

# Pengurangan Risiko Bencana: Sebuah Restrospeksi Pasca-Tsunami Aceh 2004

---

Irina Raffiana

---

## Abstrak

*Isu kebencanaan masih belum banyak dikaji dalam disiplin ilmu sosial; seolah persoalan kebencanaan dipandang sebatas fenomena alam dan tidak berkaitan dengan dinamika sosial; seolah korban kebencanaan hanya perlu dipulihkan kembali sementara proses pemulihan dan konsekuensinya luput dicermati. Peristiwa Tsunami Aceh pada tahun 2004, dengan besarnya jumlah korban dan kehancuran yang diakibatkannya, mendorong para pengkaji sosial untuk semakin memerhatikan persoalan kebencanaan lebih serius. Tulisan ini akan mengkaji proses intervensi berbagai kalangan terhadap korban bencana. Diskursus kebencanaan memang dimulai dari disiplin ilmu alam yang memunculkan pendekatan teknikalisis intervensi. Namun, ilmu sosial dapat berperan menambah cara pandang dan menguatkan pemahaman tentang berbagai risiko dan konsekuensi sosial, yang luput dari perhatian pendekatan-pendekatan teknikalisis.*

Key words: pengurangan risiko bencana, intervensi sosial, Tsunami Aceh.

## Pendahuluan

Penelitian sosial terkait kebencanaan mencuat pasca-Perang Dingin, terutama di Amerika Serikat. Saat itu, dampak-dampak dari berbagai peristiwa ekstrem memancing respons publik untuk menangani bencana lingkungan, yang juga tidak dapat diabaikan oleh pemerintah (Tierney, 2007). Seiring dengan fenomena itu, gerakan kemanusiaan juga mulai bermunculan; salah satunya adalah munculnya kelompok ‘geografer radikal’ pada tahun 1970-an.<sup>1</sup> Menurut kelompok ini, kajian arkeologi, geologi, geografi dan ilmu alam lainnya tidak seharusnya mengabaikan kajian terhadap konteks sosial dan konsekuensi kebencanaan yang menimpa manusia. Oleh karenanya, gerakan kemanusiaan dari akademisi naturalis ini merambahkan perhatiannya pada isu-isu ketidakadilan sosial, rasisme dan kepedulian terhadap lingkungan.

Seiring dengan semakin meningkatnya kejadian bencana global, para penggiat kebencanaan yang berkiprah melalui jejaring internasional terus bermunculan. Salah satunya adalah Phil O’Keefe, geografer yang bekerja pada proyek Palang Merah di berbagai belahan dunia. Setiap terjadi bencana besar, sebagai persoalan yang membutuhkan dukungan kolektif, isu kebencanaan semakin digaungkan. Tanggal 22 Desember 1989 pun ditetapkan sebagai Hari Pengurangan Bencana Alam Internasional (*International Day for Natural Disaster Reduction*). Namun, dengan semakin besarnya korban kebencanaan yang menyita perhatian, penekanan pengurangan kebencanaan akhirnya bergeser menjadi pengurangan risiko bencana. Sehingga, sejak tahun 2009, tanggal 22 Desember ditetapkan

---

<sup>1</sup> Informasi ini diambil dari pengantar Jurnal Antipode, yang dikenal sebagai jurnal geographer radikal. Jurnal bawah tanah ini digagas sebagai bentuk perlawanan mahasiswa, terutama mahasiswa kelas menengah yang menentang perang Vietnam.

dan diperingati sebagai Hari Pengurangan Risiko Bencana Internasional (*International Disaster Risk Reduction Day*).

Setelah terjadi gempa bumi Kobe pada tahun 1995, terbentuklah negosiasi Kobe yang akhirnya melahirkan rancangan “*Hyogo Framework of Action 2005-2015*”, dan kemudian diadopsi oleh negara-negara anggota Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), termasuk Indonesia. Dalam kerangka aksi tersebut diperkenalkan upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB) sebagai paradigma mutakhir dalam melihat persoalan kebencanaan. Paradigma PRB ini muncul untuk melengkapi atau memperbaiki pendekatan kebencanaan, yang sebelumnya hanya berupa tindakan responsif terhadap kejadian bencana. Kerangka PRB ini mengembangkan kajian kebencanaan dalam cakupan yang lebih luas, seperti kemiskinan dan pembangunan sosial.

