNPB, tentunya penting dipahami bahwa inisiatif-inisiatif PRB yang didokumentasikan merupakan bagian dari komitmen bersama tingkat global khususnya dalam Kerangka Aksi Hyogo (*Hyogo Framework for Action/HFA*).

Kotak 1: Kerangka Aksi Hyogo (Hyogo Framework for Action/HFA) dan komponen-komponen utama PRB

Pada Konferensi Dunia untuk Pengurangan Bencana di Kobe, Jepang, 2005, 168 negara, termasuk pemerintah Indonesia beserta masyarakat internasional menyepakati sebuah strategi PRB yang berjangka waktu 10 tahun, yaitu Kerangka Aksi Hyogo 2005–2015.

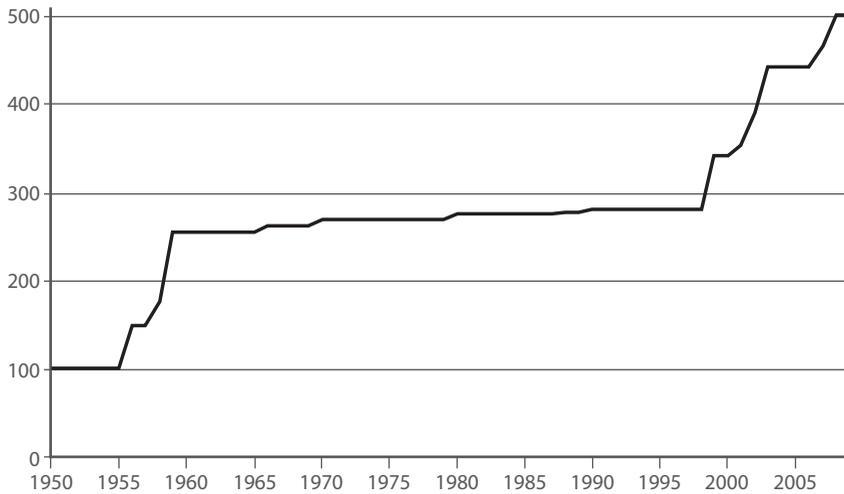
HFA menetapkan tiga tujuan strategis dan lima prioritas aksi yang mencakup bidang-bidang utama PRB. Kerangka aksi ini juga memberi saran akan bidang-bidang penting yang membutuhkan intervensi dalam setiap tema (lihat Lampiran 2).

Berdasarkan kategori-kategori HFA, dua badan PBB telah mengembangkan indikator-indikator PRB, terutama untuk tingkat nasional. Indikator-indikator inilah yang menjadi acuan untuk mengukur tingkatan implementasi PRB di suatu negara.

Tantangan Otonomi Daerah

Dalam konteks yang lebih luas di Indonesia, PRBBK menjadi relevan karena “*big bang*” otonomi daerah yang terjadi sejak reformasi sebagaimana terlihat pada Gambar 1.2. Jumlah kabupaten/kota per Juni 2009 telah menembus angka 500 atau hampir dua kali lipat jumlah sebelum reformasi terjadi. Mengutip *BPS 2007*, Seldado, dkk. (2009) menunjukkan bahwa sejak kebijakan desentralisasi satu

dekade terakhir, jumlah kecamatan naik dari 4.028 unit pada 1998 ke 6.131 pada 2007, sedangkan jumlah desa melonjak dari 67.925 di 1998 menjadi 73.405 unit di 2008. Kecepatan rata-rata di 20 kecamatan baru/bulan dan 50 desa baru/bulan terbentuk dalam 10 tahun terakhir. (Seldado, dkk., 1999).



Gambar 1.2 Jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia 1950—2008 (Sumber data: Fitriani, dkk., 2004, Seldado, dkk., 2009, dan Setneg Online Database, 2009).

Statistik di atas sekaligus menjadi tantangan bila PRBBK dibayangkan sekadar berbasis administratif desa, di mana biaya investasi pengadaan PRBBK hanya sekadar berbasis proyek dan tidak terintegrasi dalam strategi perencanaan pembangunan, strategi penanggulangan bencana kabupaten serta kerangka kerja pengurangan risiko bencana yang bersifat *top-down* semata maupun strategi PRB yang terjebak dalam pendekatan mikro, tanpa melihat tata kelola pemerintahan yang berubah secara cepat di Indonesia.

Penanggulangan Bencana

Pengertian bencana menurut UNISDR (2009) adalah gangguan serius terhadap masyarakat atau komunitas yang menyebabkan terjadinya kehilangan jiwa, kerugian ekonomi, dan lingkungan secara luas, yang melebihi kemampuan masyarakat yang terkena dampak untuk menghadapinya dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri.

Penanggulangan bencana adalah sebuah proses sistematis dengan menggunakan keputusan administratif, organisasi, keterampilan operasional, kapasitas implementasi, strategi, dan kapasitas dari masyarakat dalam mengurangi dampak dari ancaman alam, lingkungan, maupun bencana teknologi. Hal ini meliputi segala kegiatan, termasuk ukuran-ukuran struktural/non-struktural dalam meng-

urangi ataupun membatasi (mitigasi dan kesiapsiagaan) dampak dari bencana yang mungkin timbul.²

Di dalam UU 24/2007, istilah di atas disamakan dalam istilah: **Penyelenggaraan penanggulangan bencana**, yaitu serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang menyebabkan timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. **Kegiatan pencegahan bencana** adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.

Makna Penanggulangan Bencana

Makna penanggulangan bencana (PB) telah mengalami evolusi seiring waktu. Dalam bahasanya *Capra*, kata (dan paduan kata-kata) adalah titik berangkat menuju konsep. Dalam kategorisasi yang mutakhir, istilah “penanggulangan bencana” sering diartikan sebagai paradigma lama yang merespons bencana secara reaktif, sering dipadankan dengan terminologi pengelolaan kedaruratan. Kalangan awam (dan tentunya sebagian literatur bencana yang lama) kerap menyamakannya dengan pengurangan risiko bencana (PRB) ataupun *disaster risk management* (DRM), namun penyamaan ini merupakan sebuah penyederhanaan yang tidak tepat serta tidak menghargai perkembangan konseptual tentang bencana itu sendiri.

Istilah seperti PRB sebenarnya telah populer dalam studi-studi bencana di Amerika Serikat pasca 1970-an (seperti Pusat Studi Bencana Universitas Delaware). Dalam perkembangannya secara global, sejak dikumandangkannya dekade internasional pengurangan bencana (UNDDR) yang kemudian dilanjutkan oleh strategi internasional pengurangan bencana (ISDR), istilah PRB lebih kuat memberikan pesan pada aspek antisipatif, preventif, dan mitigatif, yakni praktik pengurangan bencana *ex-ante*. Pada saat yang bersamaan terminologi-terminologi seperti PB tidak lagi populer dan menjadi bagian dari *status quo*.³

Makna Pengurangan Risiko Bencana

Definisi UNISDR menjadi acuan otoritatif tentang makna PRB, yakni sebuah kerangka konseptual dari elemen-elemen yang menggandung kemungkinan dalam mereduksi kerentanan dan bencana di dalam masyarakat, atau juga mencegah/menghindari atau membatasi (memitigasi dan upaya kesiapsiagaan) dampak dari ancaman-ancaman dalam konteks yang lebih luas, yakni pembangunan berkelanjutan.

Komponen-komponen utama PRB meliputi: 1) Kesadaran tentang dan penilaian risiko, termasuk di dalamnya analisis ancaman serta analisis kapasitas dan

² UNISDR, 2004.

³ *Encyclopedia of International Development*, Edisi I, 2006.

kerentanan; 2) Pengembangan pengetahuan termasuk pendidikan, pelatihan, penelitian, dan informasi; 3) Komitmen kebijakan dan kerangka kelembagaan, termasuk organisasi, kebijakan, legislasi, dan aksi komunitas (yang bisa diterjemahkan di sini sebagai pengurangan risiko bencana berbasis komunitas (PRBBK)); 4) Penerapan ukuran-ukuran PRB seperti pengelolaan lingkungan, tata guna lahan, perencanaan perkotaan, proteksi fasilitas-fasilitas sosial (*critical facilities*), penerapan ilmu dan teknologi, kemitraan dan jejaring, instrumen keuangan; dan 5) Sistem Peringatan Dini termasuk di dalamnya prakiraan, sebaran peringatan, ukuran-ukuran kesiapsiagaan, dan kapasitas respons (UNISDR, 2004).

Makna Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas

Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK) atau *Community Based Disaster Risk Reduction* (CBDRR) yang sering dianggap sinonim dengan Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas (PBBK) atau *Community Based Disaster Management* (CBDM) adalah sebuah pendekatan yang mendorong komunitas akar rumput dalam mengelola risiko bencana di tingkat lokal. Upaya tersebut memerlukan serangkaian upaya yang meliputi melakukan interpretasi sendiri atas ancaman dan risiko bencana yang dihadapinya, melakukan prioritas penanganan/pengurangan risiko bencana yang dihadapinya, mengurangi serta memantau dan mengevaluasi kinerjanya sendiri dalam upaya pengurangan bencana. Namun pokok dari keduanya adalah penyelenggaraan yang seoptimal mungkin memobilisasi sumber daya yang dimiliki dan yang dikuasainya serta merupakan bagian integral dari kehidupan keseharian komunitas (Paripurno, 2006a). Pemahaman ini penting, karena masyarakat akar rumput yang berhadapan dengan ancaman bukanlah pihak yang tak berdaya sebagaimana dikonstruksikan oleh kaum teknokrat. Kegagalan dalam memahami hal ini berakibat pada ketidakberlanjutan pengurangan risiko bencana di tingkat akar rumput. Bila agenda-agenda pengurangan bencana tidak lahir dari kesadaran atas kapasitas komunitas lokal serta prioritas yang dimiliki oleh komunitas maka upaya tersebut tidak mungkin berkelanjutan.

Masih banyak pendefinisian lain yang dikemukakan oleh para pelaku PRBBK berdasarkan pengalamannya. Meski demikian, secara keseluruhan mengarah pada pemaknaan yang cenderung sama. Berikut ini bisa kita lihat beberapa definisi tersebut antara lain Pribadi (2008), menggunakan PRBBK dengan definisi sebagai *suatu proses pengelolaan risiko bencana yang melibatkan secara aktif masyarakat yang berisiko dalam mengkaji, menganalisis, menangani, memantau, dan mengevaluasi risiko bencana untuk mengurangi kerentanannya dan meningkatkan kemampuannya*. Definisi lainnya PRBBK adalah *kerangka kerja pengelolaan bencana yang inklusif berkelanjutan di mana masyarakat terlibat atau difasilitasi*

untuk terlibat aktif dalam pengelolaan bencana (perencanaan, implementasi, pengawasan, evaluasi) dengan input sumber daya lokal maksimum dan input eksternal minimum. PRBBK juga didefinisikan sebagai upaya pemberdayaan komunitas agar dapat mengelola risiko bencana dengan tingkat keterlibatan pihak atau kelompok masyarakat dalam perencanaan dan pemanfaatan sumber daya lokal dalam kegiatan implementasi oleh masyarakat sendiri (Abarquez & Murshed, 2004).

Pengertian Komunitas

Visi tentang komunitas berbeda-beda, karenanya, definisi tentang komunitas sangat beragam, berkarakter jamak dan tidak homogen.⁴ Pertanyaan tentang apakah definisi komunitas telah lama diajukan dalam studi sosial dan terdapat banyak tulisan yang membahas definisi berbeda tentang komunitas. Misalnya, Philip Alperson (2002), menulis ulang pengertian awal tentang “komunitas organik”—dengan hierarki alamiah yang berasosiasi feodal dan kuno, bersifat hierarki, dengan basis stratifikasi sosial seperti jender, kasta, kelas yang dikonstruksikan ‘alamiah’ dan sudah diatur “dari atas”⁵

Komunitas bisa merupakan suatu kumpulan dan tatanan yang disebut sebagai “paguyuban” dengan suatu nilai “kekerabatan” seperti kesetiakawanan, komitmen, imbal balik, dan kepercayaan (Koentjaraningrat, 1987) atau juga kategori deskriptif atau seperangkat variabel: tempat, minat, keterikatan, atau kemanunggalan (Frazer, 1999) Variabel-variabel ini dapat bersifat simbolik sebagai sumber daya dan tempat penyimpanan dari makna-makna dan acuan untuk identitas mereka (Cohen, 1985).

Bagaimana suatu komunitas dibedakan antara satu dengan yang lainnya? Anggota-anggota suatu komunitas mempunyai suatu kesamaan seperti kesamaan wilayah, satuan hukum, karakteristik lahiriah, atau bahasa. Kesamaan itu secara signifikan membedakan mereka dari anggota komunitas yang lain. Ada suatu garis bersifat maya yang membatasi suatu komunitas dari komunitas lainnya.

Norma-norma atau adat apa sajakah yang ikut terlibat di dalamnya? Ada tiga norma dasar, yaitu toleransi (rasa keterbukaan terhadap sesama anggota komunitas, rasa hormat, dan kemauan untuk mendengarkan dan belajar satu sama lain); timbal balik (rasa kesediaan untuk menolong, altruisme tanpa pamrih—kalaupun ada mungkin berjangka panjang); dan kepercayaan (bahwa orang dan lembaga dalam komunitas akan berperilaku secara konsisten, jujur, dan patut).

Dalam bahasa yang lain, komunitas juga diikat oleh “modal sosial” yang digambarkan oleh Putnam (2000), sebagai keterhubungan antarindividu, yakni

⁴ Lihat kompilasi definisi oleh Jerry Hampton http://www.community4me.com/comm_definitions.html [diakses 1 Mei 2009].

⁵ Lihat halaman 3. Juga lihat definisi-definisi lainnya dalam Philip Alperson, 2002, “Diversity and community: an interdisciplinary reader.” Wiley-Blackwell.

jejaring-jejaring sosial (*social networks*) dan hubungan timbal balik (*reciprocity*) dan saling percaya. Contohnya, komunitas desa X yang tinggal pada lingkungan geografis yang sama, terekspos pada ancaman (*hazard*) dan risiko bencana yang berulang—memiliki pengalaman krisis yang sama: kesamaan memberi peluang meningkatnya *sense of belonging, sharing the same disaster risks* (Lassa, 2007).

Tentunya terminologi modal sosial tidak sesederhana definisi di atas. Baik desain maupun pelaksanaan PRBBK hanya bisa langgeng bila agen-agen eksternal (seperti fasilitator PRBBK, LSM, pemerintah, dsb.) memahami formasi dan dinamika modal sosial yang ada di tingkat komunitas; ditambahkan bahwa modal sosial tidak selalu bergerak ke arah yang positif demi pengurangan risiko.

Karena komunitas bukanlah satuan yang homogen namun mempunyai beberapa kesamaan pengalaman dalam relasi dengan alam dan fenomena alam, memiliki dan mereproduksi "*local knowledge*" dalam menghadapi peristiwa ekstrem—yang kemudian disebut sebagai PRBBK. Konsekuensinya tidak ada konsep tunggal PRBBK dan tidak bisa dipaksakan PRBBK yang homogen dalam konteks Indonesia yang bhinneka.

Pemaknaan komunitas itu sendiri berdimensi jamak. Secara geografis bisa berarti "sekelompok rumah tangga," "sebuah desa kecil," ataupun "sebuah kota besar." Secara sektoral dan subsektoral bisa berarti petani (petani karet, padi), kelompok bisnis, peternak, atau pelaut. Berdasarkan pengalaman aktual, kebersamaan bisa berarti kelompok etnis, profesional tertentu, bahasa, maupun umur. Atau, bermakna sekelompok orang dengan perasaan senasib sepenanggungan dalam menghadapi atau mengalami peristiwa ancaman bencana tertentu (bisa dalam keterbatasan atau melampaui geografis).

Pendekatan Berbasis Komunitas

Maksud konsep "berbasis komunitas" adalah bahwa pekerjaan penanggulangan bencana dilaksanakan oleh dan bersama dengan komunitas di mana mereka berperan kunci sejak perencanaan, desain, penyelenggaraan, pengawasan, hingga evaluasi program. Disepakati bahwa dalam pendekatan ini komunitas adalah pelaku utama yang membuat dan melaksanakan keputusan-keputusan penting sehubungan dengan penanggulangan bencana.

Secara empiris, dalam banyak kasus, cerita, sejarah, atau peristiwa, manusia adalah makhluk yang berupaya menyelesaikan krisis-krisis yang dihadapinya. Beberapa komunitas di dunia, sudah lama akrab dan 'hidup bersama risiko bencana'. PRBBK adalah sebuah penanda tentang apa yang komunitas tertentu telah, sudah, sedang, dan akan lakukan dalam mengurangi risiko bencana yang dihadapi yang bersifat siklus atau periodik atau pun prediktif. Beberapa komunitas di Bangladesh, Afrika, Timor, Yogyakarta, Aceh, Nias, dan sebagainya sudah

lama hidup bersama ancaman baik banjir, kekeringan, vulkanik, tsunami, atau gempa, yang datang silih berganti. Pengetahuan pengelolaan bencana yang diolah dari **bioindikator atau biodetektor** (suara burung tertentu, fenomena ular turun gunung), **geindikator atau geodetektor** (air surut pertanda tsunami, bunyi gemuruh laut, *burung gempa*) yang selanjutnya disebut kearifan lokal (atau kadang disebut kearifan masyarakat asli) yang diturunkan antargenerasi. Hal ini merupakan bagian penting dari praktik PRBBK.

Kotak 2. Contoh Kasus Kearifan Lokal Masyarakat Renggarasi, Sikka

Setiap tahun masyarakat di desa Renggarasi, Kabupaten Sikka, hidup dengan ancaman angin puting beliung. Namun, masyarakat di komunitas ini memiliki keahlian yang telah diajarkan secara turun-temurun antargenerasi dalam memprediksi kapan terjadinya angin dan upaya-upaya kesiapsiagaan untuk mengurangi dampak angin tersebut.

Munculnya angin puting beliung dapat diperkirakan dengan cara melihat tanda-tanda di lingkungan sekitar dalam dua hingga tiga hari sebelumnya. Apabila terdapat awan berwarna merah yang bergerak dengan cepat dan juga terdapat pelangi yang melintas gunung dan berakhir di laut antara bulan Januari dan Maret, masyarakat desa Renggarasi segera bersiap-siap untuk menghadapi angin ribut tersebut.

Mereka juga memiliki kearifan lokal untuk mengurangi dampak dari angin puting beliung ini. Setelah mereka melihat tanda-tanda lingkungan, mereka segera mengikat atap rumah mereka dengan batang pohon atau rotan yang telah diikat dengan pemberat (atau dikenal dengan istilah *memaku atap rumah*). Untuk melindungi agar pohon-pohon tidak tercabut karena angin, mereka mengikat pohon-pohon tersebut menjadi satu. Dengan menggunakan metode-metode ini, atap rumah mereka dan juga pepohonan yang ada tidak akan terbawa angin ribut.

Pengetahuan dalam pengurangan risiko bencana ini telah ditularkan dari generasi ke generasi dan telah menjadi kearifan lokal. Oleh karena itu, komunikasi risiko dari tua ke muda dan juga sebaliknya merupakan hal penting untuk menjaga kearifan lokal yang sudah ada.

PRBBK adalah cerminan dari kepercayaan bahwa komunitas mempunyai hak sepenuhnya untuk menentukan jenis dan cara penanggulangan bencana di konteks mereka. Hal ini muncul dari implikasi atas kepemilikan hak dasar pada orang perorangan dan komunitas yang melekat dengan hak untuk melaksanakan hak itu dalam bentuk kesempatan untuk menentukan arah hidup sendiri (*self determination*). Mengikuti alur pikir ini, maka sejauh diizinkan oleh peraturan hukum dan perundangan, komunitas mempunyai hak sepenuhnya untuk menentukan apa dan bagaimana mengurangi risiko bencana di kawasannya sendiri-sendiri.

Makna **berbasis komunitas** dalam PRBBK tentunya bisa diperluas sebagai berikut:⁶

- Adanya partisipasi penuh yang melibatkan pula partisipasi pihak rentan, laki-laki dan perempuan; anak-anak, kelompok lanjut usia, orang-orang yang berkebutuhan khusus, ras marjinal, dan sebagainya.
- Sinonim dengan *bottom-up* bukan *top-down*, partisipasi penuh, akses dan kontrol, pendekatan inklusif *sense of belonging* terhadap sistem penanganan bencana yang sudah, sedang, dan akan dibangun. Pendekatan *top-down* pada awal kegiatan memungkinkan untuk dilakukan, namun seiring dengan waktu, masyarakat disiapkan untuk dapat mandiri sehingga mekanisme *bottom-up* dapat lebih dominan.
- Menggunakan konsep “dari, oleh, dan untuk” masyarakat dalam keseluruhan proses, di mana masyarakat yang mengontrol sistem dan bukan dikontrol sistem (dalam seluruh sistem PRBBK termasuk pula pada Sistem Peringatan Dini) (Twigg, 2006).

Pembenaran Pendekatan Berbasis Komunitas

Komunitas adalah faktor pembeda kejadian bencana. Kejadian-kejadian yang disebabkan oleh alam, non-alam maupun sosial lazimnya baru disebut sebagai suatu bencana bilamana kejadian itu menimbulkan dampak yang mengganggu keberfungsian suatu komunitas sehingga menimbulkan kerugian baik fisik, sosial, ekonomi, dan sedemikian rupa sehingga komunitas yang bersangkutan tidak akan dapat untuk menanganinya dengan sumber dayanya sendiri, (UNISDR, 2004).

Dalam satuan analisis bencana adalah komunitas. Status keberdayaan komunitas menjadi faktor penentu terjadinya bencana atau tidak, atau setidaknya tingkat keparahan dampaknya. Mengikuti logika ini, maka komunitas adalah juga unit dasar di mana harus dilakukan investasi untuk penanggulangan bencana. Bahwa satuan kabupaten hingga nasional adalah agregat dari risiko-risiko komunitas di tingkat lokal sehingga praktik PRB yang aktual adalah di tingkat komunitas.

Sumber daya sosial budaya, unsur-unsur, struktur, dan proses-proses interaksi internal dan eksternal setiap komunitas adalah modal bagi kehidupan komunitas termasuk penyelenggaraan penanggulangan bencana. Peluang untuk menggali dan mengoptimalkan penggunaan potensi inilah yang membuat PRBBK menjadi lebih memadai ketimbang pendekatan lainnya.

Tujuan PRBBK adalah mengurangi risiko bencana dengan cara mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas individu, rumah tangga, dan komunitas dalam menghadapi dampak merusaknya bencana. PRBBK identik dengan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dan menjadi prasyarat pembangunan berkelanjutan

⁶ Modul 2.3, *Indosasters*, 2007.

Komunitas dan kelompok paling rentan adalah aktor utama/kunci dalam PRBBK dan pihak luar (LSM lokal dan internasional, lembaga-lembaga PBB, dan lembaga lainnya) berperan mendukung dan mengambil peran fasilitasi seperti membantu analisis situasi, mengukur tingkat perencanaan dan implementasi agenda ataupun konsensus PRBBK. Pendekatan yang dominan dengan solusi pe-rekayasa atau sains dan solusi hukum atau aturan semata mempunyai tendensi untuk *top-down* dan kaku dalam pengambilan keputusan. Minimnya partisipasi publik serta pihak terdampak yang diperlakukan sebagai 'korban' yang pasif, menyebabkan gagalnya banyak proyek mitigasi bencana.

Konsentrasi kuasa dan pengetahuan pada satu titik (pemerintah pusat/daerah) dan peminggiran masyarakat dalam pengambilan keputusan, membuat banyak proyek mitigasi (kekeringan, banjir, gempa, vulkanik) lebih merepresentasikan kepentingan penguasa atau pihak-pihak yang mempunyai uang (donor), ketimbang kepentingan atau kebutuhan masyarakat. Keterbatasan partisipasi dapat mengerdilkan keberlanjutan program, meningkatkan kerentanan terhadap bencana, dan bukan sebaliknya, memperkecil kerentanan. Ketiadaan akses dan kontrol atas sistem mitigasi dan PRB yang dibangun, menyebabkan ketidakberlanjutan di tingkat komunitas.

Tidak ada yang lebih berkepentingan dalam memahami masalah bencana di tingkat komunitas selain komunitas yang kerap bertahan dan bertaruh dengan bencana itu sendiri. Komunitas lokal memiliki kesempatan untuk lebih mengetahui tantangan, ancaman, hambatan, dan kekuatan lokal dalam menghadapi bencana. Sumber daya lokal dalam penanganan bencana (maupun pembangunan) layak diasah dan dikembangkan secara berkelanjutan. Pengalaman PRBBK di komunitas tertentu dapat dimodifikasi, direvisi, dan disesuaikan di tempat lain.

