



PAPER – OPEN ACCESS

## Bencana, Kelembagaan, dan Masyarakat

Author : Ricardi S. Adnan  
DOI : 10.32734/lwsa.v2i1.621  
Electronic ISSN : 2654-7066  
Print ISSN : 2654-7058

*Volume 2 Issue 3 – 2019 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)*



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



## Bencana, Kelembagaan, dan Masyarakat

*Disaster, Institutional, and Community*

Ricardi S. Adnan

Universitas Indonesia, Depok 16424, Indonesia

Email : ricardi.s@ui.ac.id

### Abstract

*This paper describes the relationship of disasters with institutional aspects, social networks and cultural communities. In various reports, Indonesia is often stated as one of the countries that experienced the most natural disasters and even in the last thirty years has experienced more than twenty major disasters with more than 10,000 lives - outside the Aceh Tsunami which claimed more than 200,000 victims. However, this study shows that the disasters experienced are caused by human neglect. On the other side, the study of Toya Hideki (2014) criticizes that natural disasters have an impact on building social solidarity. The natural disasters that hit Indonesia to date show a response that is not always the same from the communities. Furthermore, it turns out that the amount caused by human discord also has a fairly high number. Some foreign scientists say that Indonesia has a Malay culture that tends to be lazy and easily rages (amok), has been denied by Syed Hussein Alatas (1988). However, Mochtar Lubis in his self-criticism (1977) and Adnan (2006) showed that Indonesia has a weak culture. Using literature studies as a basic of this research then accompanied by quantitative surveys via Google-form found the data that people tend to conduct undetail or sometimes careless. Then, those data had been strenghten supported by observations and documentation in the form of a photo shows that the Indonesian people have some uniqueness in behavior: in designing activities, in understanding what is meant completely, what is meant by perfection, and what kind in holding principles. These things become interesting when juxtaposed with concern for disaster.*

*Keywords: disaster, culture, institutional, behavior, cognitive frame;*

### Abstrak

Makalah ini memaparkan keterkaitan bencana yang terjadi di tanah air dengan aspek kelembagaan, jaringan sosial dan budaya masyarakat. Dalam berbagai pemberitaan, Indonesia seringkali dinyatakan sebagai salah satu negara yang paling banyak mengalami bencana alam dan bahkan dalam tiga puluh tahun terakhir telah mengalami lebih dari dua puluh kali bencana besar dengan korban jiwa lebih dari 10.000 jiwa -- di luar Tsunami Aceh yang merenggut lebih dari 200.000 orang korban jiwa. Namun, kajian ini memperlihatkan bahwa musibah yang dialami tidak sedikit disebabkan oleh faktor kelalaian manusia. Pada sisi lain, kajian dari Toya Hideki (2014) mengkritisi bahwa bencana alam membawa pengaruh terbangunnya solidaritas sosial. Bencana-bencana alam yang melanda Indonesia hingga saat ini memperlihatkan respons yang tidak selalu sama dari komunitasnya. Lebih lanjut, ternyata jumlah bencana yang disebabkan oleh ketelodaran manusia pun memiliki angka yang cukup tinggi. Beberapa ilmuwan asing mengatakan bahwa Indonesia memiliki budaya Melayu yang cenderung pemalas dan mudah mengamuk (amok) yang dibantah oleh Syed Hussein Alatas (1988). Namun Mochtar Lubis dalam otokritiknya (1977) dan Adnan (2006) memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki budaya lemah. Dengan menggunakan studi kepustakaan sebagai basis penelitian dan dilanjutkan dengan disertai survey secara kuantitatif memanfaatkan Google-form diperoleh data mengenai perilaku masyarakat yang kurang detail dan cenderung ceroboh. Lebih lanjut, analisis diperkuat dengan hasil pengamatan dan dokumentasi berupa foto yang memperlihatkan bahwa masyarakat Indonesia memiliki keunikan dalam berperilaku: dalam merancang kegiatan, dalam memahami apa yang dimaksudkan dengan tuntas, apa yang dimaksudkan dengan kesempurnaan, dan seperti apa dalam memegang prinsip. Hal-hal tersebut menjadi menarik ketika disandingkan dengan kepedulian terhadap bencana.