Di Indonesia, perkembangan kajian kebencanaan tidak kalah menarik. Sebelum satu dasa warsa ini, terminologi Pengurangan Risiko Bencana (PRB) rupanya belum familiar dalam kebijakan pembangunan di Indonesia, apalagi dalam keseharian masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana. Gagasan “respons tanggap darurat” rupanya masih cukup kuat mendominasi wacana kebencanaan (LIPI, 2013). Setiap terjadi bencana, bantuan mengalir dalam bentuk beras dan kebutuhan dasar lainnya dalam jumlah terbatas. Namun, bantuan ini tidak pernah cukup, sementara tidak ada upaya pembangunan lainnya selain tindakan responsif tersebut. Tindakan pemerintah dan pekerja sosial kebencanaan pada kejadian gempa bumi dan tsunami Aceh-Nias—yang dikenal pula dengan tsunami Samudera Hindia 2004—masih sangat jelas memegang paradigma respons bencana. Hal itu diperkuat oleh tidak adanya kegiatan pendidikan kebencanaan dan minimnya pengetahuan masyarakat baik di Aceh dan Nias mengenai apa itu tsunami dan bagaimana menghadapi risiko-risiko yang diakibatkannya (LIPI, 2006).

Setelah kejadian tsunami Aceh 2004, perlahan berbagai kalangan seperti lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, lembaga legislatif, akademisi, dan lembaga-lembaga kemanusiaan, mulai membahas paradigma pengurangan risiko bencana sebagai solusi alternatif yang dianggap jauh lebih baik ketimbang sebatas paradigma respons tanggap darurat. Sehingga Undang-undang Penanggulangan Bencana No. 27 Tahun 2007 mulai memasukkan terminologi Pengurangan Risiko Bencana (PRB), meskipun makna dari PRB ini tidak dijabarkan dengan jelas dalam dokumen kebijakan ini.<sup>2</sup> Sehingga persepsi risiko bencana yang berkembang di antara kalangan intelektual tenggelam dalam ambivalensi gagasan: (1) patologi sosial bahwa masyarakat tidak memiliki kemampuan mandiri untuk pulih dan karenanya tergantung pada bantuan pihak luar; dan (2) kearifan lokal bahwa masyarakat sudah mampu memahami risikonya sendiri.

---

<sup>2</sup> Penelitian yang dilakukan oleh LIPI (2013) mengindikasikan bahwa beberapa dokumen terkait PRB di Indonesia dimaknai berbeda-beda, dan dalam implementasinya meski bertajuk PRB, tetapi masih cukup banyak mengarah pada respons tanggap darurat.

Tulisan ini disusun untuk meninjau beberapa upaya yang telah dilakukan oleh berbagai pihak, dalam kerangka pengurangan risiko bencana. Penelusuran ini dianggap penting dan kontributif dalam memahami klaim perubahan paradigma dari Respons Tanggap Darurat menjadi Pengurangan Risiko Bencana. Selain itu, tulisan ini mencoba menghadirkan catatan kritis terhadap gagasan pengurangan risiko bencana, serta berbagai upaya intervensi sosial yang berkembang baik di ranah intelektual maupun di tataran praksis. Namun demikian, tulisan ini dibatasi pada kajian terhadap perkembangan intelektual tertentu yang mendominasi upaya risiko bencana di Indonesia. Kehendak berbagai pihak untuk mengurangi risiko bencana mengejawantah sebagai tindakan kolektif yang diterapkan dalam berbagai program kebencanaan yang sarat dengan teknikalisis permasalahan. Sebagai ilustrasi, tulisan ini akan mengantar pembaca pada memori Tsunami Aceh pada tahun 2004, yang diangkat dalam rangka memperingati sepuluh tahun Tsunami Aceh.

### **Risiko Tsunami Aceh**

Berdasarkan catatan sejarah, bencana geologis di Aceh terjadi berkesinambungan dalam rentetan tahun 1797, 1891, 1907, serta bencana tsunami dengan kerugian paling masif pada tanggal 26 Desember 2004. Namun, kejadian gempa bumi dan tsunami masih berlanjut di tahun-tahun berikutnya; setidaknya terdapat 97 gempa, korban di atas 60 jiwa, dan kerugian material yang diperkirakan mencapai 50 Milyar rupiah.<sup>3</sup> Lalu, tsunami kecil tidak merusak dengan pusat gempa di Barat Laut Provinsi Aceh pada tahun 2012, dan gempa merusak di Bener Meriah Aceh pada tahun 2013. Ancaman bencana gempa bumi dan tsunami dengan skala besar masih relevan untuk selalu diwaspadai, tidak hanya di Aceh, tetapi hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Bencana tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004 mengakibatkan jumlah korban dan kehancuran di luar yang mampu dibayangkan. Kehancuran ini, jika dilihat dari perspektif Durkheimian, disebabkan reaksi negatif atau ketidaksiapan terhadap kemungkinan terjadinya bencana sebagai kondisi patologis. Kondisi patologis ini setidaknya dapat dipahami dalam tiga fakta sosial: (1) pandangan fatalistik, (2) trauma dan terganggunya kepercayaan (*trust*) terhadap pihak luar, serta (3) marginalisasi akses terhadap pengetahuan. Sehingga perubahan sosial yang perlu diproyeksikan berdasarkan perspektif ini adalah memulihkan kondisi patologis masyarakat, membangun keteraturan, serta mengikat kembali solidaritas masyarakat yang telah terganggu.