Dokumentasi Simposium PRBBK I—IV di Indonesia memberikan pesan yang kuat tentang kecirian PRBBK. Argumentasi yang menonjol adalah bahwa komunitas lokal memiliki kapasitas yang unik dalam menghadapi risiko-risiko bencana setempat, lebih sensitif dan lebih *well informed* tentang lingkungan mereka sendiri, mereka seringkali lebih dapat meramal kejadian-kejadian yang tidak mereka inginkan. Mereka kaya dengan pengalaman dalam pertahanan diri yang berevolusi sejak dulu, paling sesuai dengan lingkungan sosio-ekonomik, budaya, dan politik yang ada. Meskipun demikian, studi-studi empiris menunjukkan bahwa tindakan PRB tidak selalu lahir dari pemikiran rasional tentang perencanaan PRB itu sendiri, melainkan dilakukan menurut rasionalitas tertentu yang memiliki akses pada pengambilan keputusan, di mana rasionalitas komunitas lokal sering dianggap kurang penting dan tidak logis dibanding rasionalitas ahli dari luar, pemerintah, dan donor.

Idealnya, PRBBK merupakan pendekatan berbasis pemberdayaan komunitas demi mengurangi ketergantungan eksternal, terutama pada saat darurat

bencana maupun dalam rangka meningkatkan kapasitas dan *resilience* penghidupan komunitas yang ditargetkan. PRBBK mengaplikasikan prinsip “*leave no one behind*” alias antidiskriminasi yang berbasis gender, umur, kelompok agama, ras, suku, dan antidiskriminasi minoritas.

Ketimpangan jender merupakan salah satu sumber kerentanan. Pendekatan PRBBK yang mempertimbangkan aspek ini mempunyai potensi untuk juga membantu mengatasi isu-isu sosial dan kesetaraan gender. Distribusi risiko kematian yang berbeda secara mencolok antara laki-laki dan perempuan dalam peristiwa Tsunami Aceh 2004, menunjukkan secara tegas bahwa ada komponen sosial dan non-alam dari risiko bencana.

Feltenbiermann (2006), dengan mengutip hasil riset, menunjukkan bahwa rasio angka kematian laki-laki dan perempuan adalah 1 : 3. Sementara sebuah riset yang disponsori Oxfam (2005) di belasan desa terpilih, menunjukan rata-rata 1 : 5 untuk laki-laki dan perempuan. Rofi & Doocy (2006) dan Doocy dkk. (2007), menunjukkan pengalaman di Aceh, sedangkan Nishikiori dkk. (2006), mempresentasikan suatu pola kematian di Srilanka berdasarkan gender, di mana semuanya secara jelas menunjukkan bagaimana perbedaan gender ikut bermain sebagai salah satu faktor penting yang turut menentukan distribusi risiko tsunami. Mengintegrasikan gender sebagai satu faktor penting yang turut menentukan distribusi risiko, tidak bisa lagi dilihat sebagai suatu opsi melainkan sesuatu yang vital dan bersifat imperatif.

Usia adalah faktor lain yang signifikan pula untuk diperhitungkan, yang tidak tercakup di dalam alat-alat penilaian risiko bencana seperti dokumen PN-PRB tersebut. Peek (2008), mencatat beberapa bencana “berskala besar”, termasuk gempa bumi dan tsunami di Samudra Hindia tahun 2004, gempa bumi Pakistan tahun 2005, serta badai Katrina tahun 2005, yang menunjukkan suatu realitas yang menyedihkan, bahwas bencana bisa saja berdampak pada banyak korban belia. Mitchell dkk. (2008), mengungkapkan kembali laporan *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC) yang difokuskan pada kelompok-kelompok paling terkena dampak, yakni anak-anak di bawah 15 tahun dan perempuan (hlm. 255). Peek mencatat 17 tipe risiko yang sering dihadapi anak-anak saat bencana (Peek 2008: 5).

Tabel 1. Perbandingan Pendekatan PRBBK dan Konvensional PRB

Aspek	PRBBK	Konvensional
1. Komunikasi risiko bencana	Data dan informasi lebih simetris dan kaya, terjadi pertukaran informasi antar- <i>stakeholder</i> secara lebih cepat	Asimetris, dan hanya berbasis pendapat ahli serta pengetahuan elite. Komunikasi risiko bersifat <i>top-down</i>
2. Transaksi Pengetahuan dan praktik	Terjadi transaksi pengetahuan yang bersifat ‘ <i>peer-to-peer</i> ’ antara komunitas dan ahli/fasilitator. Terjadi <i>cross-fertilisasi</i> pengetahuan antar- <i>stakeholder</i> .	Pengetahuan lokal yang mungkin saja telah diproduksi komunitas dikalahkan oleh pendapat ahli yang tidak sensitif dengan konteks risiko lokal.

3.	Efisiensi waktu	Perlu investasi waktu yang lebih banyak di awal, namun dalam jangka panjang, dianggap lebih berkelanjutan.	Jangka pendek lebih menguntungkan namun secara jangka panjang tidak berkelanjutan
4.	Efisiensi biaya	Sumber daya lokal (pengetahuan, tenaga, keterampilan, modal) diadakan secara maksimum	Lebih banyak biaya tambahan untuk waktu pekerjaan yang lebih panjang
5.	Efektivitas	Keterlibatan banyak pihak membuat lebih banyak kader lokal yang terlatih mengurangi risiko lokal setempat.	Sedikit aktor lokal yang terlatih, ketergantungan pada pihak luar (ahli, pemerintah, LSM)
6.	Legitimasi	Komunitas memandang program dengan cara yang lebih bersahabat. Akar masalah kerentanan dan risiko seperti ketimpangan jender, umur, dan kelas bisa dikurangi karena partisipasi membuka ruang bagi kaum marjinal.	Partisipasi rendah, membuat tingkat legitimasi juga rendah, karena terjadi peminggiran kaum marjinal yang tinggi kerentanannya.
7.	Kesetaraan	Kesetaraan adalah harga mati. Tingkat distribusi risiko dan kelompok paling rentan sebagai target.	Minim visi pada pengurangan kelompok rentan dan tidak mampu mengurangi akar masalah kerentanan
8.	Keberlanjutan	Secara ideal, bila unsur 1—7 terpenuhi, maka keberlanjutan diasumsikan sangat mungkin tercapai karena terjadi <i>self-mobilization</i> dari masyarakat. Lebih tingginya martabat komunitas meningkatkan kemampuan pengurangan risikonya sendiri.	Keberlanjutan sulit dicapai karena ketergantungan pada pihak luar, tidak mampu menggali kapasitas lokal untuk mengurangi kerentanan dan kapasitas.

Hakikat pemberdayaan dalam pendekatan PRBBK mempunyai kapasitas untuk menghapus beberapa aspek penyebab kerentanan, dan dengan itu mengurangi dampak kejadian-kejadian bencana pada masa datang. Disadari bahwa penanggulangan bencana bukanlah suatu pendekatan yang linear yang keberhasilannya dapat dijamin dalam ukuran pencapaian tujuan dan dimensi waktu tertentu.

Secara umum kita pahami bahwa proses-proses partisipatif selalu memerlukan waktu yang lebih panjang ketimbang kalau program itu dilaksanakan sendiri oleh lembaga yang melaksanakan PRBBK. Terlebih lagi, semakin besar konsesi yang diberikan oleh lembaga atau praktisi penanggulangan bencana kepada komunitas, maka semakin besar pula kemungkinan warga komunitas akan memengaruhi tujuan dan cara-cara mencapainya.

Tabel 1 menunjukkan bahwa keberlanjutan bisa dijamin oleh PRBBK karena dipenuhi beberapa aspek seperti efisiensi waktu dan biaya, efektivitas, legitimasi, kesetaraan, serta data dan informasi risiko yang lebih simetris dan pengetahuan risiko yang lebih terdistribusikan karena pelibatan *stakeholder* lokal yang memadai.

Pendekatan Berbasis Komunitas (Konsep dan Praktik)

Peran Masyarakat: Titik Berat PRBBK

Definisi bencana yang sering dipakai adalah peristiwa yang terjadi ketika ancaman yang datang melebihi kemampuan komunitas untuk mengatasinya. Pengertian ini tentu sebuah penyederhanaan karena tiap kerugian atau kehilangan baik materi maupun nonmateri, dapat dikategorikan sebagai bencana. Meskipun tidak ada kesepakatan bersama mengenai indikator baku untuk menentukan apakah komunitas mampu mengatasi bencana atau tidak, namun seringkali komunitas yang selamat, misalnya dalam kejadian ekstrem di Aceh dan Nias, menjelaskan secara baik bentuk kapasitas lokal yang tersedia.

Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip demokrasi. Salah satu prasyarat utama dalam mewujudkan partisipasi itu adalah adanya keterbukaan dan transparansi. Asas keterbukaan (*openess*) mengandung sekurang-kurangnya lima unsur utama yang memungkinkan peran serta masyarakat itu dapat terjadi, yaitu:

- (1) Hak untuk mengetahui (*right to know, meeweten*). PRBBK adalah produk publik/umum dan pemenuhan hak untuk aman dari bencana merupakan bagian dari HAM. Hak ini pada dasarnya merupakan hak yang mendasar dalam alam demokrasi. Artinya segala hal yang berkenaan dengan kepentingan publik, maka seyogyanya publik mengetahuinya secara utuh, benar, dan akurat.
- (2) Hak untuk memikirkan (*right to think, meedenken*). Setelah masyarakat mendapat akses informasi tentang apa yang menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya, maka selanjutnya hak masyarakat pula untuk ikut serta terlibat dalam pemikiran, pengkajian, dan penelitian tentang apa yang terbaik bagi semua pihak. Kegiatan pengkajian dan penelitian yang dilakukan oleh masyarakat memberi makna, di satu pihak, adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap masalah yang dihadapi; dan di lain pihak, pemerintah pun sesungguhnya "diringankan" dari beban permasalahan yang harus mendapatkan solusinya.
- (3) Hak untuk menyatakan pendapat (*right to speech, meespreken*). Sebagai konsekuensi logis dari adanya hak untuk ikut memikirkan, maka tindak lanjutnya adalah hak untuk berbicara guna menyatakan sesuatu pendapat. Maksudnya adalah bahwa apa yang telah dikaji, diteliti dengan pemikiran yang dalam dan matang, maka masyarakat berhak untuk menyampaikan

pendapatnya tersebut ke hadapan publik lainnya. Pernyataan ini dapat berupa hal-hal yang menyangkut kepentingan umum maupun kepentingan individual atau kelompok, termasuk di dalamnya pernyataan tentang sesuatu masalah yang ada pada pemerintah (yang dapat berisi masukan dan atau kritik) maupun masalah yang ada pada masyarakat itu sendiri.

- (4) Hak untuk memengaruhi pengambilan keputusan (*right to participate in decision making process, meebeslissen*). Substansi yang dinyatakan sebagaimana diuraikan di atas, sesungguhnya juga dimaksudkan agar masyarakat dapat mengambil peran dan melibatkan diri dalam batas-batas tertentu secara proporsional untuk memengaruhi pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang. Dengan perkataan lain, substansi dari suatu putusan yang diambil oleh pihak yang berwenang tersebut adalah didasarkan pada pertimbangan masukan dari masyarakat yang patut untuk diakomodasi. Konkretnya, setiap masukan seyogyanya dipertimbangkan secara saksama, dikaji dan diteliti manfaat dan mudharatnya bagi kepentingan dan kemaslahatan umum (semua pihak). Apabila masukan atau saran tersebut akan ditolak, maka harus dijelaskan alasan dan tujuannya, agar jerih payah usaha masyarakat dalam pemikiran dan pendapatnya itu tetap merasa dihargai. Hak untuk memengaruhi pengambilan keputusan ini sering pula digolongkan ke dalam pengawasan apriori, yakni pengawasan atau kontrol dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan oleh pihak yang berwenang. Dalam hal ini, jelas unsur preventif dari maksud pengawasan atau kontrol, yaitu untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.
- (5) Hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan (*right to monitor in implementing of the decision, meetoezien*). Secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat berhak pula untuk mengawasi jalannya putusan yang telah diambil. Pengawasan masyarakat ini merupakan bagian dari hak demokrasi dalam kerangka *public control*. Pengawasan atau kontrol terhadap jalannya putusan ini atau dapat disebut kontrol aposteriori adalah dimaksudkan untuk tindakan korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Kerangka Hukum PRBBK

Saat ini telah berkembang sedikitnya dua pemikiran kerangka hukum PRBBK. Pertama, PRBBK merupakan sisi informal dalam praktik penanggulangan bencana. Bukti empirisnya adalah bahwa hampir semua praktik PRBBK di Indonesia maupun dunia, lahir dari protokol lokal tak tertulis yang bersifat *voluntary* dan informal. Secara umum bersifat *un-regulated*. Bahwa baik dalam wacana maupun praktik, terdapat upaya-upaya untuk meregulasi atau memformalkan secara spesifik pengetahuan/praktik PRBBK, misalnya konsep penanggulangan banjir di Belanda yang asalnya bersifat informal dan tanpa inisiatif eksternal yang telah ada sejak tahun 1100 Masehi. Namun argumentasi ini tidak sepenuhnya tepat.

Pemikiran kedua, PRBBK adalah pendekatan yang dalam rumusan formal, dapat digunakan dalam komunitas dengan satuan formal seperti desa/dusun ataupun mukim (kasus Aceh). PRBBK hanyalah kerangka logis yang dalam praktiknya di tingkat formal desa (lihat konsep Desa Tangguh UNDP/ERA-Bappenas, draft Desember 2008) dapat disesuaikan dengan institusi dan organisasi desa yang bekerja sesuai siklus APBD, dengan keterhubungan ideal antara Musrenbangdes/Musrenbangcam/Musrenbangkab/Musrenbangnas.

Secara formal dalam UU 24/2007 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP 21/2008) memberikan definisi yang lepas dan luas tentang komunitas yang dimaksud. Oleh sebab itu, PRBBK yang bersifat mikro bisa ditafsirkan mendapat tempat pada kerangka hukum formal di Indonesia. Sedangkan sebaliknya, pemaknaan komunitas dalam PP 21/2008, memberikan nuansa yang sedikit berbeda atau tepatnya lebih luas karena juga mencakup kalangan usaha dan masyarakat dalam arti luas (Lihat pasal 75 dan 87).

Dukungan formal atas PRBBK tercantum dalam UU 24/2007 Bab V Hak dan Kewajiban Masyarakat, khususnya Pasal 26 bagian d, e, dan f, yakni: (d) berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial; (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. Sedangkan pada bagian "kewajiban masyarakat" yakni Pasal 27 UU PB: Setiap orang berkewajiban: (b). melakukan kegiatan penanggulangan bencana dan (c). memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana dan berkonsultasi dengan masyarakat setempat. Perlu tetap diimbangi juga dengan jaminan hukum pada pasal 26 (bagian c) yakni mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana. Di sini bisa diperluas juga tentang peran pemerintah dalam memberikan data dan informasi tentang bencana itu sendiri secara proaktif.

Perangkat hukum yang tidak kalah penting adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang Undang ini menjadi landasan yang mampu menghubungkan sinergi antara PRBBK, perencanaan pembangunan desa dan kabupaten serta nasional yang sensitif bencana. Sebagai sebuah pendekatan, tentunya desa tidak tepat dikatakan sebagai domain tunggal PRBBK. Pesan buku ini adalah PRBBK bisa diterapkan secara makro maupun mikro. Karenanya PRBBK merupakan jawaban dari partisipasi masyarakat sebagaimana tertuang dalam UU 24/2007 dan UU 25/2004.

Sebagian besar *pilot project* PRBBK di Indonesia sejak 1990-an, bersumber dari pendanaan internasional. Hal ini kemudian dikenali dan diatur secara formal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana (PP 23/2008), seperti pada petikan di bawah ini:

- *Pasal 2.* Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana bertujuan untuk mendukung penguatan upaya penanggulangan bencana, pengurangan ancaman dan bencana, pengurangan penderitaan korban bencana, serta mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat.
- *Pasal 3.* Pengaturan mengenai peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana meliputi kegiatan pada tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana.
- *Pasal 4.* Kepala BNPB berwenang menentukan peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana.

UU 24/2007 dan PP turunannya sebaiknya tidak ditempatkan sebagai rezim tunggal tentang Penanggulangan Bencana secara umum maupun secara khusus PRBBK. Menjadi tugas praktisi atau ilmuwan yang mencermati PRBBK untuk melihat keterkaitan undang-undang dan peraturan yang bersifat sektoral yang menjamin partisipasi publik di dalamnya. Dukungan aturan formal terhadap praktik PRBBK seyogyanya ditempatkan secara sadar bahwa UU 24/2007 ataupun UU 26/2007 yang mengatur tentang tata ruang berbasis Pengurangan Risiko Bencana, merupakan faktor pendukung demi kelanggengan pengurangan risiko bencana di tingkat komunitas.

Peran Penting Komunitas dalam Kerangka Hukum

Pengurangan Risiko Bencana akan sangat efektif bila kebutuhan-kebutuhan khusus di tingkat lokal dapat dipenuhi. Ketika digunakan secara terpisah, intervensi-intervensi pemerintah dan kelembagaan seringkali terbukti tidak efisien, tidak efektif, dan tidak berkelanjutan karena sering intervensi tersebut bersifat sporadis dan hanya merespons pada saat krisis. Misalnya, intervensi-intervensi kedaruratan untuk mengurangi eskalasi dampak, cenderung mengabaikan persepsi dan kebutuhan di tingkat lokal dan potensi nilai sumber daya dan kapasitas setempat dalam proses tersebut. Akibatnya tidak mengherankan jika bantuan tanggap darurat jauh melampaui sumber daya yang telah ditanam untuk mengembangkan kemampuan pengurangan bencana di tingkat lokal.¹

Peran serta masyarakat adalah sebagai bagian sentral dalam strategi pembangunan yang modern dan demokratis. Peran serta dalam seluruh aspek pembangunan, baik pada proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, peman-

¹ Bastian Affeltranger, dkk. *Hidup Akrab Dengan Bencana, sebuah tinjauan global tentang inisiatif-inisiatif pengurangan bencana seri pertama*. MPBI. Jakarta, 2007.

tauan, pengawasan, evaluasi, maupun pada tahap penerimaan manfaat, maka dengan demikian asumsinya adalah bahwa tujuan-tujuan pembangunan itu pun seyogyanya akan tercapai pula.

Dalam konteks hak-hak masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyelenggarakan satu Konvensi Internasional di Aarhus, Denmark, pada 25 Juni 1998 yang diikuti oleh 39 negara dan Masyarakat Eropa dengan menghasilkan *The Aarhus Convention* yang berisikan 3 (tiga) pilar yang menjamin hak-hak rakyat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, yakni:

- *Pilar Pertama*, akses terhadap informasi, yang pada intinya adalah bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi yang utuh, akurat, dan mutakhir untuk berbagai tujuan. Akses terhadap informasi ini dibagi ke dalam dua tipe, yaitu a) Hak masyarakat untuk memperoleh informasi dari para pejabat publik (*public authorities*) dan kewajiban mereka untuk merespons dan menyediakan informasinya sesuai dengan permintaan masyarakat. Tipe inilah yang disebut hak akses informasi secara **pasif**; b) Tipe kedua disebut hak informasi secara **aktif**, yaitu hak masyarakat untuk menerima informasi; dan kewajiban pejabat publik untuk mengumpulkan dan kemudian mendiseminasikan informasi tersebut kepada masyarakat tanpa diminta.
- *Pilar Kedua*, peran serta dalam pengambilan keputusan, yaitu pilar demokrasi yang menekankan pada jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam suatu pembuatan informasi dan jaminan bahwa partisipasi tersebut benar-benar dijalankan dalam realitasnya atau praktiknya, dan tidak sekadar di atas kertas, dengan melalui akses terhadap penegakan keadilan. Peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan ini dibagi dalam tiga bagian. *Pertama* adalah hak masyarakat untuk berperan serta dalam memengaruhi pengambilan keputusan bagi kegiatan tertentu sesuai dengan kepentingannya. *Kedua*, berperan serta dalam pengambilan keputusan dalam hal penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan. *Ketiga*, berperan serta dalam mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- *Pilar Ketiga* adalah akses terhadap penegakan keadilan, yaitu akses untuk memaksakan dan memperkuat, baik hak akses informasi maupun hak partisipasi, untuk kemudian hak ini dimasukkan ke dalam sistem hukum nasional atau domestik; dan memperkuat penegakan hukum lingkungan nasional atau domestik agar dijalankan dengan benar. Yang penting dari pilar ketiga ini adalah tersedianya suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung.

Dari uraian di atas, maka secara ringkas dapat disimpulkan bahwa hakikat peran serta masyarakat itu dapat terwujud dalam bentuk:

- (1) Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masyarakat sebagai alternatif saluran aspirasinya;

- (2) Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pemimpin dan tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal;
- (3) Senantiasa merespons dan menyikapi secara kritis terhadap sesuatu masalah yang dihadapi sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya;
- (4) Keberhasilan peran serta itu sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi itu sebagai dasar bagi penguatan posisi daya tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman dan arah bagi penentuan peran strategis dalam proses pembangunan;
- (5) Bagi Pemerintah, peran serta masyarakat itu merupakan sumber dan dasar motivasi dan inspirasi yang menjadi energi kekuatan bagi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

Kotak 3: Contoh inisiatif PRBBK dalam kerangka hukum lokal: Haekto

Data 2008, desa Haekto memiliki 239 KK terdiri dari laki-laki 443 orang dan perempuan 454 orang. Mata pencarian 90% penduduk adalah petani tradisional, >2% adalah PNS guru dan pegawai kecamatan, dan sisanya berdagang atau tenaga ojek. Hasil PRA Bencana PMPB Kupang menunjukkan bahwa sejak tahun 2000 sampai saat ini, banjir merupakan peristiwa tahunan dan berulang. Akumulasi dampak banjir tahunan, secara tidak langsung, memengaruhi rendahnya rata-rata tingkat pendapatan yang hanya Rp100.000,00 s/d Rp250.000,00 per-KK per bulan dengan sarana kesehatan rumah tangga (MCK dan sumber air bersih) sangat minim. Kemampuan mengakses pendidikan semakin lama semakin menurun karena lemahnya ekonomi masyarakat. Tahun 2008, terdapat upaya membumikan PRBBK ke dalam kebijakan dan kerangka hukum lokal. Kebijakan atau kerangka hukum lokal yang dimaksud adalah pengambilan keputusan yang diambil oleh jajaran pemerintahan lokal setingkat kepala desa bersama-sama dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai struktur terendah dalam tata pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Otonomi Daerah.

Upaya ini tertuang dalam Peraturan Desa Haekto, Kecamatan Noemuti Timur, Kabupaten Timor Tengah Utara, Provinsi NTT No.2 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan di mana secara garis besar terdapat hal-hal yang mendasar dari Perdes ini.

Membaca dengan teliti Perdes ini, maka kita akan menemukan sebuah gambaran besar bahwa Perdes ini telah melakukan identifikasi pentingnya melakukan penyelenggaraan kesehatan masyarakat sebagai bagian dari hak, pentingnya menangani ancaman terhadap kesehatan masyarakat, dan pentingnya menjaga lingkungan yang sangat berhubungan dengan tingkat kesehatan yang dialami oleh masyarakat desa. Hal mendasar yang tampak dari

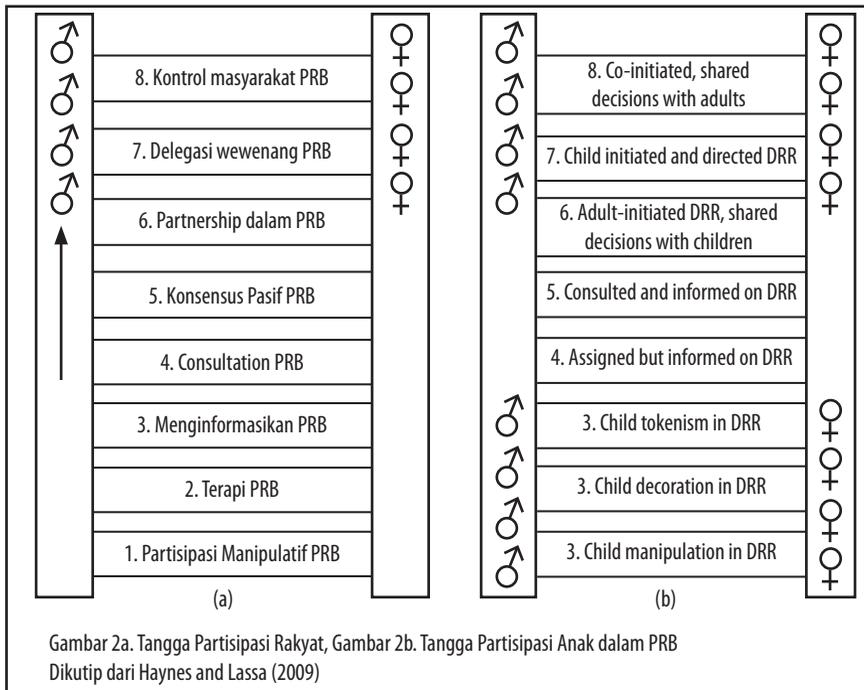
Perdes ini adalah bahwa UU PB, UU Lingkungan Hidup, dan UU Wabah Penyakit Menular menjadi referensi dalam bagian menimbangannya, selain UU lainnya.

