# Peran Pemerintah, Organisasi Kemanusiaan dan *Grassroot* dalam Manajemen Bencana

Hadi Purnomo
(Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Immanuel Yogyakarta, Indonesia)

**Abstract**

*Natural disaster is represents something that can happen any time, as in Indonesian regions. The disaster causes the social loss, governmental environment and economics and also society. Worth lesson from each; disaster which has happened is how effort of disaster handling in framework of system of disaster management can be more effectively done. Cooperation and also governmental involvement, human organization and grassroots in interaction of civil society represent the factor which is necessary for continuous effort of response and recovery.*

*Keywords: disaster management, governmental, organizational, grassroots*

## PENDAHULUAN

Bencana alam dapat datang setiap saat, terlebih Indonesia dikenal sebagai wilayah yang berpotensi rawan bencana seperti gempa bumi, banjir, letusan gunung berapi dan tsunami. Pengalaman yang berharga adalah bagaimana melakukan upaya respon dan pemulihan untuk bencana yang akan terjadi.

Peristiwa berbagai bencana alam yang terjadi di Indonesia dan berbagai negara lain di dunia, telah menimbulkan sebuah pengalaman tentang upaya respon dan pemulihan bencana. Upaya respon dan pemulihan bencana melibatkan hubungan antara pemerintah dan organisasi – organisasi pemberi bantuan, serta masyarakat.

Penelitian Paul (2006) tentang upaya bantuan bencana alam di negara berkembang, khususnya Bangladesh menyebutkan bahwa kegagalan upaya bantuan bencana disebabkan pada masalah ketidakmampuan pemerintah dalam upaya mengelola dan mendistribusikan bantuan barang, sehingga mendorong tumbuhnya berbagai aktifitas NGO (*Non Govermental Organizations*) dalam bantuan bencana.

Pemerintah dalam merespon upaya bantuan bencana, memerlukan dukungan dari organisasi – organisasi pemberi bantuan, seperti yang dikemukakan oleh Helsloot dan Ruitenberg (2004), bahwa pemerintah di mana bencana terjadi tidak mungkin mampu untuk merespon segala aspek dalam upaya respon dan pemulihan bencana secara sendirian. Upaya respon dan pemulihan bencana tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, namun juga direspon oleh *Non Govermental Organizations* atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perusahaan – perusahaan, lembaga dan institusi swasta, militer, organisasi kemasyarakatan, dan masyarakat dari daerah lain.

## *Response* Dan *Recovery* Bencana

Masyarakat pada umumnya mempunyai kemampuan untuk hidup melalui rencana – rencana yang disusun guna mengatasi segala tingkat resiko kehidupan yang dihadapi. Peristiwa yang tidak normal, seperti adanya bencana, dapat mengakibatkan

perubahan kapasitas masyarakat untuk mengatasinya. Kejadian – kejadian tersebut memerlukan respon dari sejumlah agen dan bantuan dari sumberdaya – sumberdaya yang mempunyai kemampuan khusus (Abraham, 2001).

Bantuan terhadap korban bencana diutamakan untuk keselamatan manusia, tetapi juga untuk mengurangi dampak – dampak akibat bencana yang mempunyai keterkaitan langsung bagi kehidupan manusia. Smith dan Dowell (2000) mengemukakan tujuan respon terhadap bencana seperti dalam tabel 2.

Tabel 2
Tujuan Umum Respon Bencana

| Tujuan Umum |
|---|
| 1. Menyelamatkan hidup |
| 2. Mencegah bencana yang lebih luas |
| 3. Membantu penderitaan |
| 4. Menyelamatkan lingkungan |
| 5. Menjaga properti |
| 6. Memfasilitasi pengadilan dan investigasi kriminal, publik, teknik dan keperluan lain |
| 7. Memberikan informasi pada publik |
| 8. Mempromosikan pertolongan diri dan pemulihan |
| 9. Melakukan perbaikan menjadi normal secepatnya |

Sumber : Smith dan Dowell (2000)

Korban bencana memerlukan bantuan dari berbagai sumberdaya baik dari pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat lain, untuk mengatasi kondisi akibat bencana. Bantuan bencana dapat dibedakan dalam beberapa tahapan yang berbeda. Helsloot dan Ruitenberg (2004), mengemukakan tentang tahapan bantuan dalam bencana yang terbagi dalam tiga tahap, yaitu tahap peringatan, tahap gawat darurat (tindakan pertolongan, bantuan medis, rumah sementara), dan tahap pemulihan atau pembangunan kembali.

Wolenksy (1990), menunjukkan tentang kinerja pemerintah dalam upaya bantuan bencana melalui empat tahap, yaitu tahap sebelum bencana (*mitigation and preparedness planning*), tahap tanggap darurat (*immediate pre and post impact*), tahap pemulihan jangka dekat (dua tahun), dan tahap pemulihan jangka panjang (10 tahun).