Pandangan fatalistik merupakan kebalikan dari pandangan rasional yang menganggap manusia memiliki kemampuan mengantisipasi kemungkinan terjadinya risiko buruk sehingga menyiapkan diri supaya selamat dari bencana. Sebelum bencana tsunami 2004, pada umumnya masyarakat tetap memegang teguh tafsir religius bahwa bencana adalah semata-mata kehendak Tuhan, atau kejadian bencana terjadi karena kemurkaan Tuhan

---

<sup>3</sup> Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Aceh 2005-2025.

sebagai akibat dari perbuatan buruk manusia (judi, maksiat dan minuman keras), dan tidak ada yang dapat dilakukan manusia untuk melawan kehendak-Nya (LIPI-UNESCO, 2006). Pandangan fatalistik ini menjadi salah satu fakta sosial yang justru berujung pada kondisi patologis, yaitu kondisi tidak siap atau antisipatif terhadap kemungkinan terjadinya bencana alam. Kondisi patologis ini berkontribusi sebagai pemicu kerentanan yang mendorong terjadinya risiko bencana, seperti tingginya korban jiwa. Pada saat gempa bumi besar dan tsunami terjadi, tidak sedikit masyarakat di wilayah pesisir Aceh Besar yang memutuskan tidak melakukan apa pun selain duduk berdoa, memohon ampunan dan membaca ayat-ayat Al Qur'an.

Berbagai lembaga yang bekerja untuk pemulihan Aceh pada umumnya memiliki cara pandang serupa. Moralitas agama, sebagaimana dinyatakan juga oleh Durkheim, semestinya menjadi perekat dari keteraturan sosial. Agama, selain dapat menjadi pemicu kondisi patologis, juga dapat diperlakukan sebagai perekat fungsi sosial bagi masyarakat lokal. Sehingga pandangan fatalistik ini berwajah dua: selain risiko korban meningkat karena reaksi yang salah saat merasakan gejala alam, pandangan fatalistik juga menguatkan masyarakat untuk menerima dampak bencana sebagai takdir. Hal itu berbeda dengan dampak bencana yang dialami masyarakat Jogjakarta dengan tidak begitu tingginya kepasrahan terhadap Tuhan, sehingga lebih banyak ditemukan masyarakat dengan kasus gangguan jiwa dan bunuh diri pada kejadian gempa bumi Jogjakarta 2006 dibandingkan tsunami Aceh 2004.

Selain faktor fatalistik, faktor lain yang mengakibatkan kerentanan tinggi adalah konflik politik dan ideologi Gerakan Aceh Merdeka. Konflik ini memicu bentuk patologis lain, yaitu kehilangan rasa kepercayaan terhadap pihak luar, bahkan keluarga dekat sekali pun. Ketika mendengar dentuman keras akibat fenomena alam sesaat sebelum tsunami melanda, masyarakat di wilayah Aceh Besar justru meresponsnya dengan beranggapan bahwa dentuman itu berasal dari pelontaran senjata api dan peledak oleh kedua kubu antara GAM dan TNI yang sedang bertikai di perbukitan.

Terakhir, tentu saja keterbatasan dan marjinalisasi akses terhadap pengetahuan menjadi penyebab tidak pernah adanya intervensi pendidikan kesiapsiagaan terhadap bencana di wilayah Aceh. Hanya kejadian tsunami yang melanda Aceh pada tahun 1907, terutama kepulauan Simeulue, yang dapat dianggap sebagai pembangkit kesadaran kolektif penduduk Simeulue untuk menyelamatkan diri pada tahun 2004, namun tidak demikian di wilayah Aceh lainnya. Fenomena ini dapat dianggap sebagai akses dari eksklusi sosial, termasuk akses masyarakat terhadap hasil-hasil penelitian dan pendidikan terkait ancaman bencana di wilayah Aceh.