Bahkan saat ini Pemerintah Desa Haekto juga tengah membahas Rancangan Peraturan Desa tentang Pemeliharaan Kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) di mana dalam *draft*-nya tertulis bahwa Rancangan Perdes ini bertujuan untuk melakukan upaya Pengurangan Risiko Bencana.

Sumber: PMPB Kupang & Ivan

Partisipasi Komunitas dalam PRB

Partisipasi komunitas merupakan suatu proses pemberian atau pembagian wewenang lebih luas kepada komunitas untuk secara bersama-sama memecahkan berbagai persoalan termasuk bencana. Pembagian kewenangan ini dilakukan berdasarkan tingkat keikutsertaan komunitas dalam kegiatan tersebut. Partisipasi komunitas bertujuan untuk mencari jawaban atas masalah dengan cara lebih baik, dengan memberi peran komunitas agar memberikan kontribusi sehingga implementasi kegiatan berjalan efektif, efisien, dan berkelanjutan. Partisipasi komunitas dilakukan mulai dari tahapan kegiatan pembuatan konsep, konstruksi, operasional-pemeliharaan, serta evaluasi dan pengawasan.



Gambar 2.1 Tangga Partisipasi Rakyat Gambar 2.2 Tangga Partisipasi Anak dalam PRB Dikutip dari Haynes and Lassa (2009)

Tingkat partisipasi komunitas dalam kegiatan PRB bisa digambarkan dalam metafora tangga, yang dimodifikasikan dari Arnstein (1969)—Gambar 2.1. dan Hart (1999)—Gambar 2.2. Kedua gambar tersebut memaklumi bahwa partisipasi sering dimulai dari tahapan manipulatif. Contohnya pada Gambar 2.1. pemerintah atau LSM menggunakan suara masyarakat demi kepentingan mereka dan tanpa sepengetahuan masyarakat. Dalam konteks partisipasi anak (Gambar 2.2.) metafora tangga nomor 1 menggambarkan bahwa suara anak-anak digunakan demi kepentingan orang dewasa tanpa sepengetahuan anak-anak.

Simbol laki-laki dan perempuan dalam Gambar 2.1. dan 2.2. adalah tambahan penulis untuk menggambarkan bahwa tanpa kesetaraan jender, tangga partisipasi hanya milik jender tertentu (dalam hal ini laki-laki dewasa). Dalam banyak kasus, partisipasi memang bersifat manipulatif yang dilakukan kaum laki-laki.

Untuk menaiki setiap tangga, diperlukan "*window of opportunity*" (Hart, 1999), yakni perubahan paradigma dari pemegang proyek PRB (pemerintah, LSM, swasta dalam wajah CSR). Sebagai upaya awal, partisipasi yang manipulatif dan terapi yang bersifat *top-down*. Untuk kedua langkah awal ini, Arnstein (1969) menyebutnya sebagai "non partisipatif" yang tidak menghargai harkat dan martabat komunitas.

Gambar 2.2 sengaja dikembangkan sebagai metafora yang menggambarkan tahapan tahapan pengarusutamaan anak dalam kegiatan PRB (contoh: program PRBBK MDMC Muhammadiyah dan *Plan Indonesia*). Gambar 2.1, khusus untuk tangga 3—5, menginformasikan sosialisasi satu arah *top-down*, konsultasi dan konsensus pasif komunitas berkaitan PRB adalah sekadar tokenisme, yakni pe libatan komunitas yang minimal atau ala kadar saja.

PRBBK dengan syarat minimum sangat direkomendasikan agar masyarakat bukan hanya sekadar jadi mitra dalam kegiatan PRB, tetapi juga memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan dan kontrol atas pengelolaan risiko tanpa mengeliminasi tanggung jawab para pihak pemangku kepentingan dalam PRB. (Lihat bagian 9.8 tentang alat analisis pemangku kepentingan PRBBK.)

Meskipun para praktisi PRB umumnya sepakat untuk lebih memberikan penekanan pada program-program pengelolaan risiko bencana oleh komunitas, dalam hal ini PRBBK, agar komunitas yang rentan itu sendiri yang terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan pengelolaan risiko bencana bersama dengan semua entitas tingkat lokal, provinsi, dan nasional dalam bentuk kerja sama. Tujuan pengurangan risiko bencana oleh komunitas adalah mengurangi kerentanan dan memperkuat kapasitas komunitas untuk menghadapi risiko bencana yang mereka hadapi. Keterlibatan langsung komunitas dalam

melaksanakan tindakan-tindakan pengurangan risiko di tingkat lokal adalah suatu keharusan.

Program PRB yang bersifat *top-down* yakni yang anti-PRBBK kerap gagal untuk mencakup kebutuhan setempat, khususnya dari komunitas yang rentan, mengabaikan potensi sumber daya dan kapasitas setempat, dan mungkin dalam beberapa kasus bahkan meningkatkan ketergantungan sekaligus kerentanan komunitas. Sebagai contoh, seberapa banyak permukiman hasil rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh dan Nias ‘merana’, membahayakan dan ditinggalkan warga karena tidak dikelola?

Di tingkat lebih tinggi, partisipasi secara tegas ditekankan oleh UU 24/2007 pada saat rekonstruksi pascabencana.² Meskipun demikian, partisipasi masyarakat sipil dalam analisis dan penilaian risiko bencana juga dikuatkan dalam Pasal 87 PP No. 21/2008 dengan judul “Partisipasi dan Peran Serta Lembaga/Organisasi Kemasyarakatan, Dunia Usaha, dan Masyarakat”—*Pertama*, untuk meningkatkan partisipasi dalam rangka membantu penataan daerah rawan bencana ke arah yang lebih baik dan rasa kepedulian daerah rawan bencana; dan *kedua*, melalui upaya “kampanye peduli bencana, mendorong tumbuhnya rasa peduli dan setia kawan di antara masyarakat sipil dan dunia usaha”; dan *ketiga*, mendorong partisipasi dalam bidang pendanaan dan kegiatan kesiapsiagaan menghadapi bencana.

² Terminologi “partisipasi” dalam UU PB terlihat dalam 5 bab yakni bab 4, 26, 59, 60, dan 69. Bab 59, 60 dan 69 tentang kebijakan rekonstruksi.

Karakteristik dan Kecirian PRBBK

Praktik PRBBK dicirikan oleh beberapa hal yang mendasar dan prinsip yakni:

- Kekuasaan tertinggi pengelolaan risiko dan kesiapsiagaan menghadapi bencana berada di tangan kelembagaan berbasis masyarakat yang dimandatkan.
- Diagnosis akar masalah bencana secara tepat, strategi mitigasi dan pemulihan dilakukan secara tepat karena partisipasi penuh menjamin representasi kepentingan nyata masyarakat.
- Eksistensi kelembagaan di komunitas yang dimandatkan untuk penanganan bencana mengandalkan respons yang cepat/tepat pada masa darurat.
- Intervensi: bersifat multisektor, lintas sektor, lintas ancaman (banjir dan kekeringan; darurat dan pemulihan).
- Meliputi seluruh elemen perencanaan/siklus penanganan bencana. Sumber daya utama adalah masyarakat sendiri didukung pengetahuan dan keahlian lokal.
- Input eksternal sedikit, hasil pengelolaan bencana maksimal.
- Masyarakat berdaulat terhadap bencana dengan indikator ketergantungan pada pihak luar dikurangi hingga titik 0 (secara teoretis).

Tentunya, dalam irisannya dengan pengetahuan modern, PRBBK mengalami modifikasi dan pengayaan. Pengayaannya yang coba dihadirkan dalam bentuk esensi atau kecirian mendasar dari PRBBK itu sendiri. Yakni upaya inisiatif pengurangan bencana yang bersifat "*home grown*" meskipun dengan input ataupun dukungan eksternal.

Dalam dimensi yang lain, PRBBK bermetamorfosis juga sebagai sebuah wilayah pengetahuan yang memiliki *setting* pengetahuan, penelitian, kebenaran empiris, pengembangan ilmu, salah satu cabang dari kajian kebencanaan yang mungkin bersumber pada studi antropologi/sosiologi bencana. Implikasinya adalah lahirnya para profesional yang memiliki keterampilan dan spesialisasi dalam PRBBK.

Praktisi PRBBK selanjutnya dikonstruksikan sebagai "orang luar", yang mungkin saja berasal dari bagian masyarakat berisiko, yang memfasilitasi komunitas berisiko dalam melaksanakan penanggulangan bencana, di mana pekerjaannya didefinisikan oleh dimensi ruang dan waktu yang terbatas. Dalam dimensi proyek, ini berdampak pada keharusan para praktisi untuk memiliki strategi masuk (*entry strategy*) dan strategi keluar (*exit strategy*).

Selanjutnya, PRBBK sebagai sebuah wilayah kerja yang juga menuntut profesionalisme, maka PRBBK secara konseptual berkembang menjadi sebuah "body of knowledge" yang dikonstruksikan secara *sistematis* yang mengandung pengertian bahwa PRBBK bukanlah suatu rangkaian dari kebetulan (*serendipitous*), berdasarkan sekadar pada naluri, kedermawanan, atau pun ibadah.

PRBBK adalah proses-proses tertata dan terencana, dan mengikuti prosedur-prosedur yang kurang lebih baku. Dengan demikian, PRBBK adalah pekerjaan yang dapat ditilik oleh orang lain dan oleh komunitas itu sendiri, dilaksanakan penuh disiplin dan dengan senantiasa bertanggung jawab, serta akuntabel.

Dengan input sumber daya maksimum yang berasal dari komunitas yang unsur-unsurnya dapat digunakan untuk membedakan apakah praktik PRBBK itu sistematis atau tidak adalah sebagai berikut:

- (1) *Disiplin*: praktisi PRBBK mematuhi pola pikir, langkah, dan tindakan yang sesuai dengan kerangka kerja yang telah disepakati sebagai "body of knowledge" (kecirian, proses-proses dan tahapan, keterampilan dasar, dan pengetahuan) bersama di antara para praktisi PRBBK, berdasarkan suatu kesepakatan. Ini berkaitan dengan misalnya cara mengenali masalah atau isu, urutan kerja, pola hubungan dengan komunitas, pemerintah dan sistem sumber daya, dsb. Tanpa disiplin semacam ini maka setiap praktisi PRBBK dapat menyelenggarakan tugasnya sesuka hati dan akibatnya tidak ada jaminan kualitas bahwa praktik itu akan berhasil guna.
- (2) *Berkesadaran*: semua langkah yang diambil dan kegiatan yang dilaksanakan oleh praktisi PRBBK berpijak pada proses kesadaran yang terencana. Dengan kata lain, idealnya tidak ada kegiatan PRBBK yang bersifat 'kebetulan' ataupun reaksi impulsif melainkan semua adalah terencana. Tindakan besar atau kecil dalam PRBBK adalah bagian dari kerangka besar yang disusun secara terencana.
- (3) *Akuntabel*: bagian tidak terpisahkan dari suatu praktik yang sistematis adalah adanya kesadaran bahwa langkah dan kegiatan praktisi PRBBK harus selalu transparan terutama terhadap komunitas yang bersangkutan dan dengan sejawat praktisi PRBBK. Dengan transparansi ini maka kita dapat mengukur kesesuaian antara praktik tersebut dengan kaidah-kaidah praktik PRBBK, dengan kesesuaian antara tujuan awal dengan pencapaian kegiatan. Tanpa akuntabilitas ini maka praktisi PRBBK lagi-lagi dapat menyelenggarakan tindakan dan langkah sesuka hatinya dan tidak ada jaminan bahwa yang diselenggarakannya itu memang sungguh bermanfaat.
- (4) *Auditabel*. Bahwa kinerja PRBBK dapat diaudit secara partisipatif oleh komunitas, dengan kriteria-kriteria dasar yang fleksibel tetapi juga telah dikembangkan oleh inisiatif-inisiatif seperti Kerangka Aksi Hyogo dalam mengukur tingkat kapasitas dan *resilience* komunitas.

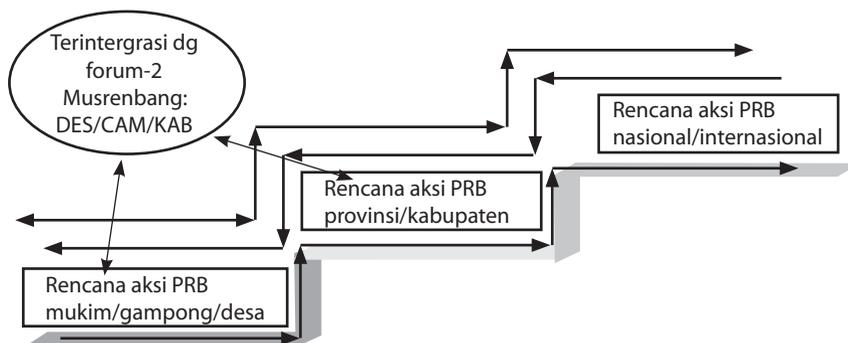
Pengalaman dalam pelaksanaan penanggulangan bencana yang berorientasi pada pemberdayaan dan kemandirian komunitas akan merujuk pada: (1) melakukan upaya pengurangan risiko bencana bersama komunitas di kawasan rawan bencana, agar selanjutnya komunitas mampu mengelola risiko bencana secara mandiri; (2) menghindari munculnya kerentanan baru dan ketergantungan komunitas di kawasan rawan bencana pada pihak luar; (3) penanggulangan risiko bencana merupakan bagian tak terpisahkan dari proses pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam untuk keberlanjutan kehidupan komunitas di kawasan rawan bencana; (4) pendekatan multisektor, multidisiplin, dan multibudaya (Paripurno, 2006b).

Kecirian Umum PRBBK

Secara umum ciri-ciri PRBBK adalah

- Visi penyelamatan hidup dan penghidupan berkelanjutan: *Disaster Risk Management (DRM)* sebagai "*public goods*" dan hak-hak asasi manusia.
- Misi reduksi kerentanan, *multi-hazards management*, peningkatan kapasitas masyarakat dalam memonitor, adaptasi, respons, mitigasi, persiapan, peringatan dini, dan seluruh aspek perencanaan bencana.
- Partisipasi adalah dimensi spiritual namun faktual, harga mati. Masyarakat sebagai *penggerak utama*, sebagai poros. Bukan partisipasi sesaat karena faktor donor atau pihak eksternal.
- Sensitif jender: keterlibatan penuh laki-laki dan perempuan.
- Sensitif dengan kerentanan: prioritas berdasarkan tingkat distribusi kerentanan sektoral dan kelompok/pihak/*stakeholder* yang paling rentan.
- Mengenal kapasitas dan sumber daya lokal (mekanisme adaptasi lokal dan strategi *coping*).
- (Perangkat keras) alias mandat kelembagaan di komunitas yang memonitor, mengomunikasikan risiko bencana secara reguler dan melakukan penanganan sebelum, ketika, dan setelah peristiwa darurat kemanusiaan [*plan-do-check-re-act*] atau [POAC: *plan-organizing-action-coordination*] atau [*assessment-plan-implement-monitor-evaluate*]
- Memiliki perangkat lunak (aturan/kebiasaan/protokol/mekanisme).
- Pihak luar diposisikan sebagai fasilitator dan pendukung.
- Transformasi "*collective memory*" atas bencana menuju aksi kolektif untuk reduksi bencana.
- Komunikasi risiko bencana secara berkelanjutan (melalui kombinasi media: budaya dan bahasa lokal, simbol, meunasah/surau, struktur mukim, warung kopi, buku/komik, syair, lagu daerah, pantun, sekolah, radio komunitas, VCD, milis (*mailing list*), internet, khotbah Jum'at, Risma).

- Pendekatan tetap harus inklusif (anti pendekatan eksklusif).
- Pengkaderan fasilitator/pendamping/organisor PRBBK yang berasal dari komunitas lokal, dari pengorganisasian menuju mobilisasi.
- Pelembagaan PRBBK demi keberlanjutan. Skenario keberlanjutan PRBBK harus terumuskan secara jelas.
- Terciptanya komunitas yang 'adaptif' dan kenyal (*resilience*) yakni "kemampuan di tiap level untuk mendeteksi, mencegah, minimalisasi, dan bila perlu menangani dan pulih dari kejadian ekstrem" (Medd dan Marvin, 2005: 45).
- Perencanaan kontijensi di level komunitas yang secara reguler disimulasikan: demi melahirkan komunitas yang sadar akan ancaman terhadap kampungnya; tahu bagaimana dan terampil melindungi diri mereka, keluarga, aset-aset penghidupan dari ancaman alam; Agar mampu mengelola kedaruratan akibat ancaman, tidak terjadi eskalasi ke tingkat bencana yang lebih kompleks.
- Integrasi PRBBK ke Musrenbangdes/cam/kab/(Lihat gambar di bawah). Hal ini memenuhi maksud yang terkandung di dalam UU No. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 TAHUN 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang Undang ini menjadi landasan yang mampu menghubungkan sinergi antara PRBBK, perencanaan pembangunan desa dan kabupaten serta nasional yang sensitif bencana. Sebagai sebuah pendekatan, tentunya desa tidak tidak tepat dikatakan sebagai domain tunggal PRBBK. Pesan buku ini adalah PRBBK bisa diterapkan secara makro maupun mikro.

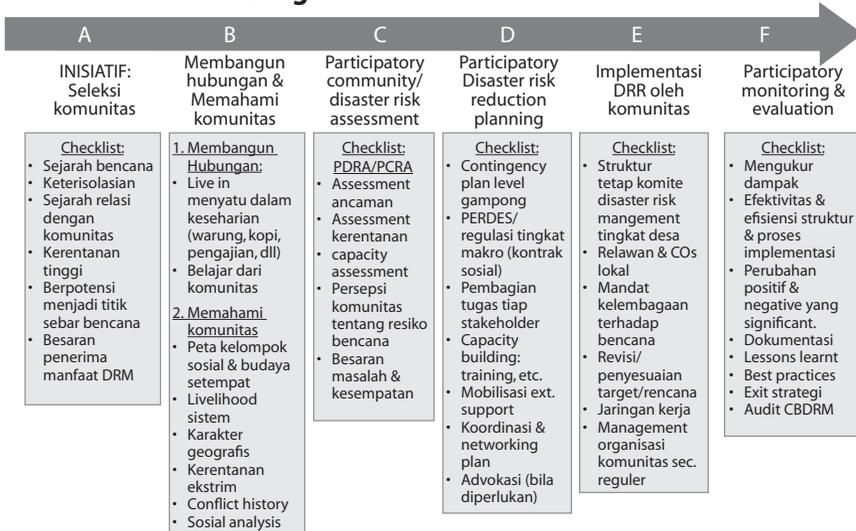


Gambar 3.1 Integrasi PRBBK dalam Perencanaan Pembangunan (Lassa, Nakmofa dan Ramli, 2007).

Proses-Proses dan Sistemika PRBBK

Sebagai sebuah proses, PRBBK memiliki tiga tahapan utama yang paralel, yakni: *entry* (input), *proses-proses* (*throughput*), serta *exit* (output). Berikut adalah enam tahapan dengan sub-sub tahapan proses pengelolaan risiko bencana berbasis komunitas. Enam tahapan ini kemudian diakomodasi sebagai standar prosedur kegiatan PRBBK secara berkelanjutan dalam konteks proyek/program, yang diakhiri oleh tahapan *exit strategy* dan audit PRBBK yang berbasis komunitas.

Langkah & Proses CBDRM*



Gambar 4.1 Langkah dan Proses PRBBK/CBDRM

(gambar ini dikembangkan dari berbagai sumber seperti Abarquez & Murshed 2004 dan Proceeding Simposium PRBBK III 2007 dan IV 2008)

Keseluruhan tahapan ini dibahas secara mendalam dalam buku ini. Tahapan kerja yang telah disusun sebelumnya dalam berbagai publikasi tidak secara cukup jelas membahas prosedur *entry* dan *exit*—tentunya bergantung pada sejarah, pengalaman, dan karakter organisasi yang bersangkutan. Bagi komunitas-komunitas yang berbasis *volunterism* atau *community based organization (CBOs)* seperti organisasi petani, maka *exit* sesungguhnya tidak terjadi secara tegas, karenanya *exit strategy* lebih relevan dengan organisasi-organisasi yang berbasis proyek dan berkarakter LSM/donor. Komunitas-komunitas relawan seperti Kappala di Yogyakarta atau pun organisasi berbasis keagamaan di Timor atau organisasi masyarakat adat di Aceh seperti JKMA, bekerja tanpa diikat oleh konsepsi waktu masuk dan keluar, dan telah berusia puluhan tahun.

- (1) *Memilih Komunitas Sasaran*. Ini merupakan proses memilih komunitas yang paling rentan untuk kemungkinan mendapatkan pengelolaan peredaman risiko dengan menggunakan satu rangkaian kriteria. Pada dasarnya ini merupakan tahapan membangun hubungan dan kepercayaan dengan komunitas setempat. Tahap ini merupakan tahap kunci untuk mewujudkan “kita menjadi bagian dari mereka”. Tahap ini merupakan tahap pencitraan awal komunitas atas rencana kerja PRBBK.
- (2) *Membangun Hubungan dan Memahami Komunitas*. Pada dasarnya ini merupakan tahapan membangun hubungan dan kepercayaan dengan komunitas setempat. Setelah hubungan terbangun, dipahami posisi umum komunitas dalam aspek sosial, ekonomi, dan politik. Pemahaman lebih mendalam mengenai dinamika komunitas akan terjadi kemudian, ketika dilakukan peninjauan risiko secara partisipatif.
- (3) *Peninjauan Risiko Bencana secara Partisipatif (Participatory Disaster Risk Assessment/PDRA)*. Ini merupakan proses diagnostik untuk mengidentifikasi risiko-risiko yang dihadapi komunitas dan bagaimana mereka mengatasi risiko-risiko tersebut. Proses ini meliputi peninjauan bahaya, peninjauan kerentanan, dan peninjauan kapasitas. Dalam melakukan semua peninjauan tersebut, dipertimbangkan juga persepsi komunitas tentang risiko. Juga meliputi analisis situasi dan kondisi. Tahap ini dilakukan untuk memprakirakan kebutuhan penanggulangan bencana. Hal ini perlu dilakukan agar terjadi kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya. Analisis situasi ini dapat mulai dengan menyusun profil komunitas untuk memahami risiko bencana melalui riset partisipatif tentang: informasi historis kebencanaan, ciri-ciri geoklimat, fisik, keruangan, tatanan sosiopolitik dan budaya, kegiatan-kegiatan ekonomi serta kelompok-kelompok rentan. Peninjauan risiko bencana merupakan proses partisipatif dalam menentukan sifat, cakupan, dan besarnya dampak negatif dari ancaman terhadap komunitas dan rumah tangga di dalamnya dalam suatu periode waktu yang dapat diramalkan. Peninjauan risiko bencana komunitas juga memfasilitasi suatu proses menentukan dampak negatif yang mungkin atau cenderung terjadi (kerusakan dan kerugian) pada aset penghidupan yang berisiko. Pengkajian bersama tingkat risiko di komunitas meliputi: persepsi komunitas atas risiko, pemetaan bahaya, kerentanan dan kapasitas, identifikasi risiko, evaluasi dan penilaian risiko, potensi sumber daya yang tersedia dan mobilisasi sumber daya, analisis dan pelaporan bersama ke komunitas.
- (4) *Perencanaan Pengelolaan Risiko Bencana secara Partisipatif*. Tahapan ini dilakukan setelah analisis hasil-hasil peninjauan risiko secara partisipatif. Komunitas sendiri yang mengidentifikasi tindakan-tindakan peredaman

risiko yang akan mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas. Tindakan-tindakan peredaman risiko tersebut kemudian diejawantahkan ke dalam rencana pengelolaan bencana komunitas..