Kiefer dan Montjoy, mengutip dari Waugh (2000), membagi tahapan bantuan bencana dalam empat tahap, yaitu tahapan peringatan (*prevention*), perencanaan dan persiapan (*planning and preparedness*), tanggapan (*response*) dan pemulihan (*recovery*). Pendapat yang dikemukakan oleh peneliti – peneliti tersebut pada intinya menyebutkan tahapan bantuan dalam tiga tahap yaitu sebelum terjadinya bencana, pada waktu bencana sedang terjadi dan sesudah bencana terjadi. Bantuan bencana yang seringkali dilakukan selama dan setelah terjadinya bencana, merupakan tahapan yang disebut *response and recovery*.

Pemahaman tentang upaya *response* dan *recovery* dikemukakan oleh McEntire (2006) dan Abrahams (2001). *Response* merupakan aktivitas selama dan setelah kejadian berlangsung, membantu masyarakat yang terkena dampak bencana dan

meminimalkan kehancuran dari peristiwa yang berulang terjadi, tahapan ini seringkai dikenal sebagai tahapan emergensi ( tanggap darurat).

*Recovery* merupakan aktifitas jangka pendek yang menyediakan sistem pendukung kehidupan beroperasi secara standar dan kegiatan jangka panjang untuk mengembalikan pada kondisi kehidupan normal seperti sebelum terjadi bencana. Periode proses *recovery* menurut Wolensky (1990) dibedakan dalam *recovery* jangka pendek (sampai dengan 2 tahun) dan *recovery* jangka panjang (sampai dengan 10 tahun). Klasifikasi tahapan – tahapan dalam bantuan bencana dari beberapa peneliti seperti dirangkum dalam tabel 3.

Tabel 3
Tahapan – Tahapan Bantuan Bencana

| Peneliti | Tahapan |
|---|---|
| Wolenksy (1990) | • Sebelum bencana<br>• Tanggap darurat<br>• Pemulihan jangka dekat (dua tahun)<br>• Pemulihan jangka panjang (10 tahun) |
| Waugh (2000) | • Peringatan<br>• Perencanaan dan persiapan<br>• Tanggapan (respon)<br>• Pemulihan. |
| Helsloot dan Ruitenberg (2004) | • Peringatan<br>• Emergensi<br>• Pemulihan |

Sumber : Wolenksy (1990), Waugh (2000), Helsloot dan Ruitenberg (2004)

**Sistem Manajemen Bencana**

Bencana tidak hanya berpengaruh terhadap wilayah regional, tetapi juga berdampak secara nasional, sehingga diperlukan pertolongan dan dukungan melalui sebuah sistem manajemen tanggap darurat (*emergency management system*) untuk masyarakat yang mengalami dampak langsung (Abrahams, 2001). Bentuk kerjasama aktif pemerintah, swasta, sukarelawan, organisasi masyarakat dan individual merupakan basis dari sistem manajemen bencana. Pendekatan terpadu manajemen bencana meliputi aspek *prevention, preparedness, response* dan *recovery*.

Smith dan Dowell (2000) mengemukakan tentang keterlibatan dan kerjasama berbagai sumberdaya – sumberdaya dalam *disasters management system.* Kerjasama sumberdaya – sumberdaya, yang menyangkut orang – orang, teknologi dan prosedur tersebut secara kolektif diidentifikasi sebagai *disasters management system* atau sistem manajemen bencana. Istilah yang digunakan pada beberapa negara berbeda – beda, baik *Emergency Management System* (Abrahams, 2001), *Incident Commant System* (Irwin, 1989), *Incident Management System* (Anderson, Compton dan Mason, 2004) ataupun *Disaster Management System* (Abrahams, 2001), tetapi memiliki pengertian dan sistem yang hampir sama.

Pengertian tentang sistem manajemen bencana dikemukanan oleh Abrahams (2001) sebagai seperangkat rencana, prosedur, sumberdaya, personil dan berbagai hubungan yang bertujuan untuk mengurangi pengaruh bahaya, keadaan darurat dan bencana yang dihadapi oleh masyarakat. Sistem tersebut secara komprehensif dan

terkoordinasi mengakomodasi unsur pemerintah, sukarelawan dan personil sektor swasta yang bekerjasama untuk mengatasi berbagai hal yang dihadapi oleh masyarakat.