Kata Kunci: bencana, budaya, kelembagaan, perilaku, cognitive frame;

### 1. Pendahuluan

David Landes [1] menyatakan bahwa budaya dan pembangunan memiliki keterkaitan yang erat, *If we learn anything from history of economic development, it is that culture makes almost all the difference*. Sebagaimana hasil riset Robert Putnam yang memperlihatkan bahwa Italia Utara lebih maju dibandingkan dengan Italia Selatan terkait erat dengan modal sosial budaya yang dimiliki [2] Dalam hal ini, pengertian budaya meliputi berbagai pola pikir, sikap dan perbuatan manusia yang secara langsung dan tidak langsung terkait dengan bencana. Oleh karenanya pembahasan bencana dengan menggunakan perspektif budaya memiliki relevansi paling tidak dua hal utama yang menjadi perhatian masyarakat, yakni kondisi geografis yang rentan bencana dan seringnya terjadi kecelakaan disebabkan oleh keteledoran. Jumlah bencana alam yang terjadi di Indonesia setiap tahunnya sejak tahun 2010 hingga saat ini bisa dikatakan di atas 2.000 kejadian; dengan rincian sebanyak 2.238 pada tahun 2010 dan

sejumlah 2.576 pada tahun 2018 meski sempat mengalami penurunan bencana pada tahun 2013, yakni sebanyak 1.733. Adapun jenis-jenis musibah tersebut bisa dilihat pada dua tabel berikut ini.

Tabel 1. Bencana Alam di Indonesia Tahun 2013

Jenis bencana	Jumlah	Korban (jiwa)		
		Hilang	Luka-luka	Mengungsi
101. BANJIR	725	232	528	1,474,240
102. TANAH LONGSOR	294	189	133	17,999
104. GELOMBANG PASANG / ABRASI	36	7	3	1,471
105. PUTING BELIUNG	502	31	171	47,372
106. KEKERINGAN	66	0	0	2,223,225
107. KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	26	2	0	17,004
108. GEMPA BUMI	10	45	2,572	61,445
111. LETUSAN GUNUNGAPI	8	5	3	49,617
201. KEBAKARAN	19	0	0	80
202. KECELAKAAN TRANSPORTASI	39	259	65	26
203. DAMPAK INDUSTRI	4	32	130	0
301. KONFLIK / KERUSUHAN SOSIAL	4	3	7	2,977
<b>JUMLAH</b>	<b>1,733</b>	<b>805</b>	<b>3,612</b>	<b>3,895,456</b>

Tabel 2. Bencana Alam di Indonesia Tahun 2015

Jenis bencana	Jumlah	Korban (jiwa)		
		Hilang	Luka-luka	Mengungsi
101. BANJIR	679	119	221	1,547,822
102. TANAH LONGSOR	474	167	127	38,188
104. GELOMBANG PASANG / ABRASI	34	0	1	114,829
105. PUTING BELIUNG	804	24	176	16,289
106. KEKERINGAN	129	0	0	7,798,693
107. KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	370	4	4	586
108. GEMPA BUMI	27	572	2,001	483,399
109. TSUNAMI	2	453	14,059	41,132
110. GEMPA BUMI DAN TSUNAMI	2	3,475	4,438	221,450
111. LETUSAN GUNUNG API	52	0	56	70,921
201. KEBAKARAN	1	20	43	0
202. KECELAKAAN TRANSPORTASI	1	2	0	0
999. JEMBATAN AMBROL	1	2	4	0
<b>JUMLAH</b>	<b>2,576</b>	<b>4,838</b>	<b>21,130</b>	<b>10,333,309</b>