- (5) *Membentuk dan Melatih Organisasi Komunitas dalam Pengelolaan Risiko Bencana* (Community Disaster Risk Management Organisation/CDRMO). Namun, dalam tahapan ini diperlukan mobilisasi pemahaman konteks untuk lebih memungkinkan masalah ditangani melalui intervensi yang tepat. Melakukan kegiatan-kegiatan secara bersama-sama menggeluti konteks risiko bencana melalui pelatihan, berbagi pengalaman dan lainnya. Penanggulangan bencana dan kedaruratan, penanganan penderita gawat darurat, pengamatan dan pemantauan ancaman, advokasi kebijakan, ekonomi mikro, dan lainnya. Risiko bencana lebih baik dikelola oleh sebuah organisasi komunitas yang akan memastikan bahwa risiko-risiko diredam melalui pelaksanaan rencana. Oleh sebab itu, membentuk sebuah organisasi komunitas merupakan suatu keharusan apabila belum ada satu pun organisasi seperti itu, atau memperkuat organisasi yang sudah ada. Melatih para pemimpin dan anggota organisasi untuk membangun kapasitas mereka adalah penting.
- (6) *Pelaksanaan yang Dikelola Komunitas*. PRBBK harus menuju pada pelaksanaan rencana komunitas dan mendorong anggota-anggota komunitas lainnya untuk mendukung aktivitas-aktivitas dalam rencana tersebut. Tindakan peredaman risiko secara partisipatif. Tahapan ini hampir selalu ditempatkan sebagai puncak upaya peredaman risiko bencana. Tahapan ini adalah menjalankan kesepakatan perencanaan yang telah diformulasikan yang dianggap mampu meredam risiko. Dalam tahapan ini terdapat serangkaian kegiatan yang terdiri dari: pengorganisasian pelaksana kegiatan, memobilisasi sumber daya, melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan, melakukan pemantauan kegiatan dan menggunakan hasil pemantauan untuk memperbaiki rencana peredaman risiko yang dilaksanakan.
- (7) *Monitoring dan Evaluasi secara Partisipatif*. Ini merupakan sebuah sistem komunikasi di mana informasi mengalir antarsemua orang yang terlibat dalam proyek: komunitas, staf pelaksana dan lembaga pendukung, lembaga pemerintah dan donor terkait. Penilaian dan memberikan umpan balik cenderung jarang dilakukan. Menilai hasil kegiatan yang disesuaikan dengan hasil yang diharapkan untuk meredam bencana diharapkan dapat digunakan untuk sejak dini mengetahui efektivitas usaha yang telah dilakukan. Untuk selanjutnya menggunakan hasil evaluasi untuk pemberdayaan komunitas lain dalam meningkatkan kemampuan peredaman bencana. Pendokumentasian merupakan bagian integral dari monitoring dan evaluasi. Di sisi lain, dilakukan pendokumentasian proses pembelajaran dan penyebarluasan

praktik-praktik sukses ke komunitas dan wilayah lain menjadi proses penting agar sebanyak mungkin mengurangi tumpang tindih tindakan dalam peredaman risiko bencana yang sama. Penyebarluasan ini bukan hanya dari sisi geografis, tetapi sekaligus penyebarluasan secara sektoral yang sekaligus juga mengupayakan pengintegrasian usaha-usaha peredaman risiko bencana pada aspek pembangunan dan perikehidupan lainnya dan untuk pembudayaan usaha-usaha peredaman risiko bencana.

Berbeda dari Gambar 4.1 di mana sudah ditambahkan tahapan keluar dari hubungan kerja dengan komunitas dan audit PRBBK, berikut ini adalah proses pekerjaan PRBBK yang dipaparkan pada Simposium Nasional II CBDRM di Jakarta pada tahun 2006.

- A. **Starting:** *Hubungan organisasi penghubung dari luar dengan masyarakat*
 - Pengidentifikasian kebutuhan untuk PBBM
 - Pernyataan dari komunitas dan/atau kelompok rentan di komunitas
 - Pandangan dan minat dari pihak luar
 - Munculnya kerentanan setelah kejadian bencana
 - Menjodohkan minat masyarakat dan organisasi penghubung dari luar
 - Pengaturan-pengaturan kerja sama antara masyarakat dan organisasi penghubung
- B. **Penyusunan Profil Masyarakat:** *Mendokumentasikan ciri-ciri umum masyarakat*
 - Pengenalan dan pengakraban masyarakat dengan organisasi penghubung
 - Kesepakatan tentang format, prosedur, dan isi pengumpulan data
 - Pengumpulan informasi bersama tentang unsur-unsur, termasuk:
 - a. Informasi historis kebencanaan
 - b. Ciri-ciri geoklimat, fisik, keruangan
 - c. Tatanan-tatanan sosiopolitik dan budaya
 - d. Kegiatan-kegiatan ekonomi
 - e. Kelompok-kelompok rentan
- C. **Pengkajian:** *Bersama-sama menentukan tingkat masyarakat*
 - Menyepakati format, metode, dan isi pengkajian bersama:
 - Ancaman bencana, kerentanan, pemetaan/pengkajian kapasitas
 - Pandangan warga tentang ancaman
 - Sumber daya yang tersedia atau berpotensi tersedia
 - Analisis bersama dan pelaporan kembali kepada komunitas
 - Menarik implikasi pengkajian
- D. **Perencanaan Pengurangan:** *Mengolah hasil pengkajian menjadi rancangan upaya-upaya pengurangan*

- Merancang program/proyek pengurangan atau penanganan dampak bencana
 - Perumusan tujuan dan sasaran
 - Pengembangan kegiatan inti.
 - Mengidentifikasi dan menghubungkan dengan dukungan-dukungan teknis dan pendanaan
 - Membangun pengaturan-pengaturan manajemen dan implementasi termasuk dengan para penghubung maupun para pelaku internal dan eksternal.
 - Formalisasi pengaturan kegiatan/proyek
- E. Pelaksanaan dan Pemantauan:** *Melaksanakan upaya-upaya penanggulangan bencana*
- Peluncuran secara resmi proyek penanggulangan bencana
 - Formalisasi pengaturan kelembagaan
 - Penggerakan sumber daya
 - Pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan
 - Pemantauan kemajuan pelaksanaan
 - Menggunakan hasil pemantauan untuk menilik dan menyesuaikan rencana dan upaya penanggulangan bencana
- F. Evaluasi dan umpan balik:** *Mengukur keefektifan upaya penanggulangan bencana dan menggunakan pengalaman untuk meningkatkan ketahanan komunitas*
- Mengukur keluaran proyek dibandingkan dengan tujuan dan capaian pengurangan atau penanganan dampak yang sesungguhnya tercapai.
 - Menggunakan hasil evaluasi untuk menilik dan memperkaya profil komunitas dan untuk mengembangkan rencana-rencana penanggulangan bencana berikutnya.
- G. Penyurutan dan pengakhiran:** *Mengakhiri keseluruhan atau babak hubungan kerja antara lembaga/pekerja PRBBK dengan komunitas*
1. Mendokumentasikan pengalaman
 2. Mendiseminasikan pengalaman
 3. Pengubahsuaian, pengakhiran, atau pemindahan tanggung jawab
 4. Pernyataan dari komunitas atau pekerja PRBBK
 5. Kesepakatan tentang status akhir dan langkah lanjutan
 6. Meninggalkan atau mengakhiri hubungan kerja dengan komunitas

Seperti telah dikemukakan di atas, penanggulangan risiko bencana oleh komunitas merupakan proses untuk mendorong komunitas di kawasan rawan bencana agar mampu secara mandiri menangani ancaman yang ada di lingkungannya dan kerentanan yang ada pada dirinya. Oleh sebab itu, komunitas yang

menghadapi risiko perlu terlibat secara aktif dalam identifikasi, analisis, tindakan, pemantauan, dan evaluasi risiko bencana untuk mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas mereka. Ini berarti bahwa komunitas menjadi pusat pengambilan keputusan dan pelaksanaan aktivitas-aktivitas pengelolaan risiko bencana. Apabila PRBBK tidak hanya dilihat sebagai proyek, tetapi juga sebuah proses pengorganisasian komunitas, maka keberlanjutan pengelolaan risiko oleh komunitas dengan organ kelembagaan yang dimilikinya sendiri menjadi sebuah kebutuhan.

Berdasarkan pengalaman bekerja bersama komunitas, terdapat kecenderungan proses yang meskipun tidak secara linear dan berurutan, beberapa tahapan berikut ini dapat digunakan sebagai acuan, yaitu: memilih komunitas, membangun hubungan dan memahami komunitas, analisis situasi dan kondisi, memobilisasi untuk memahami konteks, pengkajian risiko, perencanaan program dan memformulasikan rencana, pelaksanaan dan pemantauan program, penilaian dan umpan balik, penyebarluasan dan pengintegrasian, serta pelembagaan dan konsultatif (Lihat Gambar 4.1).

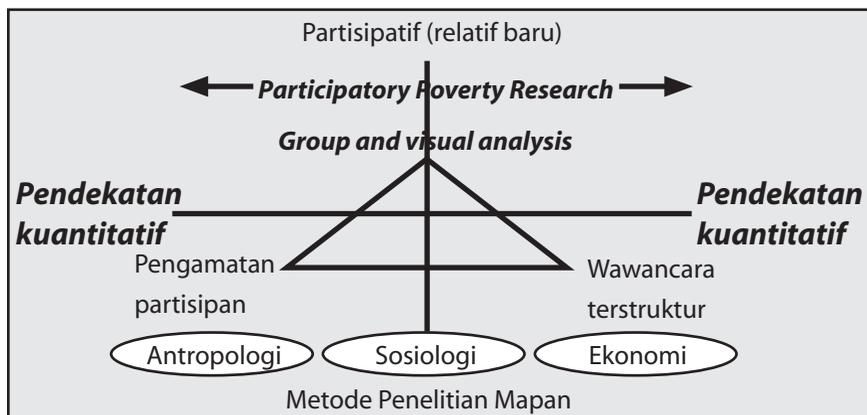
Berbagai pendapat baik praktisi maupun ahli dalam komunitas MPBI sepakat bahwa pelembagaan merupakan syarat PRBBK yang berkelanjutan. PRBBK merupakan kegiatan tanpa akhir. Namun dalam konteks proyek/program yang menginginkan keberlanjutan praktik di tingkat akar rumput, akhir dari proses input eksternal adalah mengagendakan kelembagaan peredaman bencana yang bertumpu pada komunitas (mendorong pembentukan organisasi dan aturan komunitas dalam penanggulangan risiko bencana) untuk menjaga keberlanjutan, penyebarluasan, dan pengintegrasian. Pada tahap ini pula dibangun mekanisme konsultatif antara organisasi rakyat dengan aktor lain. Hal ini penting dilakukan karena proses intervensi peredaman risiko bencana yang melibatkan pihak lain pada umumnya bersifat "sebagian" dari upaya peredaman seluruh risiko. Dalam posisi ini tentunya komunitas secara mandiri yang harus melanjutkan upaya-upaya peredaman tersebut. Pelembagaan ini pada dasarnya merupakan sebuah pemastian bahwa upaya peredaman risiko bencana tidak berhenti.

Keterampilan dan Alat-alat untuk PRBBK

Kami tidak mengatakan bahwa Anda harus menjadi seorang peneliti untuk terlibat dalam kegiatan PRBBK. Namun, ada beberapa alat penelitian sosial yang sudah lama digunakan oleh berbagai komunitas praktisi PRBBK di Indonesia yang menjadi alat keseharian mereka, disadari atau tidak, dalam bekerja bersama komunitas. Saran kami, alangkah baiknya bila seorang calon fasilitator menyadari alat-alat PRBBK yang dipinjam dari berbagai alat riset studi sosial.

Alat-alat yang digunakan bisa merupakan serangkaian kombinasi ataupun aktivitas terpisah, bergantung pada tujuan yang Anda rumuskan ataupun kegiatan PRBBK yang Anda ingin lakukan.

LSM atau praktisi umumnya dengan mudah mengkritisi BPS atau data-data Kabupaten Dalam Angka tanpa bisa memberikan data-data bandingan dalam skala mikro. Sikap seorang peneliti PRBBK perlu membebaskan diri dari sikap antipati terhadap data yang dikeluarkan pemerintah, tanpa mengatakan bahwa dalam konteks Indonesia, data BPS-pun bisa dipolitisasi sehingga reputasinya tidak selalu positif.



Gambar 5.1 Ilustrasi Dimensi dan Hasil Interaksi Kualitatif-Kuantitatif (dikopi dari presentasi penulis pertama Workshop FLMS-PMPB 2004, diolah dari Kanbur ed., 2001).

Bila Anda masih belum jelas dengan metode kualitatif dan kuantitatif serta mempersoalkan salah satunya, kami persilakan Anda membaca buku-buku bacaan tentang kelebihan dan kekurangan kedua metode tersebut. Dalam hubungannya dengan perdebatan kuantitatif versus kualitatif, Kanbur Ed., (2001)¹

¹ Silahkan download dari: <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/QQZ.pdf> [akses terakhir 1 Februari 2009]

yang mengutip *Carvalho & White (1997)*, mendefinisikan: *Pendekatan KUANTITATIF*, untuk mengukur dan menganalisis kemiskinan adalah suatu survei yang dilakukan secara acak serta wawancara terstruktur untuk mengumpulkan data—terutama data-data yang bisa dikuantifikasikan dan analisis yang menggunakan statistik. Sebaliknya, *pendekatan KUALITATIF* didefinisikan sebagai penggunaan *sampling* tertentu dan wawancara semi-terstruktur atau wawancara interaktif demi pengumpulan data—terutama data yang berelasi erat dengan penilaian (*judgements*), sikap (*attitudes*), preferensi, prioritas, dan/atau persepsi terhadap risiko bencana.

Terdapat beberapa keterampilan yang perlu dimiliki oleh fasilitator PRBBK. Daftar detail dari keterampilan dimaksud adalah berbagai kombinasi dari penguasaan alat seperti RRA, RR, PRA/PLA, dan berbagai alat tambahan yang khas alat-alat dasar manajemen bencana yang partisipatif. Dalam praktiknya, sering fasilitator pemula untuk PRBBK tidak memiliki keterampilan dasar seperti PRA, atau pun kalau memiliki pengetahuan tentang RRA dan PRA, maka alat-alat yang dimiliki belumlah sensitif dengan bencana.

Tabel 2. Keterampilan dasar untuk fasilitator PRBBK

RRA – <i>relaxed rural appraisal</i>	PRA/PLA – <i>Participatory learning and action</i>	CBDRM – <i>participatory disaster risk management</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Data sekunder (cari dan review) • Mencari 'ahli' di kampung • Wawancara semi terstruktur (<i>checklist</i> tertulis yang terbuka pada daftar pertanyaan baru/tak terduga) • Observasi partisipatif • Rentetan analisis: fokus ke kelompok khusus/spesialis • Cerita – <i>case study</i> • Transek 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemetaan sumber daya • Sejarah kampung • <i>Wealth ranking</i> (rangking kesejahteraan keluarga) • Analisis mata pencarian • Analisis tren • Profil aktivitas harian perempuan dan laki-laki • Kalender musim • Diagram Venn (peta kelembagaan) • Peta sebab-akibat • Rangking dan <i>scoring</i> • Peta mobilitas • Pohon masalah 	<ul style="list-style-type: none"> • Kombinasi PRA, RRA • Peta ancaman dan kalender ancaman • Peta kerentanan/kapasitas • Kombinasi kerentanan, kapasitas dan ancaman • Peta perkembangan kerentanan • Peta Pentagon Aset • Inventaris kapasitas <i>coping</i> • Indeks persepsi risiko (identifikasi dan rangking) • MSC (<i>most significant change</i> – evaluasi berbasis cerita) • Sejarah lisan khusus bencana • FGD • Matriks PAR • <i>Mindmapping</i> HCVA • <i>Institutional game</i> • Survei rumah tangga • <i>Peer-review</i> antar-stakeholder PRBBK di desa

Sumber: Modifikasi dari Lassa, Nakmofa dan Ramli, 2007

Dalam konteks praktik PRBBK di Indonesia, terdapat beberapa alat PRBBK yang baru diciptakan, tidak secara sengaja maupun sengaja. Sebagai contoh, program PRBBK Muhammadiyah Disaster Management Center (MDMC) Muhammadiyah di Garut dan Padang, tanpa sengaja menciptakan model *peer-review* di mana peta risiko bencana diinisiasi oleh anak-anak sekolah dasar yang kemudian dikoreksi oleh pemuda dan kalangan dewasa. Hasilnya kemudian didistribusikan

ke tingkat rumah tangga, di mana menciptakan kesadaran baru dari para orang tua terhadap risiko-risiko bencana yang mungkin bakal dihadapi. Sedangkan dalam konteks program-program PRBBK yang mencoba melakukan pengarusutamaan hak anak dalam PRBBK, dengan permainan-permainan dan alat seperti *mind-mapping* (peta pikiran) menunjukkan bahwa anak-anak merupakan agen potensial yang tidak bisa dianggap remeh. Sebagai contoh, anak-anak SMA lebih sensitif dengan isu perubahan iklim karena mempelajari pelajaran Geografi di sekolah.

Alat seperti *mind-mapping* memberikan ilustrasi tentang jaringan antar risiko bencana, analisis sebab akibat dan membantu mengisi *gap* alat-alat PRA/RRA yang sebelumnya dipakai untuk memetakan risiko, ancaman, dan kerentanan di masyarakat.

RRA dan PRA/PLA untuk PRBBK

Cara atau alat-alat yang sering digunakan untuk pengumpulan data dan informasi serta analisis PRBBK (Lihat Boli, dkk., 2004, dan ET Paripurno, 2006):

- **Review data sekunder** – Mengumpulkan data yang relevan dengan masyarakat dari sumber yang dipublikasikan maupun tidak (peta, kliping, laporan-laporan, dll.) untuk mendapatkan gambaran awal tentang situasi dan konteks.
- **Observasi langsung** – Observasi yang sistematis tentang masyarakat dan relasi-relasi yang ada, peristiwa-peristiwa, proses-proses; mengumpulkan dan merekam hasil observasi untuk mendapatkan gambaran yang lebih baik tentang kehidupan masyarakat.
- **Wawancara semi terstruktur** – Wawancara merupakan penggalian informasi dari berbagai perspektif yang berbeda (di antara masyarakat, pemangku kepentingan lokal yang lain, pakar eksternal) mengenai peristiwa dan kecenderungan yang menyebabkan stres, kerentanan diferensial, dan efektivitas dari perilaku yang adaptif. Diskusi informal ini dilakukan dengan menggunakan panduan pertanyaan yang fleksibel untuk mendapatkan informasi umum maupun khusus, untuk menganalisis masalah dan peluang, mendiskusikan rencana, dll. Jenis wawancara semi-terstruktur ini antara lain: wawancara kelompok, diskusi kelompok terfokus (FGD—*focus group discussion*), wawancara individual, dan wawancara dengan informan kunci.
- **Diskusi** - untuk mendiskusikan topik khusus secara terperinci dengan kelompok kecil yang berpengetahuan dan berminat mengenai topik itu. Orang-orang dapat dikelompokkan menurut jender, umur, atau kepemilikan sumber (ternak, sawah, dll.).
- **Drama, bermain peran, dan simulasi** – memperagakan siapa yang terkena dampak, apa yang rusak pada saat bencana, atau bagaimana masyarakat mempersiapkan diri dan merespons ancaman tertentu.

- **Membuat diagram dan visualisasi** – diagram dan visualisasi adalah representasi simbolik dari informasi dan merupakan elemen inti dalam analisis berbasis komunitas. Peta, model, diagram, matriks adalah perlengkapan belajar dalam membuat analisis, membuat perbandingan, membangun hubungan-hubungan serta kecenderungan.
- **Peta pikiran** – membuat pemetaan informasi yang sudah dimiliki.
- **Alur sejarah** – mengumpulkan informasi tentang apa yang terjadi di masa lalu untuk memahami masa kini. Sejarah untuk mengidentifikasi periode bahaya, penyakit, kelaparan, utang, kerentanan, dan lain-lain; mengidentifikasi apa yang dilakukan masyarakat pada periode ini, bagaimana mereka menganekaragamkan sumber penghidupan mereka, kapan mereka mempunyai tabungan, apa mekanisme penanggulangan mereka.
- **Pemetaan** – membuat gambaran parsial tentang kondisi dan *landmark* di area tertentu; fasilitas keluarga maupun masyarakat yang rentan terhadap ancaman tertentu; lokasi sumber daya yang bisa dimanfaatkan untuk kesiapan, mitigasi maupun respons darurat. Pemetaan membuat suatu ringkasan ruang tempat-tempat utama. Peta melancarkan komunikasi dan merangsang diskusi mengenai isu penting dalam komunitas. Peta dapat menggambarkan banyak topik antara lain posisi ancaman terhadap aset-aset berisiko maupun posisi sumber daya yang dimiliki komunitas.
- **Modelling** – representasi aspek-aspek tertentu dalam masyarakat dengan menggunakan pasir, batu, dan material lokal lainnya.
- **Transek** – jalan secara sistematis mengelilingi ruang hidup masyarakat untuk mengetahui bermacam-macam penggunaan lahan, kegiatan ekonomi, sistem ekologi; dengan membuat catatan, gambar, dan mengajukan pertanyaan kepada informan kunci. Transek menggambarkan hubungan antara lingkungan fisik dan kegiatan manusia dalam ruang dan waktu; mengidentifikasi daerah berbahaya dan lokasi evakuasi, sumber lokal yang digunakan selama periode darurat, zona penggunaan tanah, dan lain-lain menemukan masalah dan peluang.
- **Analisis kelembagaan dan jaringan sosial** – menunjukkan lembaga-lembaga kunci, organisasi dan individu dalam masyarakat, hubungan-hubungan antar mereka dan posisi mereka dalam pembuatan keputusan. Kelembagaan menggambarkan hubungan dan sifat antar organisasi utama, kelompok, perorangan dalam suatu wilayah analisis serta tingkatan pentingnya, identifikasi organisasi (lokal dan luar), peran/pentingnya, dan persepsi masyarakat mengenai lembaga tersebut, identifikasi pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan bencana berbasis komunitas.

- **Analisis penghidupan dan kelas** – diagram yang menunjukkan sumber penghidupan dan pengeluaran rumah tangga untuk memahami perilaku, keputusan, dan strategi bertahan.
- **Ekonomi keluarga** – merupakan wawancara perorangan rumah tangga dan membuat diagram yang menggambarkan bermacam-macam sumber pendapatan atau makanan. Ini digunakan untuk memahami strategi mata pencarian, perilaku, keputusan, dan persepsi mengenai risiko, kemampuan, dan kerentanan keluarga dari latar belakang sosio-ekonomi yang berbeda.
- **Pemetaan sumber daya berbasis gender** – menunjukkan perbedaan penggunaan dan kontrol terhadap sumber daya yang berbasis gender.
- **Matriks keuntungan berbasis gender** – menunjukkan perbedaan akses dan kontrol terhadap keuntungan produksi berbasis gender. Peran memperlihatkan sumber-sumber dan kemampuan lokal, dan perbedaan jender dalam akses dan kontrol terhadap sumber-sumber tersebut, terutama pada kemampuan dan sumber lokal yang tersedia pada waktu bencana; serta sumber-sumber yang mudah terkena bencana.
- **Pohon masalah** – identifikasi masalah, dampak dan akar masalah.
- **Sebab-akibat** – aktivitas ini terutama dilakukan untuk mengetahui hubungan penyebab dan akibatnya. Diagram arah yang memperlihatkan hubungan antar berbagai aspek. Masalah kapasitas dan kerentanan merupakan masalah pokok aktivitas ini.
- **Ranking dan scoring** – alat untuk mengeksplorasi persepsi masyarakat, mengetahui kriteria dan memahami pilihan-pilihan mereka dalam mengukur dan memprioritaskan risiko bencana yang ada.
- **Lagu rakyat, cerita rakyat, dan puisi** – mendapatkan informasi tentang pengetahuan, kepercayaan, dan kebiasaan dari lagu, cerita, dongeng, dan puisi.
- **Kalender musim** – gambaran peristiwa-peristiwa dan kecenderungan musiman, dengan mengidentifikasi konteks kerentanan, aset penghidupan, dan strategi penghidupan (misalnya curah hujan, tingkat ketersediaan pangan pada waktu yang berbeda dalam satu tahun, penuaian hasil panen dan jadwal panen, harga pangan, perubahan dalam status kesehatan).
- **Kalender harian** – membandingkan aktivitas sehari-hari anggota keluarga dalam hubungannya dengan potensi risiko yang melekat padanya. Setiap anggota keluarga mempunyai tingkat risiko berbeda berdasarkan kegiatan yang dilakukan dan waktu yang digunakan.

Analisis Bahaya, Kerentanan, dan Kapasitas (ABKK)

Tabel 3. Contoh Matriks Analisis Ancaman

Jenis Ancaman (contoh)	Faktor Pendorong	Tanda peringatan	Peringatan Awal	Kecepatan terjadi	Frekuensi	Kapan	Durasi
Banjir							
Kekeringan							
Gempa bumi							
Konflik							
Longsor							
Polusi							
Wabah penyakit							

Kerentanan disebabkan oleh banyak faktor dan ada ragam definisi tentang kerentanan. Di buku ini, kerentanan bisa dipahami sebagai kelemahan terhadap "external shocks", derajat kehilangan, atau kerusakan yang mungkin terjadi ketika kejadian ekstrem terjadi, tidak berfungsinya fungsi-fungsi normal berkaitan dengan bencana, karakteristik orang/kelompok dalam hal kapasitas mereka dalam mengantisipasi, menghadapi, atau melawan dampak bencana alam dan tekanan non-alam lainnya. Tetapi bisa juga dipahami sebagai ketidakmampuan suatu unit keluarga atau masyarakat untuk menanggulangi korban jiwa, kerugian, kerusakan, dan gangguan yang timbul akibat terjadinya suatu ancaman—yang terjadi secara periodik, siklikal, mendadak, perlahan, maupun jangka pendek/panjang.