Manajemen bencana di Indonesia pada tingkat nasional ditangani oleh Badan Koordinasi Nasional (BAKORNAS) atau *the National Management Agency*. BAKORNAS menangani koordinasi upaya bantuan dan penyelamatan darurat (*emergency relief and rescue*) bekerjasama dengan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Menteri Sosial, Menteri Transportasi, militer, pemerintah lokal serta institusi swasta. Pemerintah Indonesia secara resmi dan legal menangani pengelolaan bencana dengan membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP) pada tingkatan nasional , sedangkan pada tingkat provinsi dinamakan Satuan Koordinasi Pelaksana Pengungsi (Satkorlak PBP). Penanganan bencana berikutnya pada tingkat kabupaten dilakukan oleh Satuan Pelaksana (Satlak PBP), dan untuk pelaksanaan di lapangan ditangani oleh Satuan Gegana (Satgana PBP).

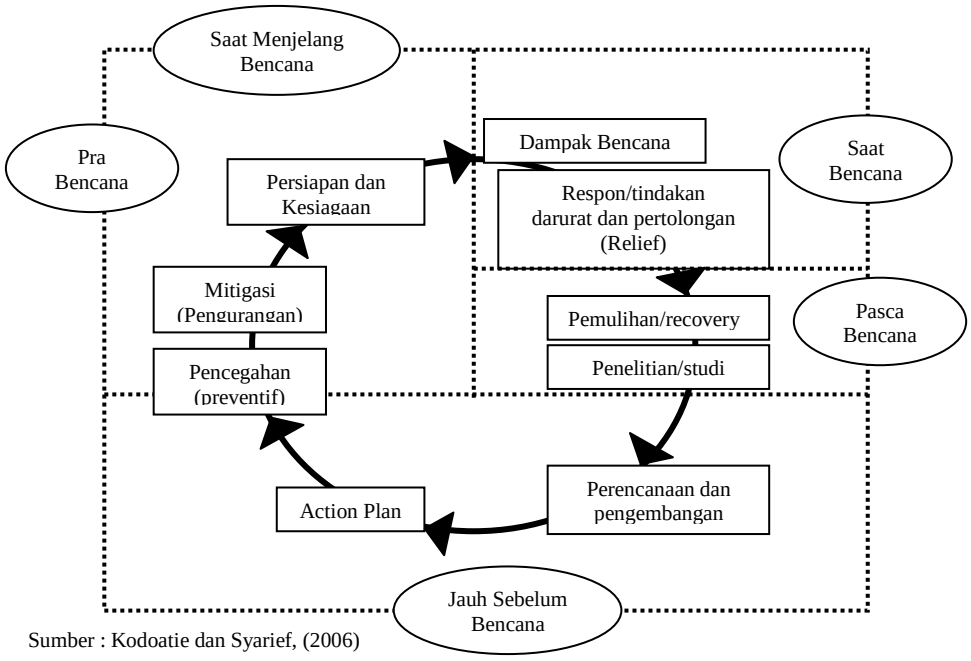
## Operasional Manajamen Bencana

Manajemen dalam bantuan bencana merupakan hal yang penting, di mana manajemen operasi berkonsentrasi pada pengelolaan proses secara efektif (Chase, Jacobs dan Aquilano, 2004). Manajemen operasi merupakan proses transformasi *inputs* menjadi *output*s, sehingga manajemen operasi berusaha mendesain, melaksanakan operasi, dan meningkatkan sistem yang menciptakan dan menyampaikan pelayanan kepada konsumen, yaitu masyarakat korban bencana.

Manajemen operasi dalam konteks bencana dipandang sebagai pengelolaan semua aktifitas dalam proses operasional bantuan bencana secara efektif. Efektif berarti melakukan tindakan yang benar untuk menciptakan nilai yang terbaik dalam empat tahapan disasters *management* seperti yang dikutip oleh Kiefer dan Montjoy dari Waugh (2000), yaitu tahapan peringatan (*prevention*), perencanaan dan persiapan (*planning and preparedness*), tanggapan (*response*) dan pemulihan (*recovery*).

Peristiwa bencana memiliki karakteristik yang berbeda, namun pada hakekatnya mempunyai konsep siklus bantuan bencana yang sama dalam manajemen bencana. Siklus manajemen bencana menggambarkan proses pengelolaan bencana yang pada intinya merupakan tindakan pra bencana , menjelang bencana, saat bencana dan pasca bencana, seperti digambarkan dalam gambar 1.

Gambar 1
Diagram Siklus Manajemen Bencana




Sumber : Kodoatie dan Syarief, (2006)

Fungsi – fungsi utama dalam manajemen termasuk dalam pengelolaan bencana, menurut Grigg (1992) yang dikutif oleh Kondoatie dan Syarief, meliputi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), kepemimpinan (*directing*), pengkoordinasian (*coordinating*) dan pengendalian (*controlling*) (Grigg,1992).