Sumber : BNPB, 2019

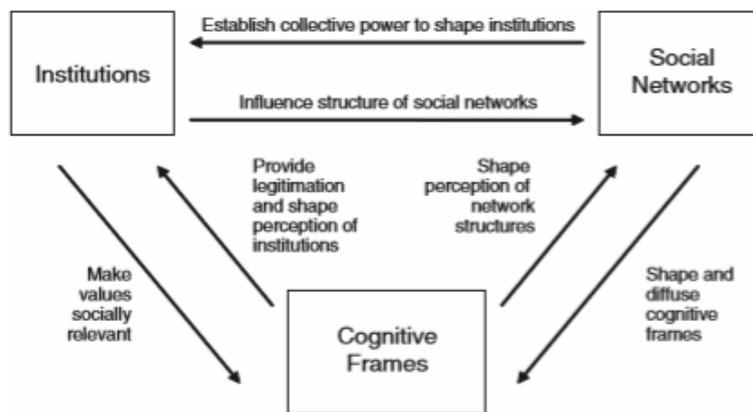
Dua tabel di atas memperlihatkan bahwa jenis bencana yang membawa dampak besar bagi kehidupan masyarakat Indonesia bisa disebutkan lebih dari sepuluh kategori. Hal ini tentu saja memberikan peringatan bahwa bencana selayaknya menjadi salah satu hal penting dalam kehidupan; merusak pemukiman, mengganggu aktifitas sekolah dan bekerja dan bahkan hubungan—hubungan sosial bisa menjadi berubah. Ringkasnya, bencana alam merupakan sesuatu yang tidak baik bagi kehidupan. Kendati demikian, bencana alam bisa memberikan manfaat sosial sebagaimana dinyatakan oleh Toya Hideki [3] bahwa bencana alam telah memberikan dampak positif dalam meningkatkan solidaritas dan kepedulian masyarakat. Namun, dalam kenyataannya, aspek sosial yang terbangun tersebut tidak cukup signifikan mendorong budaya positif dalam mitigasi bencana. Masyarakat yang bermukim di kawasan rentan bencana dan pernah mengalami musibah sebelumnya banyak yang kurang peduli. Misalnya tiga jenis bencana yang paling sering terjadi, yakni banjir, tanah longsor dan kebakaran yang pernah terjadi di suatu wilayah masih saja berulang di tahun-tahun berikutnya. Rendahnya *lesson learned* ini menyebabkan lebih dari setengah bencana yang terjadi setiap tahunnya memiliki keterkaitan erat dengan perilaku warga. Bahkan jika merujuk pada data di atas, musibah yang terjadi

di Indonesia lebih dari 80 % setiap tahunnya terkait dengan aspek manusia. Meskipun beberapa bencana alam seperti angin puting beliung, kekeringan, gempa bumi dan tsunami sulit dikatakan memiliki korelasi dengan perilaku manusia secara langsung.

Azarella [4] menyebutkan bahwa penyebab terjadinya tanah longsor terdiri dari dua faktor, yakni faktor pendorong dan faktor pemicu. Kedua faktor ini bisa timbul sebagai akibat proses alamiah maupun aktivitas manusia. Faktor pendorong adalah faktor yang memengaruhi kondisi material tanah atau batuan. Misalnya, tingginya intensitas hujan, kemiringan tanah, terjadinya pelapukan dan erosi, penebangan liar, pengembangan irigasi, serta sistem pertanian yang tidak memperharikan kestabilan tanah. Sementara faktor pemicu adalah faktor yang menyebabkan Bergeraknya material tersebut. Contohnya terjadi gempa bumi, gunung meletus, beban bangunan, getaran akibat kendaraan juga ledakan, dan sebagainya. Terkait dengan bencana kebakaran hutan Baioni [5] dalam risetnya di kepulauan Madeira (Afrika) menyatakan bahwa akibat utama dari pemanfaatan lahan baik untuk perkebunan/ pertanian ataupun untuk area peternakan telah menyebabkan berkurangnya fungsi hutan di daerah pegunungan yang terkait langsung dengan bencana alam tersebut.

## 2. Kajian Literatur

Keteledoran masyarakat dalam mitigasi bencana bisa dianalisis melalui model institutional yang disampaikan oleh Beckert [6]. Secara umum, ia menyebutkan terdapat tiga kekuatan di dalam arena mengapa suatu perilaku masyarakat bisa berlangsung secara terus menerus, yakni *institusi*, *social network* dan *cognitive framework*.



Gambar 1. Tiga kekuatan mengapa suatu perilaku masyarakat bias berlangsung secara terus menerus

Sumber: Jens Beckert (2005)