Selain itu, dominasi politik dan ekonomi Pemerintah Indonesia terhadap Aceh melebarkan kesenjangan antara pemerintah pusat dan masyarakat Aceh, termasuk implikasi marjinalisasi serta penguasaan sumber daya. Fakta sosial ini menjadi pemicu utama

mencuatnya Gerakan Aceh Merdeka, selain kehendak untuk menegakkan otonomi wilayah dan bahkan otonomi religi (Islam) sebagai bentuk resistensi penduduk lokal (Kadir, 2012). Skenario *backdrop* di Aceh membuat daerah ini menjadi berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Aceh menjadi satu-satunya provinsi di Indonesia yang mengalami pertumbuhan pembangunan lambat dan cenderung negatif akibat konflik ekonomi dan ideologi yang melatari Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pada era konflik GAM, eksklusi sosial yang dialami oleh masyarakat Aceh dalam dimensi politik pemerintah turut mempertajam kerentanan masyarakatnya. Namun, kejadian bencana tsunami Samudera Hindia 2004 menjadi momentum bagi pihak-pihak yang berkonflik untuk berkontemplasi dan bernegosiasi demi alasan-alasan kemanusiaan. Bencana telah meredam konflik GAM, dan bahkan aktor-aktor utama dari gerakan GAM tidak terhindar menjadi korban dari kejadian tsunami.

### **Pendekatan Deterministik: Teknikalisasi Intervensi**

Perspektif deterministik merupakan logika yang lazim digunakan oleh berbagai organisasi, baik pemerintah, swasta maupun akademisi, yang kemudian dijadikan landasan dalam mengembangkan strategi pengurangan risiko bencana. Banyak aktor kebencanaan memilih perspektif klasik yang diuraikan oleh Perry (2006) dalam *Disaster Handbook*, bahwa suatu kejadian bencana mengganggu kehidupan “normal” masyarakat, sehingga diperlukan upaya mengembalikan masyarakat pada kehidupan normalnya. Asumsi inilah yang digunakan dalam menyikapi kondisi masyarakat Indonesia yang berada di wilayah rawan bencana. Kementerian dan Lembaga Pemerintahan pun mengacu pada terminologi ini. Definisi bencana merujuk pada Undang-undang Penanggulangan Bencana No. 24 tahun 2007:

*“Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam, maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.”*

Sementara organisasi nonpemerintah atau lembaga internasional memiliki definisinya sendiri. Misalnya, UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risks Reduction), sebuah lembaga di bawah Persatuan Bangsa-Bangsa, mendefinisikan bencana sebagai berikut:

*“A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”*

Berdasarkan pengertian tersebut, risiko bencana dianggap sebagai dampak dari ketidakmampuan masyarakat dalam menghadapi konsekuensi bencana. Berbagai organisasi

dan lembaga tersebut nampaknya satu haluan dalam sebuah gerakan perang melawan ancaman bencana, atas nama masyarakat, dengan menggunakan instrumen teknisnya masing-masing. Instrumen tersebut dapat berupa sekolah siaga bencana, pembentukan desa tangguh, sinkronisasi pengurangan risiko bencana dalam rencana pembangunan, maupun simulasi-simulasi bencana. Instrumen yang dibawa dan diimplementasikan oleh berbagai organisasi ini dibuat untuk mendorong perubahan pada masyarakat dengan menekan risiko bencana seminim mungkin.

Dalam sebuah wawancara, Dody Ruswandy, Deputi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), mengutarakan bahwa kesepakatan internasional, melalui *Hyogo Framework of Action* (HFA), belum memenuhi harapan. Karenanya, dia berharap dilakukan perubahan strategis yang lebih menekankan arah pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan. Sehingga aktor-aktor pembangunan pun lebih menggalakkan strategi intervensi dengan menggunakan teknikalisisasi penanganan risiko bencana.

Salah satu strategi intervensi yang dilakukan adalah pendekatan berbasis agama. Munculnya organisasi-organisasi berbasis agama (*Faith-based Organization* dan *Faith-based Non Government Organizations*) dianggap lebih diterima di kalangan masyarakat Aceh, untuk membantu memulihkan kapasitas dan menekan faktor-faktor yang masih akan menambah kerentanan masyarakat Aceh, yaitu melalui kegiatan ekonomi mikro, pendidikan, dan rehabilitasi-rekonstruksi. Meskipun tidak ingin mencuatkan nilai agama, organisasi berbasis agama ini (Islam) dianggap memiliki keunggulan untuk lebih diterima, disebabkan kedekatan konteks sosial keagamaan masyarakat Aceh (CRCS, 2013).

Pendidikan kesiapsiagaan kemudian dikemas agar mendekati rasionalitas pengetahuan, dengan tetap berangkat pada nilai-nilai Al-Qur'an. Sayangnya, trajektori historis Aceh, terkait dengan terkoyaknya kerekatan sosial, bukan hanya memuat memori dalam rentang waktu pendek, melainkan cukup panjang dan traumatis. Sehingga intervensi jangka pendek, termasuk latihan atau simulasi evakuasi, dianggap tidak mampu memberikan kesan mendalam untuk mengantisipasi ancaman bencana berikutnya. Nampaknya, solusi-solusi yang diberikan oleh organisasi-organisasi luar dalam masa rehabilitasi dan rekonstruksi hanya bersifat reaktif dan remedial (penenang sementara dari masalah kritis). Lebih jauh lagi, keterlibatan masyarakat terhadap proses rehabilitasi dan rekonstruksinya pun jauh dari memadai.