**Fungsi Perencanaan**

Abrahams (2001) mengemukakan tentang konsep sistem manajemen tanggap darurat yang telah ditetapkan di Australia. Rencana – rencana dalam manajemen tanggap darurat mencakup sebuah filosofi yang didasarkan pada konsep yang terdiri dari empat hal yaitu pendekatan semua pihak secara terintegrasi, pendekatan secara komprehensif, pendekatan semua bahaya dan resiko, dan persiapan bagi masyarakat.

Perencanaan manajemen tanggap darurat didasarkan pada proses analisis dan konsultasi dari pemerintah, organisasi dan masyarakat dalam menetapkan rencana strategis yang paling efektif untuk perencanaan respon (*response*) dan pemulihan (*recovery*). Kegiatan operasional dilakukan pada tingkatan lokal dengan memanfaatkan sumberdaya lokal, adapun tingkatan nasional akan membantu sumberdaya lokal.

Perencanaan dan manajemen operasional bantuan dari berbagai pihak didasarkan pada sebuah pengertian bentuk perintah, pengawasan, koordinasi dan komunikasi. Perintah merupakan petunjuk bagi anggota dan sumberdaya organisasi untuk mewujudkan kinerja tugas dan aturan dalam organisasi organisasi. Pengawasan dilakukan pada semua aktifitas manajemen tanggap darurat dalam situasi bencana yang dihadapi. Koordinasi dilakukan untuk memastikan organisasi dan sumberdaya melakukan manajemen tanggap darurat secara efektif. Komunikasi sangat penting dilakukan dengan tepat dan secara tepat waktu untuk memberikan informasi berbagai hal berkaitan dengan sistem, perintah, pengawasan dan koordinasi.

**Fungsi Pengorganisasian**

*Organize* bearti mengatur, sehingga pengorganisasian merupakan pengaturan dalam pembagian kerja, tugas, hak dan kewajiban semua pihak yang masaauk dalam suatu kesatuan/kelompok organisasi. Pembagian dan struktur organisasi didasarkan pada berbagai hal misalnya tingkat pendidikan, lamanya bertugas, keahlian dan ketrampilan yang dimilikinya. Pengorganisasian penting dalam pengelolaan bencana, yang secara dinamis organisasi bertindak dalam berbagai situasi dan kondisi.

Pada saat jauh sebelum bencana organisasi harus mampu melakukan perencanaan, pengembangan dan rencana tindakan yang memadai dan *appropriate*. Sedangkan pada saat pra bencana dapat menyiapkan tindakan – tindakan preventif. Pada saat bencana sampai setelah bencana mampu berintervensi secara cepat dan efektif mengatasi dampak bencana, melakukan respon dan pemulihan.

**Fungsi Kepemimpinan**

Kepemimpinan lebih dominan pada aspek *leadership*, yaitu proses pembimbingan, pembinaan, pengarahan, motivator dan konselor. Para pemimpin minimal perlu menguasai aspek – aspek tersebut dalam upaya mensukseskan kepemimpinan pada stafnya. Melalui kepemimpinan yang baik antar lain demokratis,

transparaan, jujur,percaya diri, berkemauan keras, mampu berkomunikasi dan berwibawa.

Kepemimpinan khususnya dalam pengelolaan bencana mempunyai peran yang vital karena akan mempengaruhi semua aspek dalam semua tingkatan. Faktor lain yang membedakan dengan pengelolaan bencana sesuai dengan siklusnya mempunyai kondisi tahapan – tahapan berbeda pada situasi kritis dan darurat. Penyesuaian karakter kepemimpinan yang cepaat, efektif, efisien dan dinamis mutlak diperlukan untuk menghadapi kondisi – kondisi yang berbeda.

**Fungsi Koordinasi**

Perspektif teori tentang jaringan organisasi kemanusiaan telah mengalami perkembangan dengan pengembangan pada perlunya perencanaan koordinasi (Bennet, 1995). Perhatian tentang koordinasi di antara organisasi bantuan kemanusiaan merupakan hal yang penting, sebagai upaya untuk mengoptimalkan aliran sumberdaya di antara berbagai pihak, serta untuk meningkatkan akuntabilitas, efektifitas dan berpengaruh pada bantuan operasional (dikutip oleh Moore dari Rey,1999). Menurut March dan Simon (1958) yang dikutip oleh Smith dan Dowell, koordinasi secara umum dapat didifinisikan sebagai pemecahan keterkaitan antara aktifitas berbagai unit organisasi yang berbeda.

Permasalahan yang selalu muncul dalam manajemen respon bencana yaitu kurangnya koordinasi di antara berbagai pihak organisasi pemberi bantuan. Permasalahan kurang koordinasi ini timbul karena lingkungan operasional kerjasama organisasi kemanusiaan dimana bekerja dan struktur khas operasionalnya tidak cukup luas dan terbuka di antara mereka ( Stephenson, 2005).