Institusi berupa norma-norma dan aturan yang mengatur perilaku manusia ataupun kelompok dalam aspek tertentu. Khususnya dalam bencana alam, kita menyaksikan bahwa aspek kelembagaan relatif tidak dihargai oleh masyarakat. Meskipun telah ada Peraturan Daerah yang mencantumkan sanksi dalam membuang sampah, aspek institusi dalam menata dan mengelola perilaku masyarakat terhadap bencana masih terlihat lemah. Masih tidak sedikit masyarakat membuang sampah sembarangan tempat apakah ke sungai dan ke jalanan. Lemahnya peran kelembagaan yang berwenang bisa dilihat pula dari persoalan kekurangan air ataupun turunnya *leveling* tanah di perkotaan. Dengan tidak adanya aturan tegas atau sanksi yang mengharuskan agar rumah-rumah penduduk ataupun perkantoran/ pusat perbelanjaan dalam mengembalikan sebagian airnya ke dalam tanah. Institusi-institusi negara pun tidak terlihat memainkan peran yang cukup memadai dalam menata pemanfaatan ruang di kota, pedesaan, pegunungan maupun hutan. Bahkan kebakaran hutan yang cukup massif di Sumatera dan Kalimantan hanya segelintir saja dari pelaku yang mendapatkan sanksi dibandingkan dengan banyaknya titik api yang ditimbulkan. Dengan kata lain lembaga negara tidak mampu memberikan teguran atau hukuman terhadap berbagai pelanggaran ataupun penyelewengan aktifitas individu maupun perusahaan yang telah menimbulkan bencana. Hingga saat ini, sangat jarang kita mendengar adanya orang atau organisasi/ perusahaan yang terkena sanksi perdata ataupun pidana sehubungan dengan aktifitas membuang sampah sembarangan ataupun pembakaran hutan/ lahan.

Lebih lanjut, persoalan kelembagaan yang perlu mendapatkan perhatian lebih adalah koordinasi di antara instansi-instansi yang berkepentingan dalam pencegahan dan penanganan gempa. Lemahnya aspek kelembagaan ini juga disebutkan oleh Rosyidie [7] tentang salah satu faktor penyebab utama terjadinya banjir dikarenakan oleh faktor perubahan guna lahan atau tata ruang merupakan penyebab. Yakni gampangnya perijinan dan rendahnya pengawasan kelembagaan mengenai tata ruang. Dari sisi pencegahan, berbagai upaya yang dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) seringkali kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat dikarenakan pejabat setempat lebih mendahulukan program dari Kementerian Dalam Negeri sebagai instansi atasan mereka. Di dalam aktifitas penanggulangan bencana yang terjadi baik di Yogyakarta, Sumatera Utara, Lombok maupun Palu terlihat banyak sekali salah koordinasi dalam penyaluran bantuan.

Dearborn dan Sam Meister [8] menyatakan bahwa kegagalan mengantisipasi bencana disebabkan oleh lemahnya faktor institusi dalam memanfaatkan teknologi. Lembaga-lembaga terkait tidak mampu mengoptimalkan kemampuannya dalam mengantisipasi terjadinya bencana ataupun dalam pemulihan setelah terjadinya bencana. Lebih lanjut, disebutkan pula bahwa persoalan ini tidak terlepas dari faktor manusia baik pada persoalan sikap ataupun cara berpikir yang dalam bahasanya Beckert disebut sebagai *cognitive frame*.

*Social network* dalam hal kepedulian dalam mencegah bencana ataupun membangun kehidupan yang berkualitas tercermin dari budaya masyarakat Indonesia yang sangat tinggi pada aspek tenggang rasa dalam berbagai hubungan-hubungan sosial, dan bahkan dalam kegiatan yang mengancam kelestarian lingkungan pun berbagai komponen masyarakat tidak bersikap tegas. Budaya yang lemah ini pernah disebutkan oleh Mochtar Lubis [9] dan Adnan [10] yang secara langsung ataupun tidak menyebabkan kecerobohan dalam mengantisipasi terjadinya bencana. Bahkan aspek-aspek yang seringkali dianggap positif justru memberikan kontribusi memunculkan bencana. Aspek kekeluargaan di antara pelaku dengan aparaturnya serta dengan warga lainnya menyebabkan penegakan aturan/ hukum secara institusional tidak berjalan secara baik. Sangat jarang terjadi jejaring sosial dapat memberikan peringatan dan sanksi terhadap pelaku yang berbuat membahayakan yang bisa memunculkan bencana. Pada sisi lain, fakta yang terjadi saat ini, setiap ada bencana, korban bencana senantiasa mendapatkan pertolongan mulai dari keluarga, tetangga, kerabat, pemerintah local, pemerintah pusat dan jejaring sosial yang ada di dunia maya. Budaya yang sangat positif ini secara tidak langsung bisa diduga membawa pengaruh kepada kesadaran masyarakat bahwa bencana alam bukanlah sesuatu musibah yang menakutkan. Lebih lanjut, pelanggaran terhadap undang-undang seperti pembalakan hutan di suatu wilayah bukannya dihalangi oleh komunitas sekitar, melainkan memberikan dorongan atau rangsangan pihak lain untuk melakukan hal yang sama. Hal ini dimungkinkan terjadi karena aspek kelembagaan yang masih lemah dalam penegakan aturan.