Pada tahun 2009, pemerintah nasional menyelenggarakan Tsunami Drill sebagai latihan kesiapsiagaan menghadapi Tsunami, sekaligus menguji Sistem Peringatan Dini Indonesia yang dibangun sejak tahun 2005. Kementerian Riset dan Teknologi (Kemendiknas) memimpin inisiatif ini, dengan melibatkan berbagai kementerian dan lembaga lain, termasuk Badan Meteorologi, Geofisika (BMKG) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan (LIPI). Sejumlah organisasi internasional, seperti UNDP dan InWent Jerman, juga terlibat dalam program

ini. Pada saat itu, masyarakat yang dilibatkan dalam latihan Tsunami berada di Sabang, Aceh Besar dan Banda Aceh. Sebagian perwakilan masyarakat mendapatkan pelatihan kesiapsiagaan dengan harapan dapat menularkan pengetahuan pada keluarga dan masyarakat sekitarnya. Ribuan warga kemudian terlibat. Penyelenggara program menyiapkan upacara persiapan oleh kepala daerah, keperluan logistik, termasuk makanan dan minuman peserta pelatihan selama simulasi. Penyelenggara dari pemerintah daerah dan sebagian besar warga masyarakat juga memperoleh manfaat dengan penggantian uang transport yang dianggarkan oleh Kemenristek dan UNDP. Latihan kesiapan bencana ini menggunakan sirene yang menjadi tanda gempa sekaligus perintah evakuasi.

Intervensi yang dilakukan oleh puluhan organisasi lain tentu tidak sebatas itu. Misalnya, hadirnya bantuan JICA (Japan International Cooperation Agency) dalam membangun gedung-gedung evakuasi vertikal yang dapat memuat setidaknya 500 hingga 100 orang. Namun yang perlu disertakan dalam hal ini adalah inisiatif UNDP sebagai sebuah badan yang menangani bidang pembangunan di bawah Persatuan Bangsa-bangsa (PBB). UNDP bersama Bappenas dan BNPB membuat sebuah inisiatif yang disebut DRR-A atau *Making Aceh Safer through Disaster Risk Reduction in Development*, yang didanai oleh *Multi Donor Trust Fund*. Paket proyek lengkap ini didesain oleh konsultan-konsultan berpengalaman dengan berkonsultasi dengan Bappenas, BNPB, Kementerian Dalam Negeri, serta pemerintah daerah Aceh. Badan ini berposisi sebagai suplai bantuan teknis bagi pemerintah daerah untuk upaya-upaya pengurangan risiko bencana di Aceh.

Namun, bentuk intervensi ini ternyata gagal membuat masyarakat bersiaga ketika gempa terjadi. Kegagalan intervensi terbukti pada kejadian gempa bumi Outer Rise pada tanggal 11 April 2012. Saat itu, gempa bumi dengan *magnitude* sangat besar dan pusat cukup dekat kembali menimpa Aceh. Gempa menimbulkan riak tsunami kecil yang tidak merusak; sekitar kurang dari satu meter air menggenang Meulaboh dan sekitarnya. Reaksi masyarakat masih tetap panik, meski sudah memiliki kesadaran untuk menjauhi pantai saat merasakan gempa bumi. Sebagian besar tidak mau menggunakan gedung evakuasi vertikal yang telah dibangun, karena tidak percaya fasilitas tersebut bisa menyelamatkan mereka. Hampir seluruh warga memenuhi jalanan dengan menggunakan kendaraan bermotor ketimbang berlari. Sirene yang telah diuji dalam Tsunami Drill beberapa tahun sebelumnya, rupanya gagal diaktivasi. Seiring sejumlah upaya penyelamatan yang dilakukan warga, muncul suatu kekhawatiran: jika gempa bumi sebesar 8,9SR yang terjadi pada tahun 2012 itu menimbulkan tsunami yang sama besarnya seperti tsunami pada tahun 2004, maka jumlah korban jiwa akan tidak jauh berbeda. Meski demikian, masyarakat yang menerima intervensi dari organisasi lain, semisal British dan American Red Cross dan Palang Merah Indonesia telah menunjukkan kemampuan menyelamatkan diri tepat waktu ke bukit yang dekat di perkampungan Pulo Aceh.