Ada beberapa alasan yang mendasarinya, pertama yaitu organisasi yang beroperasi pada bantuan kemanusiaan harus bersaing untuk mendapatkan sumberdaya yang terbatas. Kedua, organisasi kemanusian tidak selalu siap untuk berbagi informasi operasional dengan istitusi lain, yang memiliki klien yang sama. Ketiga, perbedaan organisasi yang masing – masing mempunyai karater bantuan kemanusiaan yang berbeda. Keempat, koordinasi pada tingkatan strategis atau operasional mempunyai konsekuensi pada pembiayaan bagi organisasi secara langsung.

Bentuk kerjasama dari beberapa organisasi berbeda - beda. Cameron et.al (2000) seperti yang dikutip oleh Sloper, mengidentifikasi sejumlah tipe kerjasama yaitu kerjasama pada tingkatan strategik (*strategic level working*), pelatihan dan konsultasi (*consultation and training*), skema penempatan (*placement shemes*), pusat pelayanan (*centre service delivery*), pelayanan yang terkoordinasi (*co-ordinated service delivery*), multidisiplin dan multi organisasi (*multydicipline and multy agent*), manajemen kasus (*case or care management*).

**Fungsi Pengendalian**

Pengendalian merupakan upaya kontrol, pengawasan , evaluasi dan monitoring terhaadaap sumber daya manusia (SDM), organisasi, hasil kegiatan dari bagian – bagian ataupun dari seluruh kegiatan yang ada. Manfaat dari pengendalian ini dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari sisi – sisi waktu (*time*), ruang (*spice*), biaya (*cost*) dan sekaligus untuk peningkatan kegiatan baik secara kuantitas mupun kualitas.

Pengendalian ini juga berfungsi sebagai alat untuk mengetahui bagaimana kegiatan atau bagian dari kegiatan dapat bekerja sesuai yang diharapkan. Penyimpangan atau kesalahan dapat segera diketahui dan diperbaiki. Pengendalian ini berguna untuk menekan kerugian sekecil mungkin dan juga harus menyesuaikan dengan perubahan situasi dan kondisi normal ke kondisi kritis dan darurat.

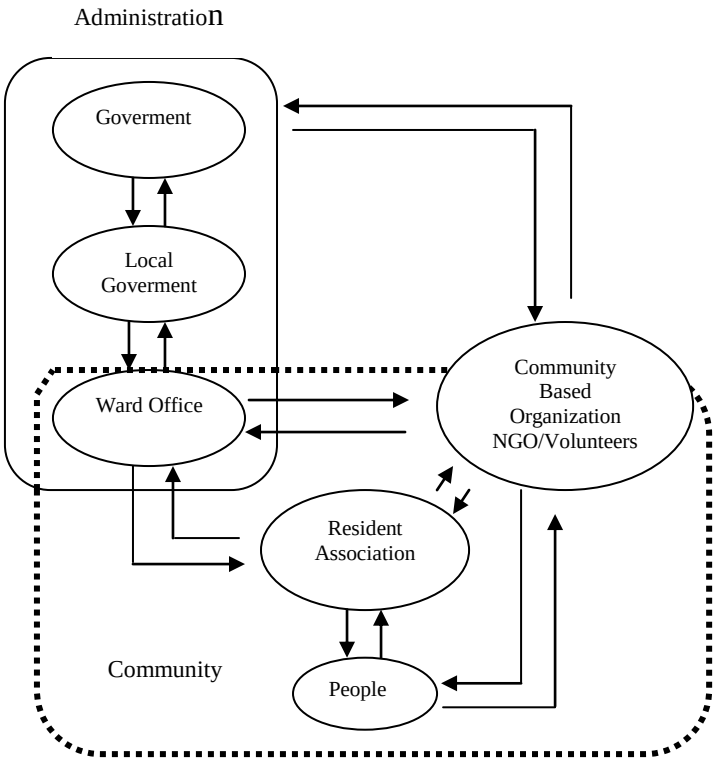
Pengendalian harus dilakukan secara tepat (*appropriate*) artinya pengendalian terutama dalam situasi darurat jangan sampai menjadi penghambat karena proses yang berbelit – belit namun tidak pula menganggap mudah atau menyederhanakan hamper semua hal, sehingga menimbulkan penyimpangan – penyimpangan.

## Interaksi *Civil Society* dalam Manajemen Bencana

Keberhasilan manajemen bencana tidak terlepas dari peran pemerintah, organisasi kemanusiaan dan masyarakat. Upaya *response* dan *recovery* dalam manajemen bencana berkaitan dengan interaksi pemerintah, organisasi kemanusiaan dan *grassroot* dalam *civil society*.