*Cognitive frame* merupakan pola pikir yang melandasi seseorang atau sekelompok orang dalam berperilaku serta bagaimana institusi dapat ditegakkan. *Cognitive frame* merupakan cerminan dari kerangka berpikir dan bersikap yang ada dari semua pemangku kepentingan, baik secara individu maupun organisasi. Cara berpikir yang hanya memperhatikan kepentingan sesaat dan sekelebat seperti kondisi tidak nyaman dengan adanya sampah lalu dengan mudahnya membuang ke sungai atau saluran air maupun keluar dari jendela mobil. *Cognitive frame* ini merupakan cerminan dari cara berpikir ringkas tanpa menganalisis secara luas. Seperti apa *cognitive frame* ini memperlihatkan bahwa cukup besarnya ketidakpedulian masyarakat dalam menyelesaikan pekerjaan secara tuntas serta memikirkan dampak yang ditimbulkan dari perilaku ataupun aktifitasnya. Perwujudan dari *cognitive frame* ini terlihat dalam perilaku masyarakat yang bahkan telah menjadi budaya.

### 3. Metodologi

Dalam menyusun paper ini penulis melakukan studi dokumen berupa literature review, menyebarkan angket dan melakukan pengamatan. Studi dokumen merupakan awal dalam melalui pengumpulan data mengenai kebencanaan terkait dengan peran atau keterlibatan manusia. Angket dilakukan dengan memanfaatkan *Google Form* selama 11 hari yaitu tanggal 19 – 29 Maret 2019 dengan tingkat respon sebanyak 678 responden dengan komposisi 53 perempuan dan 47 % laki-laki, berdomisili di Jabodetabek sebesar 80 % dan sisanya tersebar di pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan. Sebagian besar responden berstatus pelajar/ mahasiswa 53.8 % dengan usia antara 15 – 24 tahun, 16,8 % berusia antara 25 – 35 tahun dan 29,2 %. Pengamatan dilakukan di beberapa lokasi perumahan di Depok, Bekasi, Tangerang Selatan dan juga Jakarta.

### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bagaimana hubungan antara bencana alam tersebut disebabkan oleh faktor manusia bisa kita perhatikan dari beberapa kasus seperti berikut ini.

#### 4.1. Banjir dan Pengelolaan air

Umumnya, musibah banjir yang bermula dari mampatnya aliran sungai dan *drainasse* di berbagai daerah di Indonesia berawal dari banyaknya tumpukan sampah baik berupa plastik, rongsokan *furniture* ataupun limbah dari barang-barang bekas sehingga menyebabkan air melimpah ke luar dari saluran dan memenuhi jalanan serta pemukiman sekitarnya. Demikian pula tatkala curah hujan yang tinggi, air yang tumpah ke daratan mengalami hambatan untuk dialirkan ke laut karena salurannya dipenuhi dan bahkan ditutupi oleh tumpukan sampah. Rosyidie [11] menyatakan bahwa salah satu penyebab terjadinya banjir di beberapa wilayah Kabupaten Bandung dan Sumedang adalah penurunan alih fungsi lahan, yakni kondisi rentan terhadap perubahan volume dan debit air sungai. Misalnya, kondisi hutan lingkungan hidup di hulu DAS Citarum sangat memprihatinkan dikarenakan oleh perambahan hutan atau penebangan liar. Lebih lanjut disebutkannya bahwa DAS Citarum sudah tidak dapat lagi menyerap atau menahan air hujan sehingga terjadi erosi dan kemudian material hasil erosi tersebut terbawa air mengalir ke wilayah hilir. Demikian pula, banjir di luar Jawa dari tahun ke tahun juga meningkat dengan salah satu penyebab utama karena pembalakan liar.