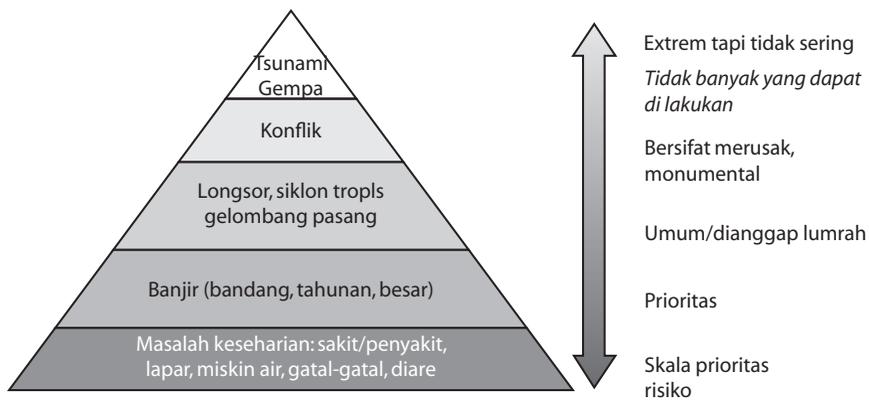
Tabel 3a. Tingkat Risiko dengan Basis Ancaman (Reclassified from Desa le Rhop)

Ancaman	Frekuensi	Keluasan Masalah	Besaran Dampak	Nilai/Peringkat
Banjir	5	5	4	14 / I
Diare	5	3	3	11 / II
Konflik	2	4	5	11 / II
Gatal-gatal	5	2	3	10 / III
Tsunami	1	3	5	9 / IV
Gelombang Pasang	5	2	2	9 / IV

Bila risiko bencana adalah komposit atau gabungan dari aspek kerentanan, kapasitas, dan ancaman (*hazard*) maka selanjutnya yang diperlukan adalah pemetaan persepsi komunitas tentang risiko. Latihan ini dikenal dengan nama rangking risiko (*risk ranking*) yang dilakukan oleh komunitas dengan pemandu fasilitator PRBBK.

Identifikasi dari Tabel 3, selanjutnya diturunkan dalam bentuk tingkat kuantitatif dengan skala 1—5. Caranya bisa dengan menggunakan batu-batu kecil atau daun. Contoh, bila banjir adalah masalah yang dari sisi keberulangan dan keluasan masalah sangat tinggi, maka pembobotan diberikan nilai 5. Menariknya adalah, masalah-masalah keseharian seperti gatal-gatal menjadi lebih krusial ketimbang tsunami sebagaimana terlihat dalam Tabel 3a.

Hasil Tabel 3 memberikan indikasi tegas bahwa skala prioritas risiko komunitas akar rumput seringkali berbeda dengan prioritas risiko yang dikenal secara formal oleh organisasi formal baik pemerintah maupun LSM. Gambar 4 mengilustrasikan secara cermat bahwa kejadian ekstrem tapi tidak sering seperti tsunami seringkali tidak menjadi prioritas dalam daftar kebutuhan dengan skala prioritas yang kecil yang dihadapi dalam keseharian komunitas. Karenanya, mengenali skala prioritas komunitas akar rumput menjadi penting dan menjadi keharusan dalam PRBBK.



Gambar 5.2 Hierarki Risiko

Sumber: Terry Cannon

Penelusuran kerentanan bisa kurang terlihat karena gejala-gejala jangka panjang. Ketika menyelidiki gejala-gejala ini, perlu dibedakan faktor-faktor yang cenderung berubah (baik arah maupun intensitasnya), dari yang tampaknya tidak berubah, sehingga penyesuaian sistem penghidupan lokal dapat dilakukan. Misalnya, banyak gejala-gejala ekonomi, seperti turunnya harga-harga riil berbagai komoditas pertanian tropis dalam jangka panjang, relatif bisa diramalkan. Tetapi, gejala lainnya, bisa terimbas oleh perubahan yang tiba-tiba. Kita juga perlu mengetahui perbedaan-perbedaan antara gejala-gejala 'lokal' dengan gejala-gejala nasional atau yang lebih global.

	Kerentanan (Vulnerability)		Kapasitas (Capacity)	
	Perempuan ♂	Laki-laki ♀	Perempuan ♂	Laki-laki ♀
Fisik/material				
Sosial/kelembagaan				
Motivasi/sikap				

Gambar 5.3 Kerentanan Berbasis Gender
 Sumber: Anderson dan Woodrow (1998: 12)

Kerangka analisis seperti CVA (*Capacity and Vulnerability Analysis*) membagi kerentanan dalam tiga bagian, yakni: *pertama*, kerentanan secara material (uang kontan, tanah, alat, makanan, pekerjaan, akses ke kredit/pinjaman uang), kerentanan secara sosial kelembagaan (jaringan sosial, relasi kekeluargaan, lembaga kesejahteraan setempat dan nasional), dan kerentanan sikap/motivasi (rasa percaya diri, mengendalikan, kekuasaan, kemampuan). Gambar 5.2 memberikan ilustrasi tentang bagaimana melihat kerentanan berbasis jender sedangkan gambar 5.2a merupakan matriks yang membantu melihat secara tegas tingkat kerentanan komunitas dari tingkat atau kelas ekonomi.

Analisis kerentanan meliputi analisis sosial dalam pengertian klasik di mana kelompok-kelompok sosial tertentu serta hubungannya dengan faktor-faktor dalam konteks kerentanan bisa diidentifikasi. Meskipun mempersempit wilayah analisis adalah penting, kita perlu juga perlu berpikir secara luas tentang faktor-faktor dalam konteks kerentanan yang memengaruhi masyarakat setempat, sehingga masalah-masalah yang tidak tampak jelas tidak terabaikan. Sebagai contoh, ketika kita berpikir tentang **seasonality**, kita perlu memperhatikan efek-efeknya, baik yang langsung maupun yang tidak langsung.

Konteks merentankan menunjuk pada *seasonality*, gejala-gejala, dan kejadian-kejadian yang mengejutkan dan memengaruhi aspek penghidupan (*livelihoods*) masyarakat. Ciri khas dari konteks ini adalah ia tidak bisa dikendalikan oleh masyarakat setempat, paling tidak dalam jangka pendek dan menengah. Oleh karena itu, penting mengidentifikasi cara-cara tidak langsung dengan mana efek-efek negatif dari konteks merentankan bisa diminimalkan, termasuk membangun ketahanan yang lebih baik dan meningkatkan keamanan penghidupan secara keseluruhan.

Langkah ini terutama penting bagi warga miskin, karena respons umum pada *seasonality* dan kejadian-kejadian bencana yang merugikan adalah menga-

mankan aset. Tetapi masyarakat yang marginal/miskin seringkali tidak mempunyai aset yang bisa dijual. Tidak adanya aset bagi mereka berarti bahwa mereka seringkali kurang mampu untuk merespons gejala-gejala positif dibandingkan orang-orang kaya.

	Kerentanan (Vulnerability)			Kapasitas (Capacity)		
	Kaya	Sedang	Miskin	Kaya	Sedang	Miskin
Fisik/material						
Sosial/kelembagaan						
Motivasi/sikap						

Gambar 5.3a Kerentanan Berbasis Kelas
Sumber: Anderson dan Woodrow, 1998.

Yang juga perlu diingat adalah bahwa kerentanan adalah fungsi waktu. Kerentanan masyarakat pada konteks tertentu berbeda pada masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang. Kondisi yang terus berubah (lihat Gambar 6b).

Kerentanan	Kapasitas	Kerentanan	Kapasitas	Kerentanan	Kapasitas	Fisik/material Sosial/ kelembagaan Motivasi/sikap
Kemarin (yesteryears)		Hari ini (today/this year)		Esok (the next years)		

Gambar 5.3b Kerentanan dan Kapasitas: fungsi waktu/dinamis—status yang terus bergerak
Sumber: Anderson dan Woodrow (1998: 18)

Contoh Praktik Tingkat Kesejahteraan

Tabel 4. Tabel Pemingkatan Kekayaan Berdasarkan Kepemilikan Aset

KELOMPOK A			KELOMPOK B		
Mampu/Kaya	Sedang/ Pas-pasan	Miskin/Tidak Mampu	Mampu/Kaya	Sedang/ Pas-pasan	Miskin/Tidak Mampu
Sapi > dari 1 ekor	Sapi 1 ekor (V)	Tidak punya sapi	Sapi 11 ekor lebih	Sapi 5–10 ekor	Sapi 4 ekor
Yang mempunyai tanah \pm 2 Ha (V)	Mempunyai tanah 5 are	Mempunyai tanah 2 are	Kebun 5 Ha ke atas	Kebun 1 Ha (V)	Kebun kurang dari 1 Ha
Yang mempunyai kebun \pm 1 Ha	Kebun 1 are	Tidak punya kebun,	Pengusaha	Kios	Buruh (V)
Memiliki rumah permanen	Rumah semi permanen (V)	Rumah beratap daun, tidak punya rumah	Rumah permanen	Rumah semi permanen	Darurat

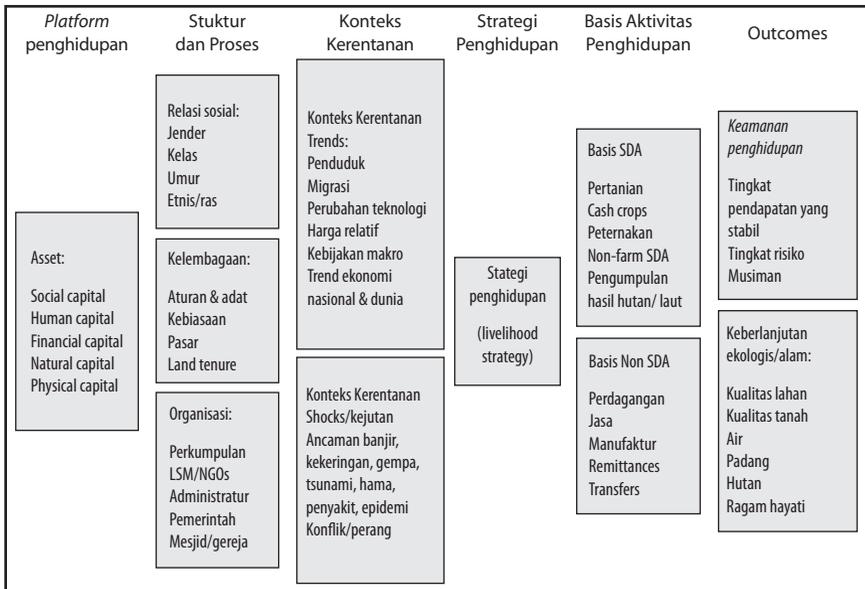
Pendidikan anak: perguruan tinggi	Pendidikan anak sampai SMA (V)	Pendidikan anak hanya SD/drop out	Pendidikan tinggi seperti sarjana	Pendidikan SMP–SMA	Pendidikan SD
Orang yang tabungan > 2 juta rupiah	Orang yang memiliki tabungan ± 1 juta rupiah	Tidak ada tabungan (V)	Pakaian 10 pasang ke atas	Pakaian 3–5 pasang	Pakaian 2 pasang ke bawah (V)
Memiliki tanaman umur panjang (100 pohon)	Memiliki tanaman umur panjang (25 pohon) (V)	Memiliki tanaman umur panjang (10 pohon)	Makan 3 X sehari, 4 sehat 5 sempurna	Makan 3 X sehari, 4 sehat	Makan 2 X sehari (V)
Memiliki alat elektronik	-	Tidak memiliki alat elektronik (V)	Penghasilan 1 – 2 juta rupiah/bulan	Penghasilan 250 ribu – 500 ribu/bulan (V)	Penghasilan 100.000 ke bawah/bulan
Orang yang rajin bekerja	-	Orang yang tidak rajin bekerja	3 orang anak tanggungan	5 orang anak tanggungan (V)	> 5 orang anak tanggungan

Sumber: Dokumen PRA untuk FLMS, PMPB Kupang, Desa Kolbano, Timor Barat, 2007.

Kerangka Analisis Penghidupan Berkelanjutan

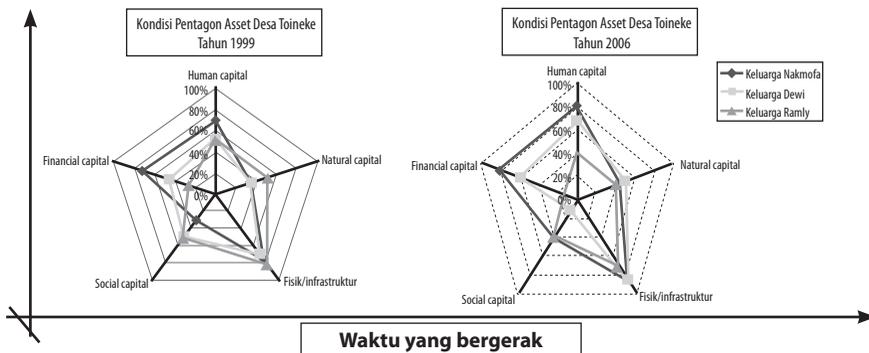
Kerangka Penghidupan Berkelanjutan (PSL) juga digunakan untuk **memahami** berbagai aspek kehidupan pedesaan dengan fokus sebagai berikut: (1) pola (*patterns*) penghidupan dan strategi penghidupan individu, kepala keluarga (KK), dan komunitas desa dan perubahan penghidupan sepanjang waktu tertentu; (2) mencermati dan mengamati kecirian dan hambatan-hambatan pada kelompok-kelompok rentan/miskin/marjinal yang dibedakan daripada mereka yang dianggap lebih baik; (3) konteks kelembagaan hidup dan penghidupan pedesaan dengan tekanan pada faktor-faktor penghambat/rintangan ketimbang pada upaya fasilitasi pilihan penghidupan komunitas; (4) Sumber Daya Alam (SDA) masyarakat dan interaksi dengan strategi penghidupan dan akses kaum miskin/marjinal atas sumber daya yang tersedia.

Definisi PRB dalam paradigma Penghidupan Berkelanjutan menunjukkan bahwa bencana sebagai “kejadian” tetapi juga “proses” terjadinya kehilangan atau kerusakan aset-aset penghidupan. PRB selanjutnya dipahami sebagai sebuah upaya sistematis dan berkelanjutan dalam mengurangi atau mencegah terjadinya risiko kehilangan aset penghidupan (manusia, aset sosial, tanah/air/udara, fisik/infrastruktur, finansial, dsb.) dengan penekanan pada saat prabencana.



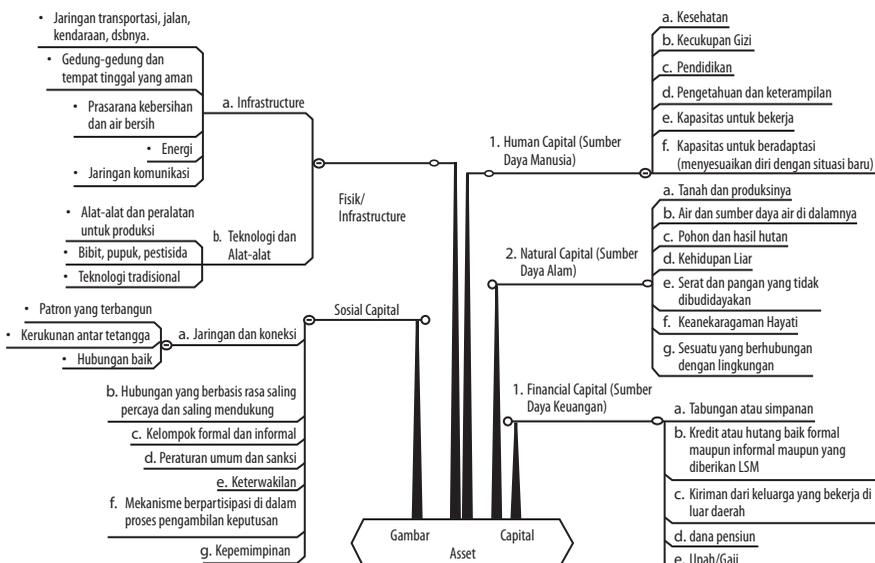
Gambar 5.4 Daftar Periksa Penelusuran Sistem Penghidupan Masyarakat
 Sumber: Ellis (2000) dalam Saragih, Lassa dan Ramli (2007)

Gambar 5.3 memberikan ilustrasi bahwa suatu unit keluarga atau komunitas tertentu melangsungkan hidup dan penghidupannya dengan bertumpu pada berbagai aset yang dimilikinya atau yang secara material dan imaterial melekat pada unit dimaksud. Aset tersebut meliputi modal sosial, modal manusia (SDM), modal finansial ekonomi, modal sumber daya alam dan lingkungan, serta modal fisik infrastruktur. Tetapi akses pada modal-modal tersebut kerap dimodifikasi oleh peran relasi sosial (seperti jender, kelas ekonomi, umur, etnisitas, agama/ras), pengaruh kelembagaan (aturan, adat, kebiasaan, pasar), dan organisasi (seperti LSM/INGOs, administratur dan pemerintah dalam arti luas, lembaga agama seperti mesjid dan gereja, dan organisasi keagamaan dalam arti luas) yang berada dalam konteks kerentanan (meliputi kejutan seperti bencana alam dan perang/konflik, maupun tren seperti krisis ekonomi, harga yang fluktuatif, pertumbuhan penduduk dan masalah kependudukan, serta perubahan teknologi dan kebijakan makro).



Gambar 5.5 Ilustrasi Tren Perubahan Aset dalam 5 Tahun Terakhir di Desa Toineke (PMPB 2007 dalam Saragih, Lassa dan Ramli, 2007)—diubah untuk konteks pra dan paska bencana.

Beranjak dari konteks tersebut, strategi penghidupan suatu unit keluarga atau unit komunitas terdiri dari berbagai aktivitas yang dibagi dalam dua kategorisasi yakni aktivitas penghidupan berbasis sumber daya alam (seperti pertanian, peternakan, perikanan, komoditas, hasil hutan nonkayu² dan berbagai *cash crops* lainnya) dan aktivitas non-SDA seperti perdagangan, jasa, industri dan manufaktur, transfer³ dan *remittance*⁴ dengan dampak pada capaian keamanan penghidupan seperti tingkat pendapatan yang stabil, risiko yang berkurang dan capaian keberlanjutan ekologis yakni kualitas tanah, hutan, air, serta keragaman hayati yang terpelihara.

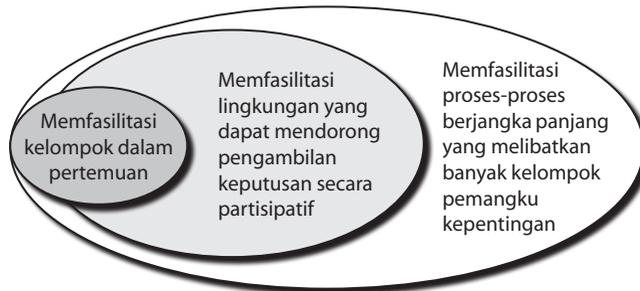


Gambar 5.6 Capital Asset yang berpotensi hilang atau bertambah sebelum, ketika, dan setelah bencana (Gambar dikutip dari Saragih, Lassa dan Ramli, 2007).

² Sering dikenal dengan istilah NTFP (Non Timber Forest Products)
³ Bisa dalam bentuk bantuan pangan, keuangan, dan sebagainya.
⁴ Contoh kiriman uang TKI terhadap keluarganya dari Malaysia dan Hongkong.

Skill Fasilitasi dalam Konteks PRB

PRB yang efektif menuntut terpenuhinya prasyarat sebagai berikut: adanya kemauan baik dan kemampuan pemangku kepentingan yang terlibat di PRB. Apabila para pemangku kepentingan tidak berpartisipasi dalam mencari solusi atas masalah mereka sendiri dan tidak menjadi bagian dari proses pembuatan keputusan PRB, dalam pelaksanaannya paling-paling akan setengah hati, mungkin disalahartikan, dan kemungkinan besar justru akan gagal. Fasilitasi memiliki tingkatan (gambar 5.6) mulai dari tingkat kelompok kecil, hingga pada pelibatan para pemangku kepentingan banyak pihak.



Gambar 5.7 Tingkatan Fasilitasi

Kedua prasyarat tersebut berimplikasi pada pentingnya upaya-upaya penciptaan kondisi di mana para pemangku kepentingan dapat:

- Mengidentifikasi dan memecahkan masalah
- Mencari pemecahan atas konflik mereka sendiri
- Membuat keputusan kolektif
- Merencanakan bersama
- Cepat melihat apa yang salah (*trouble shoot*)
- Mengelola diri mereka sendiri

Di sinilah letak relevansi proses fasilitasi dalam konteks PRB. Fasilitasi diperlukan pada beberapa tingkat dalam PRB yang meliputi pemberian dukungan kepada proses partisipatif yang kompleks dan berjangka panjang yang melibatkan kelompok pemangku kepentingan yang beragam sampai memfasilitasi satu kali pertemuan saja dengan kelompok kecil (lihat ilustrasi berikut ini).

Arti Fasilitasi

Fasilitasi dapat dirumuskan dalam beberapa cara. Misalnya fasilitasi dapat berarti bersifat memungkinkan atau membuat mudah atau membantu orang agar dapat memberdayakan diri mereka sendiri hanya hadir di sana, mendengarkan dan menjawab kebutuhan orang-orang, atau memberikan dukungan kepada orang, kelompok, dan organisasi selama proses partisipasi.

Istilah “memfasilitasi/memandu” sudah dipakai dalam berbagai cara yang berbeda oleh berbagai orang yang berbeda. Istilah tersebut digunakan untuk diartikan sebagai suatu peranan tertentu dalam sebuah kelompok, yang diasosiasikan dengan nilai-nilai tertentu pula. Dalam pembahasan ini, akan didefinisikan apa yang disebut dengan “*facilitation*” (memfasilitasi) dan akan diidentifikasi nilai-nilai dan tanggungan jawab yang menyertainya.

Memfasilitasi berasal dari kata bahasa Inggris “*facilitation*” yang akar katanya berasal dari bahasa Latin “*facilis*” yang mempunyai arti “membuat sesuatu menjadi mudah”. Dalam Oxford Dictionary disebutkan: “*to render easier, to promote, to help forward; to free from difficulties and obstacles*”. Secara umum, pengertian fasilitasi dapat diartikan sebagai suatu proses “mempermudah” sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu. Dapat pula diartikan sebagai “melayani dan memperlancar aktivitas belajar peserta pelatihan untuk mencapai tujuan berdasarkan pengalaman.” Sedangkan orang yang “mempermudah” disebut dengan “fasilitator” (pemandu).

Nilai-nilai dalam Memfasilitasi

- **Demokrasi:** Setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk ikut ambil bagian dalam proses belajar di mana ia menjadi peserta tanpa prasangka; perencanaan untuk pertemuan apa saja terbuka luas dan dilakukan secara bersama-sama oleh fasilitator dan para peserta; agenda dirancang untuk memenuhi kebutuhan para peserta dan terbuka terhadap perubahan-perubahan para peserta; dan untuk jangka waktu selama fasilitator bekerja dengan mereka, tidak ada struktur organisasi secara hierarkis yang berfungsi.
- **Tanggung Jawab:** Setiap orang bertanggung jawab atas kehidupannya masing-masing, pengalaman-pengalaman dan tingkah lakunya sendiri. Hal ini mencakup pula pada tanggung jawab atas partisipasi seseorang di dalam sebuah pertemuan atau pelatihan. Sebagai fasilitator, bertanggung jawab terhadap rencana yang sudah dibuat, apa yang dilakukan, dan bagaimana hal ini membawa pengaruh pada isi, partisipasi, dan proses pada pembahasan itu. Fasilitator juga bertanggung jawab atas dirinya sendiri dan apa yang terjadi pada fasilitator. Fasilitator harus sensitif terhadap bagaimana dan seberapa besar para peserta bersedia dan mampu memikul tanggung jawab pada setiap pertemuan atau pelatihan. Melalui pengalaman, para peserta dapat belajar memikul tanggung jawab yang semakin besar.
- **Kerjasama:** Fasilitator dan para peserta bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama mereka. Orang mungkin akan mengatakan bahwa kepemimpinan adalah sesuatu yang dilakukan oleh seseorang terhadap sebuah kelompok. Sedangkan fasilitasi/memandu adalah sesuatu yang dilakukan oleh seseorang bersama dengan sebuah kelompok.