Spirit aktifitas *civil society* muncul berkaitan dengan penanganan peristiwa bencana yang tidak terduga, sehingga memerlukan kerjasama dari berbagai pihak di wilayah yang terkena dampak bencana (Shaw dan Goda, 2004) seperti dalam terlihat gambar 2.

Gambar 2.
Interaksi *Civil Society*




Sumber : Shaw dan Goda (2004)

## Peran Pemerintah

Masalah utama dalam bencana adalah kegagalan untuk mengembangkan kemampuan manajemen bencana nasional secara efektif. Menurut Paul (2006), pemerintah di negara – negara berkembang tidak mempunyai kemampuan yang besar untuk mengontrol situasi tersebut. Kemampuan untuk perencanaan dan persiapan respon bencana, bantuan koordinasi, kebijakan rekontruksi dan mengatasi masalah populasi. Pemerintah dengan sebuah pengembangan program manajemen bencana dapat melakukan koordinasi yang baik (Burnham, 2006).

Wilayah daerah dan bencana merupakan sebuah upaya pengujian kumpulan kebijakan, praktik dan profesionalitas manajemen tanggap darurat dari sebuah perspektif pemerintah lokal. Upaya tersebut difokuskan pada pemerintah lokal sebagai level pertama tanggap bencana. Respon merupakan hal yang penting untuk meminimasi korban – korban dan mengoptimalkan kemampuan komunitas untuk merespon. Upaya tanggap bencana secara kewilayahan bergantung pada pemerintah lokal (Confort, 1993).

Perhatian masalah manajemen bencana difokuskan pada pemerintah lokal. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan (Wolensky, 1990). Pertama, manajemen bencana diimplementasikan oleh pemerintah lokal. Kedua, pemerintah lokal mempunyai peran aktif dalam operasi manajemen bencana. Ketiga, Pergantian harpan dari pemerintah federal ke pemerintah sub-daerah. Keempat, kebijakan respon bencana memerlukan tempat secara lokal. Alasan – alasan tersebut mendasari manajemen bencana di wilayah lokal merupakan kunci dalam pelaksanaan manajemen bencana.

Pola pemerintahan desa, merupakan bentuk sebuah perubahan proses pelayanan dari pemerintah pada sektor swasta, atau kerjasama dengan masyarakat swasta. Sebuah tren dalam pemerintahan desa yaitu adanya peningkatan kepercayaan pemerintah pada organisasi komunitas, sebagai jalan untuk memenuhi partisipasi dalam perencanaan dan pengembangan ekonomi masyarakat. Peningkatan peran grup komunitas sebagai partner pemerintah, akan meningkatkan nilai pelayanan pada masyarakat (Raco, 2000).

## Partisipasi Organisasi - Organisasi Kemanusiaan

Upaya respon dan pemulihan bencana mendorong tumbuhnya berbagai organisasi kemanusiaan. Long (1997) menyebutkan adanya peningkatan jumlah operasi bantuan kemanusiaan, seiring dengan banyaknya peristiwa bencana alam di dunia. Kerusakan akibat bencana memerlukan bantuan tidak hanya dari pemerintah dalam upaya respon dan pemulihan bencana. Peningkatan jumlah peristiwa bencana pada berbagai negara mendorong tumbuhnya organisasi – organisasi bantuan. Sektor perusahaan juga turut berperan dalam upaya bantuan. Penelitian Thomas dan Fritz (2006) tentang upaya bantuan pada peristiwa tsunami di Aceh menunjukkan peranan berbagai perusahaan. Situasi dan kondisi akibat bencana memerlukan persiapan secara aktif dan sumberdaya yang lebih besar untuk mencapai tujuan yang dilakukan (Daly, 1998).

Pemerintah, menurut Helsloot dan Ruitenberg (2004), tidak mungkin mampu untuk merespon segala aspek dalam upaya respon dan pemulihan bencana secara sendirian, sehingga mendorong keterlibatan berbagai sumberdaya lain. Paul (1998), menunjukkan keterlibatan organisasi – organisasi dalam bantuan bencana antara lain Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non Govermental Organization* (*NGO*),

organisasi profesional dan bisnis, sukarelawan, tentara dan organisasi lain, serta keterlibatan masyarakat lain di luar wilayah bencana.

Upaya respon dan pemulihan bencana didukung pula oleh negara – negara lain di dunia. Komunitas internasional turut berperan dalam membantu para korban dalam upaya memulihkan akibat bencana baik jangka pendek maupun jangka panjang. Penelitian Thomas dan Fritz (2006) tentang bantuan kemanusiaan pada peristiwa tsunami tahun 2004 di India dan Srilangka menunjukkan keterlibatan secara cepat organisasi internasional dalam kurun waktu 48 jam setelah bencana.