Bahkan banjir yang terjadi di area pantai seperti Semarang, Lei [12] menyatakan bahwa faktor manusia merupakan penyebab utamanya, yaitu kelalaian dalam mempertahankan pohon bakau serta belum memadainya waduk-waduk penampungan air.

*While mangrove forests have been cemented over and over again, rivers embanked, and estuaries constructed, the subjects inhabiting these structures today feel 'stuck' physically, politically, as well as socially... In other words, the present political configuration of ecology and uneven exposure to risk limits their room of maneuver in ways that are deeply felt to them.*

Secara kelembagaan Indonesia belum memiliki aturan dan perangkat yang cukup memadai dalam merancang kota yang aman dari ancaman banjir baik dari penataan peruntukan ruang, sistem drainase ataupun pengelolaan air limbah agar kembali lagi ke dalam tanah. Hingga saat ini belum ada suatu kebijakan yang mengatur dalam pembangunan rumah, gedung-gedung atau pusat perbelanjaan yang mensyaratkan adanya kewajiban untuk tidak membuang semua air limbah ke saluran air/ got. Misalnya dalam cetak biru pembangunan sudah harus dilengkapi dengan perancangan sumur-sumur biopori sebelum mendapatkan Ijin Mendirikan Bangunan.

#### 4.2. Kebakaran hutan

Berdasarkan hasil kajian dari Rona Denis [13] mengenai kebakaran yang terjadi di Kalimantan dan Sumatera ditemukanlah bahwa faktor manusia memiliki peran yang sangat besar.

*there were a number of direct causes of fire on any one site with the four main direct causes of fire, in order of frequency as: fire used as a tool in land clearing; accidental or escaped fires; fire used as a weapon in land tenure or land-use disputes; and fire connected with resource extraction. In over half of the sites, burning practices to clear land for short rotation swidden were a frequent cause of fires, with burning conducted mainly by smallholders, including longstanding or indigenous populations and recent migrants*

Hasil tersebut relatif sama dengan studi yang dilakukan oleh Pereira [14] mengenai kebakaran hutan di Brazil yakni terdapat empat faktor utama sebagai penyebab kebakaran, yang sering terjadi: membakar untuk membuka lahan baru, ketidak sengajaannya memunculkan percikan api lalu ditinggal pergi, memanfaatkan api sebagai senjata untuk menyelesaikan sengketa lahan, serta kebakarakan lahan merupakan cara mudah untuk mengolah kekayaan alam di sekitarnya. Kebakaran lahan ini disebabkan oleh penduduk asli maupun pendatang atau pengusaha yang berencana mengolah area untuk dijadikan industri. Lebih lanjut, hal yang menarik adalah ketidak mampuan dari pembakar lahan dalam menangani kebakaran hutan yang meluas disebabkan oleh pembakaran-pembakarandi area terbatas tadi. Bahkan lembaga-lembaga terkait mengalami kesulitan dalam mengatasi kebakaran hutan. Selanjutnya, rendahnya sanksi yang diterima oleh penggar aturan mendorong pihak-pihak lain yang terkait dengan pembukaan lahan untuk melakukan kegiatan yang sejenis. Dalam hal ini, jaringan sosial di antara mereka membawa dampak yang tidak baik bagi perilaku yang peduli terhadap bencana.

#### 4.3. Pembuangan sampah sembarangan

Perilaku membuang sampah pun merupakan suatu perilaku yang tidak jarang menyebabkan bencana alam khususnya banjir serta kerusakan lingkungan seperti tanah longsor dan polusi lingkungan. Perilaku membuang sampah sembarangan bukan saja merupakan perilaku yang terjadi pada masyarakat kelas bawah namun juga dilakukan oleh kelas menengah sebagaimana yang dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1

<https://www.thejakartapost.com/news/2019/01/31/man-fined-for-throwing-garbage-into-central-jakarta-river.html>



Gambar 2

<https://www.erincoodi.web.id/2019/01/faktor-penyebab-pencemaran-tanah.html>



Gambar 3

<https://plus.kapanlagi.com/miris-pengemudi-mobil-ini-buang-sampah-sembarangan-di-jalan-1488a5.html>