- **Kejujuran:** Fasilitator mewakili secara jujur nilai-nilai dirinya sendiri, perasaan, keprihatinan, dan prioritas dalam bekerja bersama seluruh peserta pelatihan, dan fasilitator seharusnya menentukan suasana bagi suatu harapan akan kejujuran dari seluruh peserta. Ini juga berarti bahwa fasilitator harus jujur dengan dan terhadap peserta dan terhadap dirinya sendiri menyangkut apa saja yang menjadi kemampuan fasilitator. Fasilitator harus mewakili dirinya sendiri secara adil dan tidak berusaha untuk berbuat terlalu jauh melampaui kemampuannya sendiri dalam peranan sebagai fasilitator.
- **Kesamaan derajat:** Setiap anggota mempunyai sesuatu yang dapat disumbangkan kepada peserta pelatihan dan perlu diberikan kesempatan yang adil untuk melakukan hal itu. Fasilitator menyadari bahwa dia dapat belajar dari para peserta sebesar apa yang mereka bisa pelajari dari fasilitator. Pada saat yang sama, setiap peserta mempunyai hak untuk memilih dan memutuskan untuk tidak ikut ambil bagian pada pokok bahasan tertentu dalam suatu pertemuan atau pelatihan.

Tujuan utama fasilitasi adalah sebagai berikut:

1. **Menciptakan suasana pertemuan yang konstruktif dan interaktif.** Fasilitasi yang baik menciptakan suasana pertemuan yang mendorong peserta untuk menyampaikan pendapat dan aspirasinya secara bebas berbasis saling menghormati, di mana masing-masing peserta berpartisipasi secara aktif dalam diskusi dan pemecahan masalah. Fasilitasi menghilangkan hambatan atau kendala dan menciptakan suasana informal yang diperlukan untuk membangun kesepahaman dan mencapai kesepakatan.
2. **Meningkatkan partisipasi dan produktivitas konsultasi.** Fasilitasi menjamin terselenggaranya pertemuan dan konsultasi yang fokus, terstruktur baik dalam kaitan dengan pencapaian tujuan pertemuan, sehingga partisipasi *stakeholder* menjadi optimal.

Prinsip-prinsip dalam Fasilitasi

Prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam fasilitasi:

- (1) Setiap partisipan memiliki legitimasi untuk mengekspresikan dan menegosiasikan aspirasi dan kepentingannya.
- (2) Perlu ada *logical framework*. Fasilitasi perlu dilandasi *logical framework* yang merujuk pada proses pengambilan keputusan strategis, untuk memastikan diskusi yang fokus dan terdapatnya hasil-hasil yang nyata dari pertemuan. Untuk itu, fasilitator perlu memastikan diskusi tetap berada pada jalur pembahasan serta efisien dan efektif dalam penggunaan waktu atau manajemen waktu.

- (3) Fasilitator mempunyai peranan untuk memastikan bahwa proses dan mekanisme partisipatif menghasilkan keluaran yang diharapkan.
- (4) Fasilitator idealnya memiliki pengetahuan dan pengalaman memberikan fasilitasi dan kemampuan untuk mengaplikasikan teknik fasilitasi pada substansi yang dibahas.
- (5) Fasilitator mampu mengidentifikasi "*technical tools*" yang tepat (seperti ruang pertemuan yang memenuhi syarat, penyusunan agenda pertemuan, program kegiatan, persiapan makalah, materi, logistik, alat peraga, *meta plan*, *flip charts*, dan alat lain yang diperlukan).

Langkah-langkah Fasilitasi

Ada pun langkah-langkah utama dalam fasilitasi (Sumber: Cahyo S, 2008)⁵

- (1) Tetapkan secara jelas maksud dan tujuan pertemuan, apa keluaran utama yang harus dihasilkan dan proses yang diperlukan. Untuk ini dapat disiapkan Kerangka Acuan (*Terms of Reference*) pertemuan.
- (2) Gunakan teknis visualisasi dan moderasi yang efektif untuk mengorganisasikan pendapat, prakarsa, atau gagasan secara partisipatif.
- (3) Berusaha mendengar semua kontribusi pemikiran peserta dan mencoba menyimpulkan atau mengorganisasikan pendapat dan gagasan yang dikemukakan.
- (4) Siapkan *logical structure* diskusi untuk memastikan fokus pembahasan dan terdapatnya hasil yang nyata dari pertemuan.
- (5) Ciptakan suasana yang menyenangkan dan informal untuk mendorong terwujudnya interaksi yang bebas di antara peserta pertemuan.
- (6) Usahakan agar setiap partisipan berbicara dan memberikan kontribusi dengan memberikan apresiasi atas apa yang dikemukakan dan dukungan emosional.
- (7) Ciptakan dialog yang positif dan konstruktif.
- (8) Konsolidasikan hasil pembahasan ke arah pencapaian kesepakatan (konsensus).
- (9) Ciptakan kondisi kondusif untuk menciptakan komitmen pada akhir pertemuan untuk menindaklanjuti atau mengimplementasikan hasil pertemuan. Partisipan perlu mengetahui secara jelas apa tindakan selanjutnya yang akan dilakukan. Untuk itu, perlu disusun naskah kesepakatan yang ditandatangani seluruh partisipan. Selain itu, fasilitator perlu memastikan adanya pencatatan nama, alamat, dan kontak partisipan agar memudahkan pada saat akan dilakukan tindak lanjut atau implementasi hasil pertemuan.

⁵ Cahyo S., 2008 "Materi Fasilitasi dalam Konteks PRB: Pelatihan untuk Fasilitator PRB." Bappenas – UNDP – ERA: Hotel Lorin, Solo; 24–27 Juni 2008.

Advokasi

Istilah advokasi sangat lekat dengan profesi hukum. Menurut Bahasa Belanda, *advocaat* atau *advocateur* berarti pengacara atau pembela. Karenanya tidak heran jika advokasi sering diartikan sebagai "kegiatan pembelaan kasus atau beracara di pengadilan." Dalam Bahasa Inggris, *to advocate* tidak hanya berarti *to defend* (membela), melainkan pula *to promote* (mengemukakan atau memajukan), *to create* (menciptakan), dan *to change* (melakukan perubahan) (Topatimasang *et. al.*, 2000:7). Dalam konteks pemberdayaan orang miskin, advokasi tidak hanya berarti membela atau mendampingi orang miskin, melainkan pula bersama-sama dengan mereka melakukan upaya-upaya perubahan sosial secara sistematis dan strategis.⁶

Berpijak pada literatur pekerjaan sosial, advokasi dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu: advokasi kasus (*case advocacy*) dan advokasi kelas (*class advocacy*) (Sheafor, Horejsi dan Horejsi, 2000; DuBois dan Miley, 2005). *Advokasi kasus* adalah kegiatan yang dilakukan seorang pekerja sosial untuk membantu klien agar mampu menjangkau sumber atau pelayanan sosial yang telah menjadi haknya. Alasannya, terjadi diskriminasi atau ketidakadilan yang dilakukan oleh lembaga, dunia bisnis atau kelompok profesional terhadap klien dan klien sendiri tidak mampu merespons situasi tersebut dengan baik. Pekerja sosial berbicara, berargumentasi, dan bernegosiasi atas nama klien individual. Karenanya, advokasi ini sering disebut pula sebagai advokasi klien (*client advocacy*).⁷

Advokasi kelas menunjuk pada kegiatan-kegiatan atas nama kelas atau sekelompok orang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga dalam menjangkau sumber atau memperoleh kesempatan-kesempatan. Fokus advokasi kelas adalah memengaruhi atau melakukan perubahan-perubahan hukum dan kebijakan publik pada tingkat lokal maupun nasional. Advokasi kelas melibatkan proses-proses politik yang ditujukan untuk memengaruhi keputusan-keputusan pemerintah yang berkuasa. Pekerja sosial biasanya bertindak sebagai perwakilan sebuah organisasi, bukan sebagai seorang praktisi mandiri. Advokasi kelas umumnya dilakukan melalui koalisi dengan kelompok dan organisasi lain yang memiliki agenda yang sejalan.⁸

Pengorganisasian Komunitas

Pengorganisasian komunitas atau masyarakat (*community organizing/CO*) pada dasarnya adalah serangkaian upaya membangun komunitas untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih baik, lebih sejahtera, dan lebih adil dari sebelumnya

⁶ Edi Suharto, PhD. "Filosofi dan Peran Advokasi dalam Mendukung Program Pemberdayaan Masyarakat" Makalah Pelatihan Pemberdayaan Peran Pesantren Daarut Tauhid, 17 Januari 2006.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

dengan mengacu pada harkat dan martabat kemanusiaan seutuhnya. Intisari pemikiran dalam pengorganisasian komunitas antara lain

- (1) Komunitas memiliki daya dan upaya untuk membangun kehidupannya sendiri.
- (2) Komunitas memiliki pengetahuan dan kearifan tersendiri dalam menjalani kehidupannya secara alami.
- (3) Upaya pembangunan komunitas akan efektif apabila melibatkan secara aktif seluruh komponen komunitas sebagai pelaku sekaligus penikmat pembangunan.
- (4) Komunitas memiliki kemampuan membagi diri sedemikian rupa dalam peran pembangunan mereka.

Secara umum pengorganisasian komunitas didefinisikan sebagai:

“Proses membangun kekuatan dengan melibatkan konstituen sebanyak mungkin melalui proses menemu-kenali ancaman yang ada secara bersama-sama, menemu-kenali penyelesaian-penyelesaian yang diinginkan terhadap ancaman-ancaman yang ada; menemu-kenali orang dan struktur, birokrasi, perangkat yang ada agar proses penyelesaian yang dipilih menjadi mungkin dilakukan, menyusun sasaran yang harus dicapai, dan membangun sebuah institusi yang secara demokratis diawasi oleh seluruh konstituen sehingga mampu mengembangkan kapasitas untuk menangani ancaman dan menampung semua keinginan dan kekuatan konstituen yang ada.” (Dave Beckwith dan Cristina Lopez, 1997: 2—4.)

Tabel 5. Pokok-pokok pikiran dalam pengorganisasian komunitas⁹

Strategi dan pendekatan pengorganisasian.	<ul style="list-style-type: none"> • Menggunakan pendekatan proses yang partisipatif. • Pendampingan yang intensif dan berkelanjutan. • Mengembangkan media komunikasi yang murah, mudah, dan bisa dimanfaatkan. • Penguatan simpul belajar untuk mengembangkan masyarakat sipil yang dinamis. • Mengutamakan potensi komunitas setempat.
Kriteria proses pengorganisasian	<ul style="list-style-type: none"> • Berakar pada sosial budaya. • Perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring bersama dengan komunitas secara partisipatif. • Adanya penghormatan/pengakuan hak-hak martabat orang kampung. • Fungsi dan manfaat sumber daya alam yang berkelanjutan dan pengurangan bencana. • Mengutamakan prakarsa komunitas untuk transformasi. • Upaya bertahap dan konsisten.
Prinsip dasar pengorganisasian	<ul style="list-style-type: none"> • Berpihak dan mementingkan komunitas. • Pendekatan holistik dan bukan kasuistik. • Bersikap independen dan mengembangkan rasa empati. • Adanya pertanggungjawaban pada rakyat.

⁹ Simpul Belajar Pengorganisasi Masyarakat. *Catatan Pertama Pengalaman Belajar Praktik Pengorganisasian Masyarakat di Simpul Belajar*. Bogor: Yayasan Puter, 2001, hlm. 28–30.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ada proses saling belajar. • Kesetaraan dan antikekerasan. • Mendorong komunitas untuk berinisiatif. • Musyawarah sebagai media komunikasi pengambilan keputusan dan menghindari intervensi. • Berwawasan ekosistem dan pengurangan bencana. • Praxis.
Tahapan kegiatan dalam proses pengorganisasian komunitas	<ul style="list-style-type: none"> • Melebur dengan komunitas (informasi awal; membangun contact person; menjalin pertemanan; memberitahukan kedatangan; terlibat sebagai pendengar; terlibat aktif dalam diskusi; ikut bekerja bersama-sama; monitoring dan evaluasi) • Penyidikan sosial (survei data primer dan sekunder; analisis sosial; dokumentasi and publikasi; monitoring dan evaluasi) • Merancang kegiatan awal (mengumpulkan isu; musyawarah bersama; identifikasi masalah dan potensi; menentukan agenda bersama; dokumentasi proses; monitoring dan evaluasi). • Implementasi kegiatan (sesuai dengan kesepakatan hasil musyawarah pada tahap sebelumnya, contoh: dialog, pelatihan, negosiasi, unjuk rasa, dll.). • Pembentukan organisasi rakyat. • Monitoring dan evaluasi menyeluruh • Refleksi–aksi.

PRBBK sebagai Perencanaan Sosial

Satu dekade lebih sebelum Thomas, pada tahun 1970 Rothman dan rekan (Rothman *et.al.*,1995) membahas tentang pekerjaan dengan komunitas dan menyandingkan tiga pendekatan yaitu pengembangan komunitas, perencanaan sosial, dan aksi sosial. Bagian ini akan membahas Perencanaan Sosial yang digambarkan oleh Rothman. Kita akan menggunakan argumen-argumen penanggulangan bencana dengan menggunakan kerangka kerja perencanaan sosial untuk membangun bayangan batin tentang PRBBK.

Tabel 6. Perencanaan Bencana Berbasis Komunitas (Rothman *et.al.* 1995)

No	Variabel praktik	Perencanaan Sosial
1	Kategori tujuan kegiatan komunitas	Pengurangan dan penanganan dampak bencana demi kelanjutan hidup dan tumbuh-kembang.
2	Asumsi tentang struktur komunitas dan kondisi masalah	Karakteristik tertentu kehidupan komunitas (kemiskinan, lokasi geografis, kondisi demografis, sosial ekonomi) yang membuat mereka terpapar ancaman/bahaya bencana sementara kapasitas penanggulangan tidak memadai.
3	Strategi dasar perubahan	Mengumpulkan data tentang ancaman, kerentanan, dan kekurangan kapasitas dan membuat keputusan sesuai pilihan-pilihan tindak yang paling logis.
4	Karakteristik teknik dan taktik perubahan	Kebanyakan membangun konsensus, baik di antara segmen komunitas maupun dengan pihak swasta atau pemerintah yang memegang kekuasaan atau, apabila diperlukan, konflik.
5	Peran utama praktisi PRBBK	Pengumpul dan analisis fakta, pelaksana atau pemacu program.
6	Medium perubahan	Memandu organisasi formal dan mengolah data ke arah penyusunan program penanggulangan bencana.

No	Variabel praktik	Perencanaan Sosial
7	Sikap terhadap struktur kekuasaan	Pemerintah sebagai pemanggul tanggung jawab utama dan sponsor program penanggulangan bencana yang disusun oleh komunitas.
8	Pendefinisian batas dari sistem penerima manfaat	Segmen komunitas yang paling terpapar bencana dan/atau pemegang kekuasaan dan kepentingan komunitas, dan pada situasi tertentu melibatkan keseluruhan komunitas.
9	Asumsi tentang intensitas sub-bagian komunitas	Orang-perorangan dan segmen-segmen komunitas mempunyai jejaring kepentingan yang dapat dipertemukan atau, pada saat tidak dicapai konsensus, konflik.
10	Cara pandang terhadap penerima manfaat	Pemerlu dan pengguna manfaat penanggulangan bencana.
11	Cara pandang terhadap peran benefisiari	Pihak yang rentan terhadap bencana tetapi tetap berpotensi menjadi pelaku perubahan.
12	Penggunaan pemberdayaan	Mempelajari kondisi bencana: menginformasikan kepada komunitas tentang pilihan-pilihan strategi pengurangan dan penanggulangan dampak bencana yang tersedia.

Sementara akar masalah dari bencana mungkin saja berupa kondisi komunitas yang komprehensif dan/atau struktur kekuasaan yang tidak adil, tetapi fokus pekerjaan penanggulangan bencana adalah bencana itu sendiri, yaitu adanya ancaman, tingginya kerentanan dan kurangnya kapasitas komunitas. Maka ditinjau dari segi tujuannya, pekerjaan penanggulangan bencana lebih merupakan proses pemecahan masalah, yaitu ancaman dan dampak bencana, ketimbang pembangunan komunitas secara keseluruhan atau perubahan struktur kekuasaan dalam komunitas.

Pekerja PRBBK lebih banyak menggunakan strategi pengumpulan data tentang bencana dan membantu para pelaku utama komunitas yang relevan dengan penanggulangan bencana untuk membuat keputusan-keputusan sesuai dengan pilihan tindak yang paling logis. Pada situasi-situasi tertentu saja pekerja PRBBK akan menggunakan proses-proses sosial untuk mencapai konsensus dengan keseluruhan segmen komunitas dan hanya dalam keadaan ekstrem saja mereka menggunakan strategi penggerak massa untuk melawan struktur kekuasaan. Dalam proses penanggulangan bencana ini pelaku PRBBK memosisikan diri sebagai seorang "pakar" dan sekaligus pendamping yang memiliki kelebihan dan keterampilan khusus dalam hal pengumpulan dan analisis informasi yang dapat menjadi semacam konsultan bagi komunitas dalam penyusunan, pelaksanaan, atau percepatan program-program pengurangan atau penanganan dampak bencana.

Dinamika hubungan kekuasaan dalam PRBBK didasarkan pada asumsi bahwa negara adalah pemikul tanggung jawab (*duty bearer*) utama dalam penanggulangan bencana sementara komunitas adalah pemilik hak (*right bearer*), pengguna dan pemerlu pelayanan sekaligus pelaku utamanya. Pada akhirnya harus disadari bahwa semua hasil dari perencanaan penanggulangan bencana oleh komunitas harus dijadikan upaya-upaya penanggulangan bencana

yang perlu diprogramkan dalam rencana-rencana pembangunan dan didanai secara formal melalui APBD/APBN pemerintah atau pemerintah daerah.

Pihak-pihak yang dilibatkan kemungkinan besar adalah segmen-segmen khusus komunitas yang paling terkait dengan bencana yang dihadapi. Misalnya, kelompok warga yang paling rentan terpapar pada bencana, para pembentuk opini seperti pendidik, tokoh agama, adat, dan masyarakat, dan hanya pada situasi tertentu saja seperti pada saat kampanye informasi atau gladi bahwa keseluruhan komunitas dan masyarakat dilibatkan.

PRBBK memosisikan komunitas sebagai pemerlu dan pengguna penanggulangan bencana yang meskipun (justru karena) rentan maka mereka berpotensi diberdayakan melalui proses-proses termasuk pendidikan tentang hubungan tanggung jawab pemerintah dan hak komunitas, keterampilan untuk mengelola informasi, pengambilan keputusan, dan pemrograman kegiatan penanggulangan bencana.

Pada titik ini, kita telah mengupas PRBBK sebagai suatu pendekatan dan model yang cukup berbeda dari pendekatan pengembangan komunitas, aksi sosial, ataupun pelayanan lapangan. Seharusnya sekarang kita sudah lebih awas dalam menggunakan istilah “berbasis komunitas” karena di dalamnya tersirat sikap mental, persepsi, strategi, dan taktik yang juga konsisten dengan ideologi PRBBK. Bagian berikutnya akan mengupas lebih dalam tentang proses-proses di mana aspek-aspek praktis itu akan diberdayakan.

Stakeholder Analysis dalam PRBBK

Stakeholder analysis pertama kali digunakan dalam ilmu manajemen sebagai metode yang mengidentifikasi atau melayani kepentingan berbagai pemangku kepentingan dalam bisnis. Analisis ini berakar pada studi ekonomi politik, beserta arena studi yang berdekatan seperti analisis manfaat-biaya dan ekonomi lingkungan serta berkaitan dengan teori pengambilan keputusan, *multi-criteria analysis*, AMDAL, PRA dan Resolusi Konflik (Grimble dan Wellard, 1996; ADPC 2003 dalam Lassa, Nakmofa dan Ramli, 2007).

Stakeholder analisis juga digunakan sebagai prosedur dalam mengidentifikasi dan memahami orang/kelompok kunci yang memiliki kepentingan dalam sebuah proyek (contoh: CBDRM), isu, atau sistem. Dengan metode ini maka pihak yang secara positif dan/atau negatif dipengaruhi oleh intervensi luar, proyek, kebijakan, perubahan, dan/atau bencana dapat dianalisis/diidentifikasi. Sering digunakan dalam PRA/RRA.

Strategi untuk mengetahui orang kunci dan pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan bencana di kampung, desa, atau komunitas; Pemetaan aktor-aktor kunci beserta pihak-pihak yang mau, bisa, dapat, harus, atau perlu didekati

PRBBK yang berkelanjutan mengandaikan naiknya peran janda dan kaum buruh, anak-anak laki-laki dan perempuan, dan *stakeholder* lainnya meningkatkan kuasanya lewat partisipasi aktif (pikiran dan tenaga) sebagai pemangku kepentingan yang utama dalam pembangunan desa, bersama dengan tokoh pihak-pihak terkait lainnya, dan berbagai *stakeholder* status quo pemegang kuasa. Semua aktor yang berposisi merugikan perlu ditemu-kenali untuk ditransformasi menjadi pihak yang menguntungkan kegiatan PRBBK, di mana kuasa pengambilan keputusan lebih simetris.

Analisis Sumber Daya

Tabel 8. Contoh Matrik Analisis Sumber Daya PRBBK

Aktivitas kunci reduksi risiko bencana di kampung	Sumber daya yang diperlukan untuk kegiatan tersebut	Waktu yang diperlukan	Sumber daya yang tersedia, lokasi, kepemilikan, kontrol		Aksi dan intervensi untuk mengakses sumber daya yang tersedia	Cara untuk mengakses <i>gap</i> /celah sumber daya untuk PRBBK
			Yang dapat diakses	Yang tidak dapat diakses dan kenapa?		

Secara ringkas, analisis sumber daya yang dibutuhkan untuk PRBBK adalah: Sumber daya apa saja yang diperlukan? Sumber daya yang tersedia? Bila tersedia, apakah dapat diakses? Ya? Tidak? Mengapa tidak? Sumber daya apa yang perlu dihasilkan? Strategi untuk menghasilkan dan memobilisasi sumber daya: dapat diakses dan ditelurkan oleh pihak lain?

Tabel 9. Contoh Matrik Analisis Modal Dasar PRBBK

Modal dasar PRBBK		Sumber daya pendukung
Komponen	Materi	
Individu	Pikiran, tenaga, keterampilan, uang, dan waktu yang bisa diberikan?	<ul style="list-style-type: none"> • Sumber daya manusia: tenaga kerja, keterampilan, pengetahuan dan teknologi • Materi dan pengadaan seperti P3K, HP, material bangunan, aset cair lainnya • Peralatan: komunikasi dan transportasi, radio, TV, HP, truk, traktor, dsb. • Fasilitas: gudang, rumah besar yang bisa dipakai untuk evakuasi, surau, bangunan sekolah/pemerintah • Kepemimpinan dan organisasi • Uang
Kelompok	Aset-aset kelompok yang tersedia dan bisa digunakan/disumbangkan	
Institusi lokal	LSM/NGOs, sekolah, Puskesmas, dan aset-aset yang bisa disumbangkan untuk reduksi bencana di kampung	
Pemerintah desa	Perdes, program desa, serta aset desa yang bisa digunakan untuk reduksi bencana di desa	
SDA dan kondisi fisik geografis	Tanah desa, air, topografi yang tinggi relatif terhadap genangan banjir dan tsunami, kondisi jalan, SDA terbarukan (biogas), dsb.	

Transek untuk PRBBK

Tujuan transek dalam PRBBK adalah sebuah upaya penelusuran sebaran yang berbasis spasial pada skala yang mikro (DAS, kampung, desa, kecamatan, dsb.) Teknik ini tentunya mengombinasikan teknik sejarah lisan, sketsa penampang atau irisan fisik bumi (dengan satuan DAS sebagai misal) dengan narasumber pemandu lokal yang memahami.

Proses ini memberikan informasi soal perubahan vegetasi, tutupan lahan dalam rentang waktu yang mampu diingat oleh pemandu lokal. Triangulasi kemudian akan dilakukan dengan presentasi sketsa pada masyarakat desa agar memberikan input tentang perubahan-perubahan fisik yang terjadi dalam rentangan waktu dengan interval yang disepakati (10 atau 5 tahunan).

Selanjutnya, transek memberikan analisis kerentanan fisik-ekologis, serta tingkat keterpaparan komunitas terhadap ancaman. Sebagai misal, sejarah inundasi atau genangan banjir dalam lintasan waktu, untuk mempelajari sejarah banjir secara fisik; berkurangnya muka air tanah akibat kekeringan dalam satuan tahun; melihat perubahan *land use/land cover*, sebagai proksi untuk memperkirakan koefisien aliran permukaan, memetakan daerah-daerah longsor yang berada dalam potongan yang ditelusuri.