Peristiwa gempa bumi yang terjadi pada bulan Mei 2006 di Yogyakarta dan Jawa Tengah menunjukkan keterlibatkan peran institusi dan pemerintah internasional Bandoro, (2006). Institusi internasional yang terlibat meliputi United Nation, Asian Development Bank (ADB), World Health Organization (WHO), UNICEF, International Red Cross, World Food Programme, UNDP dan International Organization for Migration (IOM), sedangkan negara – negara asing berasal dari Asia Timur dan Asia Tenggara, Amerika Latin dan Eropa, bekerja bersama dalam program bantuan dan rehabilitasi.

Organisasi – organisasi tersebut merupakan agen – agen dalam upaya respon dan pemulihan bencana. Butcher dan Ashton (2004), menyebutkan istilah agen *(agency*) sebagai organisasi mandiri yang bekerja sesuai dengan tujuan, sehingga istilah agen – agen dalam upaya respon dan pemulihan bencana meliputi berbagai organisasi. Istilah *agency* menunjukkan organisasi yang bertujuan memberikan servis pada masyarakat. Organisasi oleh Camphoux (2003) didefinisikan sebagai sebuah sistem yang melibatkan kerjasama dua atau lebih orang untuk mencapai tujuan.

Agen – agen dalam upaya respon dan pemulihan bencana, dikelompokkan secara berbeda oleh Kodoatie dan Syarief, serta oleh Dynes. Kodoatie dan Sjarief (2006), mengelompokkan pihak - pihak yang terlibat dalam upaya respon dan pemulihan bencana menjadi lima grup yaitu : pengatur (*regulator*), perencana (*planner*), pemakai (*user*), organisasi pendukung (*support organization*) dan penyedia pelayanan *( service provider*).

Dynes (1970), seperti yang dikutip oleh Scanlon, menyatakan ada empat tipe organisasi yang merespon situasi darurat, yaitu *regular, expanding, extending* dan *emergency groups.* Organisasi dengan tugas regular mempunyai tugas secara rutin seperti polisi dan keamanan. Organisasi *expanding* mempunyai tugas lebih luas misalnya petugas medis. Organisasi *extending* sekalipun tidak langsung, tetapi mempunyai peran dalam bencana misalnya perusahaan kontraktor. Grup emergensi merupakan grup yang terbentuk secara khusus misalnya panitia, badan, dan tim khusus.

**Partisipasi Komunitas (*Grassroot*)**

Shaw (2003) mengemukakan bahwa koordinasi NGO dan organisasi sukarelawan dalam skenario pasca bencana dapat disimpulkan, kegiatan – kegaitan akan sukses bila berakar pada orang – orang dan komunitas. Keterlibatan masyarakat, merupakan hal yang penting, karena kegiatan komunitas berakar sangat dalam pada masyarakat dan budaya sebuah wilayah. Mereka dapat menunjukkan kebutuhan dan prioritas yang sesungguhnya atas masalah yang dihadapi, sehingga dapat memberikan respon dan koreksi rencana yang akan dilaksanakan. Adanya partisipasi masyarakat dalam bentuk grup, kelompok masyarakat (*grassroot)* merupakan faktor penting dalam pembangunan desa (Martin, 2004).

Twigg, (1999) juga menyatakan bahwa keberadaaan kegiatan komunitas mendorong orang – orang untuk merespon keadaan darurat secara cepat, efisien, fair, serta sumberdaya dapat digunakan secara ekonomis. Pada negara berkembang dan sedang berkembang, menurut Raphael (1986), pada saat masa darurat, kumpulan grup komunitas mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses response dan rekonstruksi bencana. Shaw dan Goda (2004) menggambarkan hubungan dalam sebuah interaksi sosial antara lain meliputi pemerintah, organisasi pemberi bantuan, dan komunitas.

Komunitas berinteraksi secara unik dengan lingkungan dan sosial. Bencana tidak hanya berdampak pada individu dan binis, tetapi juga komunitas. Pada saat komunitas mengalami sebuah bencana, mereka akan berupaya untuk bertindak (Flint dan Luloff, 2005). Sumberdaya komunitas secara alami berkaitan secara mendalam dengan lingkungan dan geografis dimana mereka berada.