## **Restrospeksi Intervensi Sosial**

*Kenapa maksud baik tidak selalu berguna  
Kenapa maksud baik dan maksud baik bisa berlaga  
Orang berkata: 'kami punya maksud baik'  
Dan kita bertanya: 'maksud baik saudara untuk siapa?'  
(Rendra. Puisi Pertemuan Mahasiswa, 1977)*

Puisi Rendra di atas cukup brilian menurut absennya pemahaman konteks sosial yang melatari terjadinya persoalan sosial. Sehingga konflik kepentingan, meski dilandasi niat baik, mencuat dan berkontestasi dalam ranah publik. Biar bagaimanapun, para pelaku sosial mengembangkan ide-ide dengan maksud yang ragam. Beragam maksud ini dilandasi oleh perbedaan posisi yang tidak setara antara penduduk lokal dan para elite yang mendominasi pengetahuan, sumber daya dan akses. Menurut Ulrich Beck (2006), masyarakat dan modernitas tidak lepas dari risiko, sehingga isu sentralnya adalah bagaimana risiko dicegah, dikurangi dampaknya atau ditransformasikan.

Terdorong niat baik, para elite mendesain intervensi sosial untuk mengurangi risiko bencana, namun mereka kerap tidak paham atau tidak memiliki energi untuk menyelami tenunan kompleksitas struktur sosial masyarakat, sehingga tidak menyadari bahwa program intervensi sosial, yang cenderung menggeneralisasi persoalan sosial, juga memiliki dampak dan risikonya tersendiri. Pola intervensi kebencanaan dengan pendekatan klasik ini pernah dikritik oleh Tania Murray Li (2012) sebagai dominasi sosial melalui teknikalisis pembangunan. Tujuan-tujuan yang sangat baik dibahas dan disusun, meski cenderung utopis. Dan bahkan terdapat kecenderungan berbentuk paksaan terhadap masyarakat yang seolah 'dikerahkan' untuk mengikuti latihan tsunami seraya mengabaikan kompleksitas relasi sosial, politik dan ekonomi; melalui legitimasi bahwa teknikalisis itu demi kepentingan orang banyak. Foucault juga menjadi referensi Li dalam menjelaskan bagaimana gelanggang kekuasaan, yang dalam konteks ini menjadi arena para pelaku kebencanaan, memiliki kuasa dominatif untuk melakukan 'pengarahan perilaku', yaitu serangkaian cara yang telah dikalkulasi sedemikian rupa. Meski berbagai organisasi sosial melakukan komunikasi partisipatif, namun bagaimanapun juga, pengarahan perilaku ini adalah salah satu tagihan lazim dari pemegang sumber daya ekonomi dan politik, semisal donor atau pemerintah, yang menagih hasil akhir yang nampak di mata, tanpa mengapresiasi berbagai pertimbangan dari masyarakat setempat.

Jatuhnya perekonomian akibat bencana memang menjadi basis dari kelumpuhan suprastruktur di Aceh. Dalam beberapa tahun lamanya, para pengungsi dan masyarakat yang bertahan hidup dari bencana mengalami perubahan corak produksi. Ketidakberfungsian produksi merupakan eksekusi dari kompleksitas masalah yang tidak mampu ditanggulangi oleh pemerintah dan penduduk lokal itu sendiri. Terganggunya kepercayaan, ketergantungan sistemik kepada donor asing membuat corak produksi terganggu dan semakin menghimpit



masyarakat pada titik kemiskinan yang memprihatinkan. Kuasa pemerintah daerah lumpuh akibat konflik GAM, dan semakin terpuruk akibat kejadian bencana luar biasa ini.

Hal itu dibuktikan dengan dibutuhkannya peran ‘*shadow state*’ atau pemerintah bayangan melalui Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). Dalam intervensi rehabilitasi dan rekonstruksi pascatsunami, masyarakat tidak berada dalam posisi berkuasa untuk melibatkan diri dalam membangun kembali rumah dan daerahnya. Berbagai pihak luar ‘melakukannya untuk warga’ Aceh. Pemerintah daerah seolah lumpuh pada kondisi rentan dan berisiko pula, seperti yang sempat disinggung oleh Ulrich Beck (2006) mengenai *Risk Society*. Pemerintah tidak memiliki kuasa untuk mengantisipasi gerak intervensi dari program-program jangka pendek yang memiliki tenggat pelaksanaan proyek, dengan rasionalisasinya tersendiri. Dalam keterbatasan ruang dan waktu, pemerintah bergabung sebagai bagian dari berbagai aktor gerakan sosial yang terjebak dalam teknikalisis intervensi. Sehingga menjadi tidak mudah untuk memilih mengintervensi persoalan sosial yang lebih mendasar, dengan spektrum yang lebih luas, beriringan dengan pendekatan-pendekatan intervensi yang berbasis proyek, bergantung pada donor luar yang menagihkan ‘*deliverables*’ atau tagihan luaran yang jelas, nampak dan terukur.