Kegiatan ini dilakukan dengan cara berjalan menelusuri/memotong suatu wilayah yang telah disepakati, yang dianggap memiliki informasi yang dibutuhkan. Transek awalnya dipakai pada analisis *agroecology* kemudian pada *agroecosystem* yang kemudian diadopsi sebagai perangkat PRA yang pokok dan representatif jika diterapkan pada pengelolaan bencana berbasis komunitas.

Transek dapat dilakukan dengan melintang (lurus/potong kompas, lurus melintasi desa) dari ketinggian ke rendahan dan kembali ke ketinggian, sehingga ekspresi morfologi atau profil terlihat jelas. Selain itu transek dapat dilakukan secara membujur (menelusuri alur sungai, jalan, batas desa/hutan, aliran lahar, jalan baru, jalan setapak, dan sebagainya). Alternatif lainnya, transek dapat dilakukan dengan melingkar, bolak-balik maupun zig-zag. Dalam suatu kegiatan, dapat dibagi beberapa kelompok berbeda yang nantinya dapat melakukan transek dengan lintasan yang berbeda.

Karena sifatnya yang memotong secara acak, maka peta kerentanan yang bersifat sosial dan ekonomi (berbasis sumber daya alam), kerentanan infrastruktur (jalan, rumah, gedung), juga dapat dipetakan. Hal ini sungguh bergantung pada keterampilan fasilitator atau *community organizer* yang berada di lapangan.

Transek dapat dilakukan dengan memperhatikan pokok permasalahan (tematis). Maksudnya, komponen informasi yang digali ditekankan pada hal-hal penting yang sesuai dengan permasalahan atau tema itu. Oleh sebab itu, selain transek sumber daya desa (umum), dapat pula dilakukan transek sumber

daya alam, transek ekologis, transek (untuk menilai) dampak bencana dan lainnya. Prinsipnya, transek menjelaskan makna dan komponen yang ditemui, dan dikaitkan dengan tema-tema yang dipilih, jika tema itu terbuka, maka penjelasannya akan sangat luas (maksudnya, menjadi panjang dan lebar).

Dalam perspektif manajemen bencana, transek/penelusuran desa secara umum bertujuan memfasilitasi masyarakat untuk melihat kembali sumber daya dan ancaman yang ada secara lebih rinci, serta menilai kembali kapasitas dan kerentanan desa. Untuk kebutuhan itu, maka dalam pelaksanaan transek sekaligus didiskusikan:

- Masalah-masalah manajemen sumber daya: hama dan penyakit tanaman, berkurangnya kesuburan tanah, berkurangnya volume air di musim kemarau, ketinggian air pasang, tingkat erosi, penggundulan hutan, dan lainnya.
- Potensi desa yang tersedia namun belum dikelola dengan baik untuk meningkatkan kapasitas dan mengurangi kerentanan: tanaman obat, bunker morfologi, sistem pengelolaan air.
- Pandangan dan harapan-harapan masyarakat berkaitan dengan pengelolaan kawasan.

Bagi masyarakat dalam, transek bermanfaat sebagai media “berbagi rasa”, karena mereka bisa berbagi secara langsung segala permasalahan yang ada kepada orang luar. Dalam manajemen bencana misalnya, transek untuk merencanakan program penanggulangan bencana akan sekaligus dapat berfungsi sebagai upaya membangkitkan semangat “hidup”.

Kegiatan ini akan membantu orang luar (tim PRA) mengamati langsung keadaan lapangan serta melengkapi informasi yang sudah didapat. Masyarakat lokal akan menjelaskan berbagai aspek geografis maupun aspek sosial selama kegiatan. Diskusi akan terbangun selama perjalanan, terutama pada lokasi-lokasi penting, yang berlanjut pada saat penyusunan hasil perjalanan.

Dalam perencanaan program, transek dapat digunakan sebagai observasi langsung bagi kegiatan penjajakan kebutuhan dan potensi, sedang pada evaluasi program dapat digunakan untuk melihat perubahan yang terjadi.

1. Prinsip-prinsip Transek

- Buat kesepakatan mengenai waktu dan tempat untuk memulai perjalanan transek dengan berkonsultasi dengan penduduk desa.
- Bentuk kelompok yang terdiri dari penduduk dengan kelompok umur yang berbeda.
- Beri dorongan agar mereka mau aktif berpartisipasi.
- Tanyakan pertanyaan yang berbeda-beda ketika melakukan perjalanan transek.
- Cobalah untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya dari apa yang dilihat.

Peta Pikiran

Peta pikiran (*mind map*) adalah cara termudah untuk menempatkan informasi ke dalam otak dan mengambil informasi keluar dari otak, metode ini adalah cara mencatat yang kreatif, efektif, dan secara harfiah akan memetakan pikiran kita. Metode ini adalah metode yang sederhana.



Gambar 5.9 Peta pikiran

Sumber: i Avianto Amri/Vanda Lengkon – *Plan Indonesia* 2008.

Manfaatnya adalah membantu fasilitator untuk berkomunikasi secara cepat, menjadi lebih kreatif, menghemat waktu, menyelesaikan masalah, memusatkan pikiran, menyusun dan menjelaskan pikiran, mengingat dengan lebih baik, belajar lebih cepat dan efisien, fokus pada satu pokok bahasan dan membantu untuk menunjukkan hubungan bagian informasi yang saling terpisah dan memungkinkan fasilitator mengelompokkan konsep dan membandingkannya.

Pada analisis bahaya, kerentanan, dan kapasitas, perangkat peta pikiran ini dapat digunakan di awal kegiatan untuk **membangun hubungan dan menciptakan suasana** antara fasilitator dan para peserta, dan untuk mengetahui latar belakang, pengalaman dalam bencana, dan informasi lainnya. Peta pikiran ini dapat digunakan untuk semua tahapan umur.

Salah satu contoh dari peta pikiran adalah yang bertujuan untuk mengeksplorasi informasi mengenai nama dan umur peserta, pekerjaan orang tua, kegiatan sehari-hari, hal yang paling ditakuti dan mengapa, pengalaman menghadapi bencana, jumlah anggota keluarga, serta pendidikan terakhir.

Berdasarkan pengalaman, bila melibatkan anak-anak, maka akan menarik untuk menggunakan alat ini. Umumnya, anak-anak di atas umur 10 tahun, sudah mampu menggunakan alat ini.

Prioritas Aksi PRBBK

- *Review* hasil pemetaan (alat) HCVA (ancaman, kapasitas, kerentanan).
- Tingkat prioritas ancaman menurut komunitas dan peta sektor/elemen sosial yang rentan—manusia, hewan, infrastruktur, rumah.
- Identifikasi solusi yang mungkin diambil dan intervensi reduksi bencana.
- Cek ulang apakah intervensi atau kegiatan atau solusi yang ditawarkan mereduksi kerentanan dan memperkuat kapasitas masyarakat?

- Membandingkan rencana intervensi atau kegiatan PRBBK dengan sumber daya yang tersedia (SDM, SDA, finansial, dll.).
- Tingkat prioritas implementasi, intervensi, atau kegiatan reduksi bencana yang disepakati.
Beberapa pertimbangan dalam PRBBK antara lain:
- Prioritas sektor atau elemen yang menjadi dan membangun “potret bencana” (kerusakan dan kehilangan—nyawa dan materi), hasil dari pemetaan ancaman, kapasitas dan kerentanan. VISI krisis desa atau komunitas. Peran kenabian dalam PRBBK.
- Faktor kepercayaan (*realibilitas*), kelayakan teknis, ketepatan, khususnya pada intervensi struktural (teknis/birokratis).
- Ketersediaan sumber daya setempat atau lokal (*pentagon asset*).
- Kemauan masyarakat yang tinggi dalam mendukung implementasi bencana, partisipasi aktif dari segenap masyarakat dan pihak yang rentan.
- Keandalan/kecerdasan kultural. Melindungi warisan lokal (pengetahuan dan nilai), dan juga transformasi nilai luar yang positif (dibutuhkan CO yang handal).
- Pertimbangan waktu implementasi kegiatan PRBBK: Ingat “kalender musim” bencana atau ancaman, kegiatan produksi atau tanam, dsb.
- Perkuatan mekanisme adaptasi lokal dan kapasitas.
- Mendorong tergunakannya kapasitas komunitas pada kegiatan tertentu. Apakah implementasi menyebabkan perpecahan pada komunitas atau mempersatukan komunitas. Kapasitas manajemen komunitas (kontinuitas atau keberlanjutan)
- Kesamaan dan tingkat distribusi manfaat dari PRBBK kepada komunitas: manfaat langsung pada semua atau sebagian komunitas? Manfaat pada kelompok rentan?

Keberlanjutan PRBBK

Beberapa prinsip keberlanjutan PRBBK adalah:

1. Rakyat, manusia, komunitas yang membuat proses PRBBK berkelanjutan,
2. Keberlanjutan partisipasi rakyat atau komunitas bergantung pada "*link and match*" antara kegiatan reduksi bencana dan proyek atau program dengan kebutuhan seketika (strategis atau praktis),
3. Terlibatnya masyarakat secara aktif dalam proses studi dan pengambilan keputusan dalam identifikasi solusi realistis, kesiapan yang mampu dilakukan, dan solusi-solusi mitigasi,
4. Relevansi keterlibatan menciptakan kepemilikan bahkan ketika capaian yang dihasilkan tidak besar, maka keberlanjutan kegiatan PRBBK bisa dipastikan,
5. Kesatuan atau kohesivitas rakyat, komunitas, orang, atau masyarakat dalam komitmen reduksi bencana dilanggengkan oleh praktik PRBBK,
6. Faktor kelembagaan tetap/menetap yang ada di komunitas (seperti di Mukim Imajiner) mampu melanggengkan proses-proses PRBBK yang bertujuan melindungi penghidupan dan kehidupan rakyat secara berkelanjutan,
7. Proses dan partisipasi membangun kepercayaan diri di tingkat komunitas; kebanggaan atas 'berdaulatnya' mereka dalam menggunakan sumber daya lokal dalam meminimalisasi dampak bencana di tingkat lokal (*self-empowerment*),
8. Keterlibatan dalam kajian partisipatif menjamin perasaan memiliki, komitmen mobilisasi sumber daya untuk aksi bersama atau individu dalam mitigasi bencana,
9. Sikap percaya dan mendukung proses peningkatan kapasitas dalam solusi mitigasi yang 'tepat' dan dapat dilakukan,
10. Meskipun makan waktu, tetapi efektif secara dana, dan mandiri.

Faktor Faktor Kesuksesan PRBBK.

1. Aplikasi "*best practice* atau "*good practice* dalam pengembangan PRBBK.
2. Keseimbangan antara partisipasi (*bottom-up*) dan input eksternal (*top-down*).
3. Mengadopsi struktur organisasi tradisional (masyarakat adat atau lokal) dan mekanisme pengambilan keputusan (formal dan informal).
4. Kegiatan pengembangan kapasitas (komunitas dan CO).
5. Ragam bentuk dan saluran atau media penyadaran dan pendidikan masyarakat dengan memperhatikan dialek, nilai, dan budaya.

6. Kemitraan multipihak. Masyarakat adalah aktor utama, pihak eksternal dan CO hanyalah sebagai fasilitator
7. Visi kebencanaan komunitas, kepemilikan komunitas, partisipasi riil komunitas
8. Penguatan kapasitas (pelatihan atau *workshop*) dalam keseluruhan siklus proyek atau program—meliputi aspek teknis dan non-teknis.
9. Pendampingan komunitas (*community organizing*) dengan visi perubahan sosial).
10. Pemeliharaan visi PRBBK oleh CO dan komunitas.

Strategi Pengakhiran (*Exit Strategy*) PRBBK

Pada bagian awal buku ini, PRBBK memiliki tiga tahapan utama yang paralel yakni: *entry* (input), proses-proses (*throughput*), serta *exit* (*outputs/outcomes*). Dalam konteks proyek, diperlukan strategi pengakhiran (*exit strategy*) yang menjamin keberlanjutan PRBBK/CBDRM. Strategi pengakhiran suatu program PRBBK bertujuan untuk memastikan keberlanjutan dampak dan kegiatan setelah program berakhir. Oleh sebab itu, strategi pengakhiran PRBBK merupakan bagian penting dari suatu program.

Menurut Rogers and Macias (2004: 8) strategi pengakhiran (*exit strategy*) suatu program adalah rencana khusus yang menggambarkan bagaimana suatu program akan ditarik dari suatu wilayah sementara pencapaian tujuan pembangunan dapat dipastikan tidak akan terganggu dan perkembangan tujuan lebih lanjut akan dicapai. Tiga jenis strategi pengakhiran suatu program, yaitu fase penurunan (*phasedown*), fase pengalihan (*phaseover*), dan fase penghentian (*phaseout*). Fase penurunan yang dimaksud dalam hal ini adalah pengurangan aktivitas program secara bertahap dalam rangka persiapan *phaseover* atau *phase-out*. Sedangkan fase pengalihan maksudnya adalah tahap penyerahan tanggung jawab kegiatan atau pengelolaan program kepada lembaga atau individu yang berada di wilayah pelaksanaan program. Sementara itu, fase penghentian adalah kegiatan menarik atau menghentikan sumber daya sebuah program tanpa menyerahkan tanggung jawab kepada lembaga atau kelompok lain.¹

Pemilihan strategi pengakhiran program yang akan diterapkan tergantung pada tujuan dan karakteristik suatu program. Jika tujuan dan perubahan yang ingin dicapai oleh sebuah program bersifat permanen dan berkelanjutan (*self-sustaining*), serta keberlanjutan dampaknya tidak memerlukan program atau kegiatan lainnya, maka pendekatan strategi pengakhiran yang dapat diterapkan adalah pendekatan *phaseout*. Contohnya adalah program yang menghasilkan perubahan perilaku dan pembangunan infrastruktur. Sementara strategi lainnya,

¹ Strategi Mengakhiri Program: Pengalaman Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Sri Kusumastuti Rahayu dan Rizki Fillaili, Newsletter Yayasan Semeru.

yaitu *phasedown* dan *phaseover*, mensyaratkan adanya keterlibatan komponen masyarakat, individu, atau pemerintah dalam menjamin keberlangsungan dampak dari sebuah program.²

Merujuk pada konsep strategi pengakhiran Rogers di atas, maka program PRBBK lebih tepat bila strategi pengakhirannya menggunakan pendekatan pertama (*phasedown*) dan pendekatan kedua (*phaseover*). Pilihan ini didasarkan pada alasan bahwa kegiatan-kegiatan PRBBK harus dilakukan secara berkesinambungan. Ada atau tidak ada dana, selama ancaman masih mengelilingi suatu komunitas, maka kegiatan PRBBK harus tetap berlangsung. Alasan lain adalah bahwa kegiatan PRBBK mensyaratkan adanya keterlibatan komunitas, di mana mereka sebagai pelaku utama yang akan menentukan arah bagaimana PRBBK dilakukan. Dengan kata lain, pihak mana pun sebagai aktor luar yang mengerjakan PRBBK di suatu wilayah secara perlahan harus menyerahkan sepenuhnya pengelolaan risiko kepada komunitas setempat. Ini juga sejalan dengan prinsip bahwa pihak luar dalam hal ini posisinya tidak lebih dari sebagai fasilitator semata.

Audit PRBBK: Input dari HFA

Salah satu tantangan dalam PRBBK adalah untuk menerapkan dalam metode evaluasi yang partisipatif, diperlukan fasilitator yang memahami ukuran ketahanan komunitas dari *Hyogo Framework for Action*. Tentunya dengan proses fasilitasi yang menggunakan sumber daya lokal dengan bahasa-bahasa yang mudah dimengerti dalam proses pemeringkatan dari tiap kriteria yang dipilih, dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan proksi. Sebagai misal, aspek perencanaan kesiapsiagaan dan perlindungan fasilitas-fasilitas publik serta perspektif jender dan pembangunan ekonomi dan perlindungan sosial merupakan faktor yang perlu diprioritaskan dalam PRB. Sedangkan perencanaan desa serta semangat kesukarelaan merupakan aspek-aspek yang perlu dipertahankan.

Penggunaan HFA indikator kemajuan dari implementasi PRB yang baru saja dilakukan oleh survei *Views from the Frontline* yang dilakukan oleh *Yakkum Emergency Unit* (YEU) dengan melibatkan multiaktor seperti pemerintah lokal, LSM, dan masyarakat pada tahun 2009 merupakan salah satu bentuk latihan menggunakan kriteria dari indikator HFA, dalam mengukur skala PRB nasional.

Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, masyarakat atau komunitas lokal merupakan agen yang informatif, yang dapat menggambarkan tingkat kemajuan dari upaya-upaya PRB dan PRBBK. Sebagai sebuah metode, pengalaman yang kaya tentang audit program berbasis komunitas adalah yang juga diinisiasi oleh *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP) yang telah melakukan banyak sekali evaluasi pasca—intervensi bencana, baik di Asia maupun Afrika.

² *Ibid.*

Strategi Pelembagaan PRBBK di Indonesia

Debat internal di komunitas dan anggota MPBI adalah bagaimana membuat skenario kelembagaan dan pelembagaan PRBBK di berbagai level, baik makro, meso, dan mikro. Di level makro, dibayangkan skenario menciptakan *enabling condition* atau *enabling environment* di mana PRBBK dikenali sebagai instrumen penting dalam agenda PRB di level pemerintah maupun LSM/Swasta. Sebagaimana digambarkan di gambar 1, PRBBK dianggap sebagai pilar utama dari kegiatan PRB di Indonesia, yang tanpanya, kinerja PRB akan menjadi timpang.

Debat-debat tentang konsep “desa tangguh” dan komunitas diskusi serta forum “desa siaga,” “desa tangguh,” dan sejumlah atribut desa yang sensitif bencana merupakan bentuk sekaligus proses-proses menuju pelembagaan.

Simposium PRBBK yang dilakukan secara tahunan dalam empat tahun terakhir merupakan upaya-upaya pelembagaan PRBBK. Masuknya perguruan tinggi dan pusat-pusat riset yang tersebar di berbagai tempat di Indonesia dalam mendiskusikan dan mendebat bentuk-bentuk PRBBK merupakan tanda positif pelembagaan PRBBK sesuai konteks wilayah dan risiko masing-masing.

Sedangkan persepsi berbagai pengambil kebijakan, khususnya Bappeda provinsi dan kabupaten, sering dibayangkan bagaimana PRBBK diintegrasikan ke dalam bagian atau tahapan penyelenggaraan proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dari tingkat desa hingga nasional.

↑	5-Musrenbang Nasional
↑	Paska Musrenbang Provinsi
↑	4-Musrenbang Provinsi
↑	Rapat Koordinasi Pusat (Rakorpus)
↑	Forum SKPD Provinsi
↑	Paska Musrenbang Kabupaten/Kota
↑	3-Musrenbang Kabupaten/Kota
↑	Forum SKPD Kabupaten/Kota
↑	2-Musrenbang Kecamatan
↑	1-Musrenbang Desa/Kelurahan
↑	Musyawarah Dusun, Pokmas (petani, peternak, nelayan, komite sekolah, dsb.)

Masuknya agenda Adaptasi Perubahan Iklim (API) sebagai bagian integral dalam PRBBK atau sebaliknya PRBBK sebagai instrumen utama dalam API, semakin memosisikan PRBBK sebagai alat sekaligus proses dan kerangka kerja (dari sekadar alternatif) utama dalam pengurangan risiko bencana. Untuk itu, sudah saatnya ke depan, di Indonesia, komunitas praktisi selain membangun PRBBK sebagai sebuah “body of knowledge” yang didukung oleh fakta-fakta

empiris dan studi-studi serta riset sosial dan interdisiplin, perlu diupayakan agar komunitas diberikan draft Kode Etik Praktisi PRBBK dengan nilai-nilai yang jelas dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diutarakan pada Gambar 1.1 dari buku ini.

Proses pelebagaan PRBBK sebenarnya telah berlangsung lama di Indonesia, dan praktiknya selalu mendahului sains. Secara historis, proses ini telah berlangsung selama lebih dari satu dekade. Kini *setting* pelebagaan tanpa disadari telah memasuki tahun ke-5 dalam wajah Simposium PRBBK V di tahun 2009 di mana buku ini nantinya harus direvisi lagi. Proses revisi itu sendiri sebenarnya bagian dari pelebagaan PRBBK. Melihat lebih dari 20-an versi buku tentang PRBBK, dengan perbedaan pada fokus kegiatan dan konteks risiko lokal, PRBBK sekali lagi menunjukkan dirinya sebagai kerangka kerja yang bersifat alternatif, yang potensial menjadi arus utama dalam pengelolaan risiko.

Agenda Pelebagaan PRBBK 1: Draft Kode Etik Praktisi

Etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Sedangkan kode etik adalah kumpulan azas atau nilai moral (Bertens 2005, hlm. 6).

Praktisi PRBBK sebagai sebuah komunitas profesional, hendaknya mempunyai suatu acuan kode etik profesionalisme untuk mencegah *moral hazard*. Kode etik semacam itu tentunya harus konsisten dan menjadi suatu kesatuan tak terpisahkan dengan latar belakang filosofis dan ideologis yang telah dikupas pada bagian terdahulu. Dalam kaitannya itu, etika ini dibunyikan sebagai suatu kode etik yang dimaksudkan untuk mengatur perilaku moral para praktisi PRBBK melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan juga akan dipegang teguh oleh sesama praktisi.

Akuntabilitas pertama yang paling tinggi adalah terhadap komunitas di mana PRBBK itu diselenggarakan. Kita bertanggung jawab untuk memastikan bahwa penanggulangan bencana dilaksanakan sedemikian rupa sehingga ia sungguh bermanfaat dalam mengurangi risiko bencana. Meskipun PRBBK adalah upaya tanpa akhir, karena risiko tidak mungkin absen, namun risiko bencana diharapkan untuk berkurang ketimbang sebelum dilaksanakannya PRBBK. Tujuan lainnya adalah mencegah dan menekan sekecil mungkin kemungkinan di mana praktik PRBBK justru meningkatkan risiko-risiko baru dan kerentanan-kerentanan baru yang melampaui kapasitas komunitas.

Dalam konteks program/proyek, PRBBK memiliki aspek legal, karena ia dilaksanakan dalam kerangka kelembagaan. Praktik yang dilaksanakan oleh perorangan tidak dipayungi sanksi formal dan oleh karenanya tidak dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan pemikiran ini maka para praktisi mempunyai akuntabilitas formal administratif dan prosedural terhadap lembaga

yang mempekerjakannya. Mengingat dalam beberapa kesempatan, inisiatif individu yang menjadi *drivers of change* belajar dari konsep *social entrepreneur* yang dipromosikan Ashoka Foundation, maka individu-individu yang berinisiatif dalam melakukan PRBBK harus bertanggung jawab langsung kepada komunitas dan aturan-aturan hukum yang berlaku.

Dalam banyak konteks di Indonesia, komunitas hidup dalam konteks kerangka pemerintahan yang formal (institusi dan organisasi formal) maupun dalam konteks informal (institusi adat dan agama). Di Aceh, kedua sistem tersebut berjalan paralel—unit komunitas yang formal adalah desa atau kelurahan atau kecamatan, sedangkan yang bersifat adat adalah gampong atau mukim. Di Flores, NTT, paralel satuan desa kadang paralel atau beririsan dengan satuan-satuan wilayah administrasi gereja.

Dalam konteks itu maka praktik PRBBK tidak bekerja dalam situasi hampa dan harus meletakkan dirinya dan praktik PRBBK dalam suasana akuntabilitas legal pluralisme. Dalam konteks di mana pemerintah adalah unsur struktural yang tunggal, maka aksi sosial yang antikemapanan, pun pemerintah tetap harus dipandang sebagai konteks akuntabilitas.

Seorang praktisi PRBBK sendiri adalah bagian dari komunitas praktisi dan oleh karenanya mempunyai kewajiban dan loyalitas dengan sesama pelaku PRBBK. Hal ini dapat diwujudkan dalam bentuk rasa tanggung jawab untuk membuka pekerjaannya, untuk dilihat oleh praktisi lainnya, berbagi pengetahuan dan pengalaman, dan ikut terus menumbuh-kembangkan PRBBK sebagai suatu lapangan praktik.