Gambar 2 memperlihatkan bagaimana penumpukan sampah yang berada di lahan terbuka yang sebenarnya area tersebut bukan dimaksudkan untuk menampung sampah. Gambar 1 memperlihatkan perilaku seorang warga di kawasan pemukiman padat di Jakarta Barat yang membuang sampah ke kali. Perilaku bertindak seenaknya tanpa memikirkan dampak sampah yang dibuangnya tersebut akan bisa menyebabkan banjir bukan saja milik dari kelas menengah ke bawah, melainkan kelas menengah pun memiliki perilaku yang sama seperti pada gambar 3. Bahkan, perilaku tersebut terjadi ketika petugas sedang bertugas membersihkan kali di depan matanya. Hal tersebut bukan hanya memperlihatkan perilaku terhadap sampah, namun mencerminkan ketidakpedulian orang (khususnya para oknum) terhadap upaya pihak lain lain membersihkan sampah di lingkungannya. Bagaimana potret menyedihkannya perilaku masyarakat tersebut dapat kita lihat pada dua gambar berikut ini:



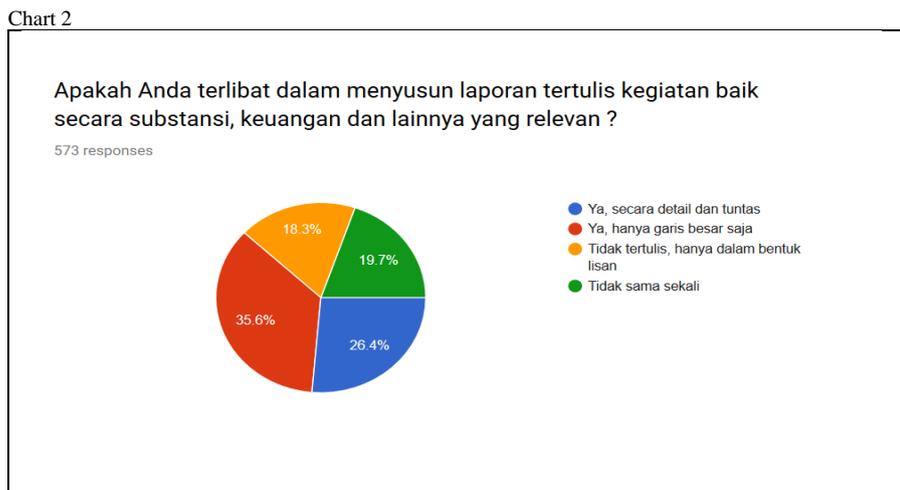
Pada gambar 4, gambar 5 dan gambar 6 sebenarnya memperlihatkan sesuatu yang bukan saja merupakan bentuk sosialisasi agar tidak membuang sampah di tempat tersebut, melainkan bentuk ekspresi dari keresahan dan kemarahan sebagian warga atas perilaku dari orang-rang yang melanggar aturan. Kondisi yang memprihatinkan tersebut bukannya tidak diketahui oleh para pelanggar mengingat larangan membuang sampah sembarangan telah diatur oleh berbagai peraturan daerah, peraturan di kantor, sosialisasi melalui poster dan kampanye melalui media massa. Hampir semua Pemerintah Daerah telah mengeluarkan aturan mengenai hal ini seperti di DKI Jakarta melalui Perda no 3 tahun 2013, serta Perda No 8 tahun 2007 serta di Kota Depok melalui Perda No 16 tahun 2012 dan Perda No 5 tahun 2004.

Perilaku ketidakpedulian terhadap lingkungan tersebut telah menyebabkan berbagai dampak sebagaimana dikatakan oleh Furlong [15] yang salah satunya ... *“Jakarta is sinking, like Manila and New Orleans before it. A coastal city of just under 10 million inhabitants, it sits at the outlet of the Ciliwung River facing north onto the Bay of Java.* Perilaku tidak serius dan tidak tuntas ini bisa dilihat dari hasil riset yang penulis lakukan melalui internet. Demikian pula hasil penelitian Lukas Lei [16] tentang banjir yang terjadi di Semarang dicirikan dengan perilaku dari warga pemukiman di bantaran kali yang kurang peduli terhadap lingkungan hidup, serta ketidakmampuan institusi-institusi terkait dalam menata limbah air khususnya pada musim hujan. Sama halnya dengan pembakaran hutan, lemahnya sanksi terhadap pihak-pihak yang melanggar kelestarian di lingkungan aliran sungai mendorong pihak-pihak lain untuk turut pula melakukan pelanggaran berikutnya.