Kritik Ana Tsing (2005) terhadap globalisasi dan bekerjanya gerakan sosial menjadi relevan pula pada kasus ini. Ana Tsing mengkritisi homogenisasi permasalahan sosial yang menuntut penemuan kembali relasi sosial dan kultural, melalui gerakan-gerakan sosial yang lebih berbasis masyarakat. Arus global-nasional-lokal dalam gerakan PRB membutuhkan mediasi yang menuntut reorganisasi pemerintah demi kesuksesan intervensi sosial. Jika tidak, maka arus gerakan pengurangan risiko bencana menjadi terblokir. Menariknya, dalam kasus intervensi pascatsunami, pemerintah menjadi bagian yang memfasilitasi arus gerakan sosial, melalui kebijakan-kebijakan yang membuka ruang cukup lebar bagi aktor-aktor kemanusiaan lain untuk berkolaborasi. Terbukanya ruang kolaborasi para aktor sosial, meski dilandasi rasa kemanusiaan, rupanya menimbulkan eksese melemahnya kritik atas berbagai pendekatan teknikalisis intervensi dengan proyek-proyek jangka pendek atas nama pengurangan risiko bencana. Ketergantungan upaya pengurangan risiko bencana masih cukup tinggi, terutama pada ketersediaan sumber daya ekonomi, pada lembaga donor dan pemerintah, yang membuat pekerja sosial kebencanaan membatasi ruang kritik yang dialogis dan konstruktif sebatas di antara sesama elite.

Di satu sisi, program intervensi memang menghasilkan capaian-capaian positif, seperti yang tercatat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh 2005-2030, bahwa 104.500 UKM lumpuh dan 195.726 UKM menerima bantuan, atau sebanyak 73.869 Ha lahan pertanian hancur dan 69,979 Ha lahan pertanian berhasil direhabilitasi. Namun di sisi lain, indikasi kemiskinan nampak jelas dari tingkat pengangguran yang masih tinggi. Hal ini menyiratkan adanya pengambilalihan ruang produksi oleh pihak luar atau pengusaha yang turut memajukan pertumbuhan ekonomi Aceh, namun tidak banyak memberikan akses

kesejahteraan bagi penduduk miskin.

Don Marut dalam tulisan populernya, dengan merujuk pada pernyataan Milton Friedman, menyatakan bahwa hanya krisis dalam “kejadian nyata”—atau yang dipersepsikan dalam konstruksi pengalaman—yang dapat memproduksi “perubahan nyata”. Dalam konteks tsunami Aceh, pemerintah seolah melepaskan tangan dan menyerahkan penanganannya kepada mekanisme pasar bebas, sebagai cara baru untuk memulihkan risiko bencana. Perubahan sosial yang terjadi pascabencana pun bergerak lebih bebas. Dalam kondisi kekosongan peran pemerintah dan GAM inilah muncul dengan cepat peran investor transnasional, yang dalam waktu kurang dari lima tahun sudah mampu mengubah tatanan sosial yang lebih berpihak pada kelompok elite dan memperuncing jurang kelas sosial di Aceh. Dengan kata lain, bencana atau krisis pun dimanfaatkan oleh kalangan tertentu sebagai komoditas pasar. Sehingga risiko yang dialami masyarakat miskin pun berlipat.

### **Kesimpulan**

Pembelajaran dari peristiwa tsunami Aceh 2014 menjadi sangat berharga. Upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia rupanya masih memerlukan banyak pertimbangan sosiologis dalam pelaksanaannya, yang ternyata masih kering dalam kajian akademis sosial. Dominasi ilmu pengetahuan alam dalam diskursus penanganan kebencanaan cenderung menjebak pekerja sosial untuk melibatkan diri dalam teknikalisis elitis yang mengandung risiko tersendiri bagi penduduk lokal, seperti keterbatasan akses untuk berperan dalam ruang publik. Risiko sosial ini justru memunculkan peluang resistensi masyarakat, baik yang nampak maupun tidak nampak, terutama ketika relasi sosial, ekonomi dan politik, didominasi oleh kalangan pengusaha dan elite politik. Sehingga, sebagai eksese resistensi, risiko berikutnya juga membayangi kegagalan upaya penyelamatan jiwa, yang bertolak belakang dengan niat baik itu sendiri.