Ada banyak sekali prinsip-prinsip yang dapat menjadi panduan perilaku bagi para pelaku PRBBK. Sebagai salah satu contoh, Netting, Kettner dan McMurty (1993:57—60) mengutip Kapp (1987) menyebutkan tiga nilai etika dalam bekerja dengan komunitas:

- (1) *Azas kemandirian (autonomy)* adalah sikap menempatkan hak dan kebebasan komunitas untuk menentukan jalan hidup sendiri sebagai cerminan dari hak dasar setiap orang terhadap kebebasan menentukan hidup mereka sendiri. Dalam kaitan ini, dalam setiap rencana dan langkah seorang praktisi atau lembaga pelaku PRBBK tetap menghargai hak dasar ini dan memosisikan diri untuk memberikan masukan dan memfasilitasi dipertimbangkannya semua konsekuensi dari pilihan-pilihan. Tetapi pada dasarnya, tetap komunitas itulah yang berhak untuk memutuskan langkah mana yang akan ditempuh.
- (2) *Azas manfaat (beneficence)* adalah cerminan dari semangat altruisme untuk melakukan hal-hal yang berguna bagi kemaslahatan komunitas. Di samping memotivasi pekerja PRBBK untuk bekerja dengan komunitas, azas ini juga seyogyanya menjadi peringatan agar kita berhati-hati untuk tidak

menumbuhkan hubungan yang paternalistik dan pada akhirnya melanggar azas yang pertama tadi, dan lebih buruk lagi, menimbulkan ketergantungan komunitas terhadap pelaku PRBBK atau pihak-pihak lain.

- (3) *Azas keadilan (justice)* adalah semangat untuk memberikan apa yang menjadi hak seseorang atau komunitas. Dalam kaitan ini azas sama-rata-sama-rasa kurang relevan, melainkan bagaimana “memberikan lebih kepada mereka yang berkekurangan”. Pada intinya, setiap rencana dan langkah pelaku PRBBK harus memastikan bahwa manfaat yang didapatkan dari kegiatan penanggulangan bencana sungguh dibagikan kepada yang berhak secara berkeadilan.

Agenda Pelembagaan PRBBK 1: Draft Nilai dan Prinsip

Pada Simposium Nasional PRBBK Kedua di Jakarta pada tahun 2006, para praktisi merumuskan prinsip-prinsip PRBBK sebagai berikut.

1. Melakukan upaya pengurangan risiko bencana bersama komunitas di kawasan rawan bencana, agar selanjutnya komunitas itu sendiri mampu mengelola risiko bencana secara mandiri.
2. Menghindari munculnya kerentanan baru dan ketergantungan komunitas di kawasan rawan bencana pada pihak luar/lain.
3. Penanggulangan bencana merupakan bagian tak terpisahkan dari proses pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam untuk keberlanjutan kehidupan komunitas di kawasan rawan bencana.
4. Pendekatan multisektor, multidisiplin, dan multibudaya.
5. Pendekatan yang holistik (melalui keseluruhan tahapan manajemen bencana) dan integratif (menautkan program dan kebutuhan lain).
6. Partisipatif sejak perencanaan hingga pengakhiran program (strata, kelompok, gender).
7. Pemberdayaan, bukan sekadar “kembali ke normal” agar bila ancaman yang sama datang lagi, bencana yang sama tidak kembali terjadi.
8. Tidak merusak sistem yang sudah ada, termasuk kepercayaan atau tradisi setempat.
9. Melakukan kemitraan lokal, maka program akan berlanjut, dalam memilih wilayah yang membutuhkan intervensi pihak luar.
10. Membuka diri untuk memfasilitasi lembaga yang lain.
11. Kerja kemanusiaan bukan budi baik tapi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, jadi harus ada prinsip akuntabilitas.
12. Mengutamakan peran dan partisipasi masyarakat (lokal) dalam menghadapi bencana.
13. Menekankan keterlibatan dalam program edukasi ke masyarakat
14. Transparan.
15. Membangun kepercayaan dan hubungan timbal balik.

SINGKATAN

ADPC: *Asian Disaster Preparedness Centre*

API: Adaptasi Perubahan Iklim

BNPB: Badan Nasional Penanggulangan Bencana

CBDM: *Community Based Disaster Management*

CBDRM: *Community Based Disaster Risk Management*

CBDRR: *Community Based Disaster Risk Reduction*

CVA: *Capacity and Vulnerability Analysis*

HCVA: *Hazard, Capacity and Vulnerability Analysis*

HfA: *Hyogo Framework for Action*

Musrenbangdes: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa

Musrenbangcam: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan

Musrenbangkab: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten

PLA: *Participatory Learning and Actions*

PRA: *Participatory Rural Appraisal*

PB: Penanggulangan Bencana

PRB: Pengurangan Risiko Bencana

PRBBK: Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas

PBBK: Penanganan Bencana Berbasis Komunitas

RRA: *Relaxed/Rapid Rural Appraisal*

UN-ISDR: *United Nations International Strategy for Disaster Reduction*

UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees*

UUPB: Undang-Undang Penanggulangan Bencana

WHO: *World Health Organization*

DAFTAR PUSTAKA

- Abarquez and Murshed. 2004. *Community-Based Disaster Risk Management: Field Practitioners Handbook*. Bangkok: ADPC.
- Arnstein, Sherry R. 1969 "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.
- Ariyabandhu. 1999. *Defeating Disasters*. Colombo: Intermediate Technology Development Group (Duryog Nivaran), IDNDR Closing Seeion.
- Bastian Affeltranger, dkk. 2007. *Hidup Akrab Dengan Bencana, Sebuah Tinjauan Global tentang Inisiatif-inisiatif Pengurangan Bencana, seri pertama*. Jakarta: MPBI
- Bautista Victoria A., & Nicolas Eleanor E. 1996. *Primary Health Care: Book of Reading*. Manila: College of Public Administration UP.
- Bertens, K. 2005. *Etika: Seri Filsafat Atmajaya 15, Cet. 9*. Jakarta: Gramedia.
- Blaikie et. al. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. London: Routledge.
- Boli, Yoseph et. al. 2004. *Panduan Penanganan Risiko Bencana Berbasis Masyarakat (Community Based Disaster Risk Management)*. Kupang: FKPB.
- Buzan, Tony. 2007. *Buku Pintar Mind Map*. Jakarta: Gramedia
- Cahyo S. 2008. *Materi Fasilitasi dalam Konteks PRB: Pelatihan untuk Fasilitator PRB*. Bappenas—UNDP—ERA, 24—26 Juni 2008. Hotel Lor In, Solo.
- Cannon, Terry. 1994. *Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters. Chapter 2 (pp. 13—30) in Disasters, Development and Environment, A. Varley (ed.)*. London: Wiley.
- Cohen, A. P. 1985. *The Symbolic Construction of Community* London: Tavistock.
- Cordaid. 2007. *Membangun Ketahanan Masyarakat: Buku Panduan Pelatihan Mengenai Pengurangan Bencana Oleh Masyarakat*.
- Cuny, Frederick. 1983. *Disasters and Development*. OXFAM America, Oxford.
- Dave Beckwith & Cristina Lopez. 2001. *Dalam Simpul Belajar Pengorganisasi Masyarakat, Catatan Pertama Pengalaman Belajar Praktik Pengorganisasian Masyarakat di Simpul Belajar*. Bogor: Yayasan Puter.
- Dombrowsky. 1998. *Again and Again—Is a Disaster What We Call a 'Disaster'. Chapter 3 in What Is A Disaster. E. L. Quarantelli (ed.)*. London and NY: Routledge.
- Dynes, Russell R. 1997. *The Lisbon Earthquake in 1755: Contested Meanings In The First Modern Disaster*. Newark, DE: University of Delaware, Department of Sociology and Criminal Justice, Disaster Research Center, Preliminary Paper.

- Doocy, S. Gorokhovich, Y. Burnham, G., Balk, D. Robinson C. 2007. "Tsunami Mortality Estimates and Vulnerability Mapping in Aceh, Indonesia." *American Journal of Public Health, Supplement 1, 2007, Vol. 97, No. S1.*
- Dynes, Russell R. 1993. "Disaster Reduction: The Importance of Adequate Assumptions about Social Organization." *Sociological Spectrum, Vol. 13.*
- Edi Suharto. 2006. "Filosofi dan Peran Advokasi Dalam mendukung Program Pemberdayaan Masyarakat." Makalah Pelatihan Pemberdayaan Peran Pesantren Daarut Tauhid.
- Feltenbiermann, C. 2006. "Gender and Natural Disaster: Sexualized Violence and the Tsunami." *Development, 49(3), (pp. 82—86).*
- Fitriani, Fitria, Hofman, Bert and Kaiser, Kai. 2005. "Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 41: 1, 57—79.*
- Frazer, E. 1999. *The Problem of Communitarian Politics: Unity and Conflict.* Oxford: Oxford University Press.
- Hart, Roger A. 1999. *Children's Participation.* London: Earthscan.
- Jareed Diamond. 2004. *Collapse: Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed.* Viking Adult, First Edition.
- Krishna S. Pribadi. 2008. "Konsep Pelembagaan CBDRM." Slide Simposium CBDRM IV, Bali.
- Koentjaraningrat. 1987. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan.* Jakarta: PT Gramedia.
- Lassa, Nakmofa and Ramli. 2007. "Modul CBDRM Training for Aceh CSOs." *Indosasters's Modules, 2007.*
- Lassa, Jonatan. 2008. "The Rise of Risk—Where is the Resilience." Presented Paper at OGB Prime Mid Term Meeting. Yogyakarta.
- Netting *et al.* 1993. *Social Work Macro Practice.* New York: Longman.
- Oxfam. 2005. "The Tsunami's Impact on Women." Oxfam International Briefing Note, March 2005.
- Oliver-Smith, A. and Hoffman, S.M. 1999. *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective.* London: Routledge.
- Paripurno, Eko Teguh. 2006. *Penerapan PRA untuk Manajemen Bencana.* Yogyakarta: Pusat Studi Manajemen Bencana UPN Veteran Yogyakarta.
- Paripurno, Eko Teguh. 2006. *Penanggulangan Bencana oleh Komunitas.* Yogyakarta: Pusat Studi Manajemen Bencana UPN Veteran Yogyakarta.
- Quarantelli. 1987. "What Should We Study? Questions and Suggestions for Researchers About the Concept of Disasters." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters (March), Vol. 5, No. 1. pp. 7-32.*

- Rogers, Lorge Beatrice and Kathy E. Macias. 2004. "Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research." *TUFTS Nutrition Research Center, Discussion Paper No. 25*.
- Rothman, Erlich, Tropman and Cox Eds. 1995. *Strategies of Community Intervention. Illinois: Peacock, Inc. 5th ed*
- Saragih, Bastian., Lassa, J., Ramli, A. 2007 "Kerangka Penghidupan Berkelanjutan." *Draft Modul/Buku Pengangan Fasilitator SLA*.
- Seldadyo, Harr, Deli Sopian, Denny Julian, Retno Handini, Rullan Rinaldi, dan Wahyudi Romdhani. 2009. "Pemekaran Daerah dan Kesejahteraan Rakyat: Mencari Jalan Alternatif." *BRIDGE Project UNDP Bappenas*.
- Steinberg. 2000. *Acts of God—The Unnatural History of Natural Disaster in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Twigg, J (2001) "Physician, Heal Thyself? The Politics of Disaster Mitigation." Benfield Greg Hazard Research Centre, University College London. *Working Paper No. 1*.
- Twigg J. 2006. "Disaster Early Warning Systems: People, Politics and Economics." Benfield Hazard Research Centre Disaster Studies, *Working Paper 16*.
- Twigg J. 2007. "Characteristics of Disaster-Resilient Community." *A Guidance Note Version 1, DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group*.
- Thomas, David, N. 1983. *The Making of Community Work*. London: George Allen and Unwin.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- UNHCR. 1996. *Community Services in UNHCR Geneva*.
- Walhi. 2007. *Berkawan dengan Ancaman: Strategi dan Adaptasi Mengurangi Bencana*. Jakarta.
- White, Kates and Burton. 2001. "Knowing Better and Losing Even More: The Use of Knowledge in Hazards Management." *Environmental Hazards, Vol. 3, Numbers 3—4. pp. 81—9*.

Sumber Lain:

- MPBI 2005. "Draft Prosiding Simposium I CBDRM." *Unpublished*
- MPBI 2006. "Draft Prosiding Simposium II CBDRM." *Unpublished*
- MPBI 2007. "Draft Prosiding Simposium III CBDRM." *Unpublished*
- MPBI 2008. "Draft Prosiding Simposium IV CBDRM." *Unpublished*

Lampiran 1. Ringkasan Kerangka Aksi Hyogo 2005—2015

Membangun Ketahanan Bangsa-bangsa dan Masyarakat terhadap Bencana

Hasil yang diharapkan, sasaran-sasaran strategis dan prioritas-prioritas aksi 2005—2015					
Hasil yang Diharapkan					
Berkurangnya secara berarti kerugian-kerugian yang ditimbulkan oleh bencana, baik dalam hal jumlah korban jiwa dan kerusakan aset-aset sosial, ekonomi, dan lingkungan yang dimiliki masyarakat dan negara-negara.					
Sasaran-sasaran Strategis					
Pemaduan pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan-kebijakan dan perencanaan pembangunan berkelanjutan.		Pengembangan dan penguatan lembaga-lembaga, mekanisme, dan kapasitas untuk membangun ketahanan terhadap bahaya.		Pemaduan secara sistematis pendekatan-pendekatan pengurangan risiko ke dalam pelaksanaan program-program kesiapsiagaan darurat, tanggap darurat, dan pemulihan	
Prioritas-prioritas Aksi					
Kegiatan-kegiatan Utama	1. Memastikan agar pengurangan risiko bencana (PRB) menjadi sebuah prioritas nasional dan lokal, dan didukung dengan landasan kelembagaan yang kuat.	2. Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau risiko-risiko bencana dan meningkatkan sistem peringatan dini.	3. Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat.	4. Mengurangi faktor-faktor akar dari risiko.	5. Memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana agar tercipta tanggap bencana yang efektif di semua tingkat.
	Mekanisme kelembagaan PRB (platform nasional); penunjukan tanggung jawab PRB menjadi bagian dari kebijakan dan perencanaan pembangunan, baik persektor dan multisektor Peraturan perundang-undangan yang mendukung PRB; Desentralisasi tanggung jawab dan sumber-sumber daya; Pengkajian sumber-sumber dan kapasitas manusia; Mendorong komitmen politik; Partisipasi masyarakat.	Pengkajian-pengkajian dan peta-peta risiko, multirisiko; penjabaran dan penyebarluasan indikator-indikator PRB dan kerentanan. Peringatan dini: berbasis masyarakat; sistem informasi; kebijakan publik. Data dan informasi statistik tentang kerugian. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; berbagi data; observasi bumi berbasis ruang angkasa; pemodelan dan peramalan iklim; sistem peringatan. Risiko-risiko regional dan risiko yang tengah muncul.	Pertukaran informasi dan kerja sama. Jaringan lintas disiplin dan wilayah; dialog. Penggunaan peristilahan PRB yang standar. PRB dimasukkan ke dalam kurikulum sekolah; pendidikan formal dan informal. Pelatihan dan pembelajaran di tingkat masyarakat, pemerintah lokal, sektor-sektor sasaran, akses yang setara. Kapasitas penelitian: multirisiko; sosial-ekonomi; penerapan. Kesadaran masyarakat dan media.	Manajemen ekosistem dan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Strategi-strategi PRB terpadu dengan adaptasi perubahan iklim. Keamanan pangan untuk ketahanan. PRB terpadu ke dalam sektor kesehatan dan rumah sakit yang aman. Perlindungan fasilitas-fasilitas umum yang penting. Program pemulihan dan jaring pengaman sosial. Pengurangan kerentanan	Kapasitas penanggulangan bencana: kapasitas kebijakan, teknis. Dialog, koordinasi, dan pertukaran informasi antara para pengelola penanggulangan bencana dan sektor pembangunan. Pendekatan regional terhadap tanggap bencana, dengan fokus pada pengurangan risiko. Peninjauan dan gladi rencana-rencana kesiapsiagaan serta kontingensi. Dana-dana darurat. Kerelawanan dan partisipasi.

				dengan pilihan diversifikasi mata pencarian. Mekanisme berbagi risiko keuangan. Kemitraan publik-swasta. Rencana tata guna lahan dan standar bangunan. Rencana pembangunan pedesaan dan PRB.	
Isu-isu Lintas Bidang					
Pendekatan multibahaya		Perspektif gender dan keanekaragaman budaya		Partisipasi masyarakat dan para relawan	Peningkatan kapasitas dan alih teknologi
Berperan dalam pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang disepakati secara internasional (termasuk Tujuan-tujuan Pembangunan Milenium)					

PRB = Pengurangan Risiko Bencana *Sumber: www.unisdr.org*

MPBI

Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia



Rasa Aman dan Terlindungi dari Bencana adalah Hak

Kantor Sekretariat:

Jl. Kebon Sirih No.5 G, Jakarta 10340 Indonesia

Telp.021-3147321, Fax. 021-3103535, Email: info@mpbi.org

Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI), didirikan pada 03.03.03 adalah suatu organisasi nirlaba sebagai tempat berhimpun orang perorangan, praktisi, ilmuwan dan pemerhati penanganan bencana dari sektor pemerintah, lembaga internasional, LSM nasional, para akademisi dan lainnya. MPBI adalah juga sarana penghubung bagi dan diantara organisasi-organisasi dan lembaga penanggulangan bencana di Indonesia.

Sebagai suatu perhimpunan para praktisi dan jaringan organisasi-organisasi PB, MPBI berkiprah lebih pada tataran konsep, kebijakan, strategi dan pengembangan kapasitas PB ketimbang pelaksanaan langsung kegiatan PB di lapangan.

Visi MPBI: suatu masyarakat Indonesia sejahtera yang secara efektif dapat mengelola risiko bencana

Misi MPBI: dengan bertindak sebagai mitra kritis bagi semua pelaku, mendorong suatu penyelenggaraan penanggulangan bencana yang profesional, yaitu yang selaras antara teori dan praktik, serta beretika,

Tujuan MPBI:

- Mendukung terwujudnya kesejahteraan masyarakat Indonesia melalui pengurangan risiko bencana
- Menjadi mitra kritis bagi berbagai pihak demi tercapainya penyelenggaraan penanggulangan bencana yang professional
- Memajukan praktik dan ikut mengupayakan pemecahan masalah-masalah penanggulangan bencana

Program MPBI:

- Program 1 Pendidikan, Penelitian dan penerapan PB
- Program 2 Pemecahan Masalah PB
- Program 3 Komunikasi dan Kerjasama PB
- Program 4 Informasi Masyarakat tentang PB
- Program 5 Penguatan Organisasi

Kegiatan-kegiatan MPBI:

Pengembangan komunikasi dan kerjasama:

- **Kerjasama regional:** menghubungkan praktik PB di Indonesia dengan prakarsa-prakarsa kawasan Asia Tenggara, misalnya dalam bidang Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas, bidang reformasi kebijakan, dan pengenalan serta diseminasi standar kemanusiaan.
- **Pusat Informasi:** menyelenggarakan suatu pusat informasi tentang bencana termasuk misalnya letusan gunung Merapi dan Gempabumi di Yogyakarta
- **Kerjasama antarlembaga:** menyelenggarakan berbagai proyek penanggualngan bencana dengan berbagai lembaga internasional termasuk OXFAM GB, Care Internasional Indonesia, UN-OCHA, UNDP, IFRC, UNESCO, UNICEF, HIVOS, USAID, CORDAID, World Vision Indonesia, Save the Children, AusAID, dsb.
- **Pertukaran gagasan:** menyelenggarakan kegiatan publik tematik tentang berbagai aspek dan bidang PB

Pengembangan Praktik PB

- **Perundangan:** menggalang warga masyarakat adab medorong konsep akademik perundangan PB ke DPR dan pemerintah serta terus mengawal pembahasannya sampai disahkannya UUPB No.24 tahun 2007. Sampai saat ini MPBI terus terlibat dalam perumusan kebijakan-kebijakan turunan dan penerapannya di sektor dan daerah.
- **Kebijakan:** memperkenalkan konsep "*Hidup Dengan Risiko Bencana*" dan menjadikannya komponen kunci Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana. Sekarang ini menjadi motor pemaduan PB kedalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah.
- **Standar:** memperkenalkan konsep dan melatih Piagam Kemanusiaan dan Standar-Standard Minimum SPHERE
- **CBDRM:** menyelenggarakan simposium nasional tahunan tentang CBDRM sejak 2005.

Penyuluhan dan pengembangan kapasitasPB

- Penyelenggaraan Peringatan Hari Pengurangan Risiko Bencana Internasional sejak 2003
- Kampanye penyadaran mengenai bencana, sejak 2003
- Penerbitan berbagai buku dan panduan PB, antara lain:
 - **Kampanye Dunia Pengurangan Risiko Bencana dimulai di sekolah, 2007**
 - **Pedoman Penanganan Pengungsi, 2005**
 - **Kerangka Aksi Hyogo, 2005**
 - **SPHERE, Piagam Kemanusiaan dan Standar Standar Minimum, 2004**
 - **Buku-Buku petunjuk:** Standar Prosedur Pengoperasian Penanggulangan Bencana, Hidup berdampingan dengan Risiko untuk Tanggap Darurat untuk Bencana Berbasis Masyarakat
 - **Model Pedoman** Penanggulangan Bencana, 2004
 - **Model Peraturan Daerah, 2006**
 - **Model Rencana Aksi Daerah, 2007**
 - **Rencana Kontinjensi**
- Penyelenggaraan berbagai pelatihan, antara lain:
 - Rangkaian pelatihan SPHERE
 - Pelatihan PB dasar dan TOT
 - Pelatihan-pelatihan tematik
- Pelayanan konsultasi pakar

Mekanisme Organisasi

- Musyawarah anggota sebagai forum tertinggi
- Presidium sebagai pelaksana kebijakan
- Seretariat Jenderal sebagai pelaksana harian

Presidium

- **Henny Vidiarina STh** (Ketua), berpengalaman luas dalam bidang kemanusiaan, advokasi, pemberdayaan masyarakat, saat ini sebagai Advisor Senior Proyek Sistem Peringatan Dini Tsunami GTZ-IS
- **Dr. Puji Pujiono MSW**, Doktor Ilmu Pemerintahan bidang PB, pakar regional penanganan emergensi, dan pakar penanggulangan bencana ASEAN, saat ini sebagai Advisor Pemulihan Dini UNDP di Geneva
- **Dr. Ir. Eko Teguh Paripurno MSc**, Doktor Vulkanologi, Dosen UPN Yogyakarta, Ketua Dream, Pakar CBDRM.
- **Alvin Hidayat**, Manajemen Pembangunan Sosial, Saat ini sebagai konsultan pemulihan paska Tsunami di Nangroe Aceh Darussalam
- **Hening Parlan S.Sos**, pegiat jurnalisisme dan tokoh gerakan lingkungan, saat ini sebagai Direktur Humanitarian Forum Indonesia.
- **Suratman M Hum**, praktisi ilmu hukum dan perundangan, mengawal proses UUPB, saat ini sebagai Staf ahli Komisi VIII di DPR RI
- **Faisal Djalal MBA**, Konsultan Manajemen, pakar pengembangan kapasitas, pendiri dan anggota Presidium MPBI periode 2003-2006 dan menjadi Sekjen MPBI 2008-2009

Pengurus Harian

- Sekretaris Jenderal: Faisal Djalal MBA

- Wakil Sekretaris Jenderal: H. Iskandar Ieman
- Sekretaris : Titi Moektijasih
- Bendahara: Retno Winahyu M.Sc

Keanggotaan

- Keanggotaan MPBI bersifat orang perorangan
- Anggota wajib membayar uang pangkal dan iuran berkala, berhak berpartisipasi dalam kegiatan serta menerima produk dan kemudahan
- Organisasi atau lembaga lain dapat menjadi afiliasi MPBI dengan persetujuan Presidium

Cara Bergabung dengan MPBI

Keanggotaan:

- Mengisi Formulir Keanggotaan MPBI
- Membayar Rp. 390.000,-/tahun

Organisasi Afiliasi:

- Membuat pernyataan tertulis menyetujui Anggaran Dasar MPBI dan berminat menjadi organisasi afiliasi MPBI
- Membuat surat perjanjian afiliasi dengan presidium MPBI

Ingin mendukung MPBI ?

Silakan menghubungi Sekretariat untuk prospek kerjasama dan/atau untuk memberikan dukungan/donasi untuk MPBI.

Cara Pembayaran

1. Transfer ke : Bank NIAGA cabang Fedex
No. Rek. 025-01-00220-00-8
a/n: Perkumpulan Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia
2. Antar langsung ke: Sekretariat MPBI
Jl. Kebon Sirih No. 5 G Jakarta 10260
Telp. 021-3147321; Fax. 021-3103535



Formulir Pendaftaran Anggota MPBI

Nama Lengkap :
Tempat/Tanggal Lahir :
Jenis Kelamin : Laki-laki / Perempuan
Alamat Lengkap :
.....
Lembaga/Institusi :
Telepon :
Fax :
HP :
Email :
Pendidikan terakhir :
Pengalaman dalam Penanggulangan Bencana:

.....,200...

Calon