Studi yang didasarkan pada komunitas perlu dilakukan untuk mengemukakan baik kapasaitas komunitas untuk mendukung upaya *recovery* secara lokal. Willkinson (1991) menyatakan terdapat 3 elemen untuk mendifinisikan komunitas. Pertama, komunitas merupakan ekspresi geografikal dalam batas sebuah wilayah lokal. Kedua, komunitas merupakan sebuah sistem interaksi sosial yang meliputi instansi dan asosiasi sejumlah orang atau masyarakat lokal, dan yang ketiga, komunitas merupakan sumberdaya indentitas bersama dan obyek aktor lokal dalam kumpulan tindakan. Komunitas akan bertindak sebagai upaya respon terhadap bencana. Kemampuan komunitas untuk bekerjasama dalam sebuah interaksi merupakan hal yang penting (Flint, 2004).

Perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan wilayah khususnya wilyah bencana, merupakan hal yang penting. adanya grup komunitas yang berbentuk kelompok masyarakat (pok – mas), pos koordinasi (pos – ko), pada saat setelah peristiwa bencana merupakan kontribusi yang sangat besar bagi kesuksessan proses *response* dan *recovery*. Munculnya partisipasi masyarakat, dalam grup – grup masyarakat, merupakan bentuk grup *grassroot* yang berperan penting dalam sistem manajemen bencana.

## Kesimpulan

Manajemen bencana penting untuk penanganan peristiwa bencana guna mengurangi ataupun meminimalkan korban. Pemerintah tidak mampu untuk secara sendirian menangani bencana. Keterlibatan berbagai pihak dalam upaya bantuan merupakan faktor yang penting. Keberhasilan manajemen bencana tidak terlepas dari peran berbagai pihak, meliputi pemerintah, organisai – organisasi kemanusiaan dan masyarakat (*grassroot*). Kerjasama berbagai akan memberikan manfaat yang sangat besar.

Interaksi *civil society* yang meliputi pemerintah, organisasi kemanusiaan dan masyarakat merupakan sebuah kekuatan untuk keberlanjutan penanganan bencana yang lebih cepat dan efektif, secara *shorterm* dan *longterm* meliputi wilayah lokal di mana bencana terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

Abrahams, Jonathan. 2001. Disaster management in Australia : The national emergency management system. *Emergency Medicine*, 13. 165-173.

Anderson, Anice I., Compton Denis, Tom Mason. 2004. managing in a dangerous world : the national incident management system. *Engineering Management Journal*. Vol. 16. No. 4. December.

Bandoro, Bantarto. 2006. The Yogya disaster : human security, the symphony of international solidarity and shared hopes. *The Indonesian Quarterly*. Vol. 34. No. 2.

Champoux, Joseph E. 2003. Organizational behaviour ; Essential tennets. *Thompson South-Western.*

Chase, Richard, B. , F. Robert Jacobs, Nicholas J. Aquilano. 2004. Operation management for competitive advantage. *Mc.Graw Hill*. Tenth Edition.

Dynes,R.R. 2004. Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 12(2).

Helsloot, I . and A. Ruitenberg. 2004. Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Volume 12. No.3.

Kodoatie, Robert J. dan Roestam Sjarief (2006). Pengelolaan bencana terpadu. *Yarsif Watampone*, Jakarta.

Luna, Emmanuel M. 2001. Disaster mitigation and preparedness: the case of NGO in Philipina. *Disasters*. 25(3): 216-226.

Martin, Deborah G. 2004. Nonprofit foundations and grassroots organizing: reshaping urban governance. *The Professional Geographer*. Volume 56. No. 3, August.

Mitchell, John dan Deborah Doane. (1999). An ombudsman for humanitarian assistance? *Disasters*. 23(20: 115-124.

Moore, Spencer, Eugenia Eng dan Mark Daniel. 2003. International NGOs and humanitarian aid operation: a case study of coordinating during the 2000 Mozambique floods. *Disasters*. 27(4): 305-318.

Paul, B.K. 2006. Disaster relief effort: an update. *Progres in Development Studies*. Volume 6. p. 211-223.

Reissman, B. Dori. 2006. The virtual network supporting the front lines : addresing emerging behavioral health problems following the tsunami of 2004. *Military Medicine*. Vol. 171. October Supplement.

Smith, Wally, John Dowell. 2000. A case study of co-ordinative decision-making in disaster management. *Ergonomics.* Vol. 43. No. 8. 1153-1166.

Stephenson, Max, Jr. 2005. Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making. *Disasters*. Volume 29(4): 337-350.

Thomas, Anisya dan Lynn Fritz. 2006. Disaster relief, inc. *Harvard Business Review*. November.114-122.

Tjhin, Susana dan T.A. Legowo. 2006. Rekonstruksi Aceh, Poso dan isu politik awal 2006. *Analisis centre for Strategic and International Studies*. Vol. 35. No. 1. pp. 4-18.

Tjhin, Susana dan T.A. Legowo. 2006. Aceh reconstruction, Poso and other political issues in early 2006. *The Indonesian Quarterly*. Vol. 34. No. 1.