Berdasarkan kondisi inilah para pekerja sosial kebencanaan berhadapan dengan dua jebakan penanganan risiko bencana: (1) teknikalisis intervensi yang mendominasi ruang publik, dan (2) aliansi pengusaha dan elite politik dalam mekanisme pasar yang memonopoli sumber daya ekonomi. Dua persoalan ini perlu diperhatikan apabila aktor-aktor pembangunan benar-benar menginginkan para korban bencana terlepas dari berbagai risiko yang melingkupinya, termasuk risiko kehilangan akses pendapatan dan tereksklusi dari dinamika sosial, politik dan ekonomi; bukan malah mereduksi risiko hanya sebagai kondisi traumatis, dan bahkan mengembalikan pada kondisi yang lebih tereksklusi. Jika kedua persoalan ini tidak ditangani, maka penanganan korban bencana tidak benar-benar membantu melepas berbagai risiko dalam dimensi yang lebih luas.

Analisis ini berupaya menantang pemaknaan ulang intervensi sosial bagi pelaku-pelaku pengurangan risiko bencana. Risiko bukanlah sekedar kondisi statis, tetapi mencakup proses dan dinamika sosial yang mengancam untuk mengeksklusi korban bencana dari akses

politik dan ekonomi. Karenanya, refleksi sepuluh tahun bencana Tsunami ini diharapkan dapat dikaji dan diuji dalam setiap kejadian kebencanaan di masa mendatang, sehingga pengurangan risiko bencana bukan malah menambah dan menguatkan terbentuknya risiko-risiko sosial baru.

## Bibliografi

- Aji, Gutomo Bayu, Irina Raffiana, et.al., *Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana di Indonesia: Kajian Kelembagaan Pemerintah Pusat*. Jakarta: LIPI, 2013.
- Asian Disaster Management News, Vol. 16 No. 2, May – August 2010.
- Bankoff, Gregory, *Rendering the World Unsafe: 'Vulnerability' as Western Discourse*, Disasters Journal, Vol. 25. Blackwell Publisher, Overseas Development Institute, 2001.
- Beck, Ulrich, *Living in the World Risk Society*; A Hobhouse Memorial Public Lecture given on Wednesday 15 February 2006 at the London School of Economics, Routledge Taylor and Francis, 2006.
- , *Critical Theory of World Risk Society: A Cosmopolitan Vision*, Constellations Volume 16, No. 1, 2009.
- Darmanto, Setyowati B. Abidah, *Berebut Hutan Siberut: Orang Mentawai, Kekuasaan dan Politik Ekologi*. Kepustakaan Populer Gramedia, 2012.
- Durand, Fernando, De Jesus Aragon, *Policy Discourse and Institutional Responses in Mexico: The Case Study of Chalco Valley's Floods*. London: University College, 2009.
- Fortun, Kim, *Advocacy after Bhopal: Environmentalism, Disaster, New Global Orders*. The University of Chicago Press, 2001.
- Hidayati, D., et.al., *Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat Menghadapi Gempabumi dan Tsunami di Aceh Besar, Kota Padang dan Kota Bengkulu*. LIPI-UNESCO, 2006.
- Kadir, A. M.Y., *Negotiating Aceh Self-Determination in Indonesia's Unitary System: A Study on Peace Agreement Helsinki Memorandum of Understanding 2005*, Aceh International Journal of Social Sciences, Agustus 2012.
- Leeuwis, Cees., *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*. Blackwell Publishing, 2006.
- Lindell, K, Michael, *Disaster Studies, Current Sociology Review*. Sage Publication, 2013.
- Li, Tania Murray., *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan dan Pembangunan di Indonesia*. Marjin Kiri, 2012.
- Megawati, Kusnowidjaja, Pan, Tso-Chien, *Regional Seismic Hazard Posed by the Mentawai Segment of the Sumatran Megathrust*, Bulletin of the Seismological Society of America, Vol. 99 No. 2A, pp. 566-584, 2009.
- Raffiana, Irina., Yulianto, Eko., et.al., *Kehendak Menyelamatkan Jiwa dan Mengurangi Risiko Bencana – Studi Kasus Dampungan Teknis Kajian Risiko Bencana dan Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana di Kabupaten Kepulauan Mentawai*, LIPI-AIFDR, 2012.
- Rodriquez, Hafidan, Quarantelli L. Enrico, and Dynes, Russell., *Handbook of Disaster*

- Research*. Springer, 2007.
- Tierney, Kathleen J., *From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads*, Annual Reviews on Sociology, Volume 33, page 503-325, 2007.
- Tsing, Anna, *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Quarantelli, E. L., Preliminary Paper #228: *Draft of a Sociological disaster Research Agenda for the Future: Theoretical, Methodological and Empirical Issues*. University of Delaware Disaster Research Center, 1994.
- Wisner, Ben., Walker Peter, *A Dozen Big Questions for Kobe and Beyond, Capitalism Nature Socialism*, dalam The World Conference on Disaster Viewed Through the Lens of Political Ecology, Volume 16, Issue 2, 2005.