Melalui riset yang dilakukan via Google-form, penulis telah menyebarkan beberapa pertanyaan yang direspon oleh sebanyak 678 pengguna sosial media mulai dari usia 15 – 65 tahun dengan lebih dari 80 persen bermukim di Jabodetabek. Dari sejumlah 346 respons untuk pertanyaan “apakah Anda memikirkan dampak dari kegiatan/ aktifitas organisasi yang dilakukan”, hanya seperempat nya saja dari sejumlah orang yang mengatakan memikirkan dampak dari kegiatan tersebut. Data ini memberikan indikasi bahwa masyarakat cenderung bertindak hanya pada hal-hal yang memang terkait dengan urusannya saja. Dengan kata lain, kepedulian terhadap lingkungan sekitarnya relatif rendah. Bahkan, data di bawah ini memperlihatkan bahwa lebih dari sepertiga masyarakat tidak terlalu peduli dengan lingkungannya. Dengan kata lain, masyarakat cenderung hanya mempehatikan dan peduli terhadap apa yang dikerjakan pada saat ini dan kurang memperhatikan dampak. Dua pertanyaan penting yang bisa dikaitkan dengan *cognitive frame* bisa dilihat pada dua chart berikut ini:



Dengan jawaban di atas, hanya 25 % saja dari responden yang terlibat dalam suatu kegiatan yang memikirkan adanya dampak secara detail dan sebanyak 40 % yang mengaku cukup detail. Dengan kata lain, data di atas bisa diinterpretasikan bahwa ternyata cukup besar masyarakat yang bersikap gegabah dan bahkan bisa dikatakan menganggap enteng terhadap suatu dampak. Sikap gegabah tersebut juga dapat tercermin dari perilaku dari pertanyaan, “Apakah Anda terlibat dalam laporan tertulis kegiatan yang diikutinya? Seperti apa sebaran jawabannya bisa dilihat pada chart di bawah ini;



Dari sejumlah 573 respon yang memberikan jawaban, hanya sebanyak 26 persen saja yang membuat laporan tertulis setelah melaksanakan suatu kegiatan/ proyek. Artinya hampir setengah masyarakat tidak memikirkan ataupun menyelesaikan pekerjaan secara tuntas. Hal ini bisa saja disebabkan adanya anggapan bahwa laporan bukanlah sesuatu yang penting. Ada pula yang menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan selesainya pekerjaan adalah selesainya suatu hajat. Perilaku yang tidak tuntas tersebut mencerminkan cara berpikir yang tidak komprehensif dan tidak memikirkan dampak jangka panjang. Pola pikir yang seperti itu tercermin pula dari fenomena yang sering kita temui, misalnya kondisi kabel listrik yang tertutup oleh dedaunan yang dengan mudah bisa menimbulkan kecelakaan besar sebagaimana gambar berikut ini;



Gambar 7  
Dokumentasi pribadi



Gambar 8  
Dokumentasi pribadi

Gambar 7 dan gambar 8 memperlihatkan bahwa bukan saja pemilik lahan dan pohon, lembaga sosial baik RT dan RW maupun dinas pertamanan yang bertanggung jawab terlihat lupa untuk memotong pohon di jalanan yang membahayakan keselamatan publik. Dengan kata lain, lalai terhadap kondisi yang berpotensi menimbulkan bencana. Gambar di atas memperlihatkan masih rendahnya *cognitive frame* dari segenap pihak terhadap ancaman bencana yang bakal ditimbulkan oleh batang dan daun pohon yang bisa memutuskan kabel listrik hingga bisa memicu terjadinya kebakaran. Budaya ceroboh yang tidak memperhatikan dampak ini pun bisa dilihat dari banyaknya kebakaran hutan terjadi disebabkan oleh kelalaian warga dalam membuang puntung rokok, tidak mematikan api setelah membuka lahan baru sebagaimana yang disebutkan oleh Rona Dennis. [17]

#### 4.4. Kelembagaan tingkat Nasional dan Lokal

Upaya-upaya pemerintah dalam membangun budaya dan kelembagaan yang peduli terhadap bencana telah banyak dilakukan. Di tingkat nasional, pemerintah telah mendirikan Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang tidak saja menjalankan tugas mengatasi persoalan setelah terjadi bencana, melainkan juga berperan dalam berbagai upaya mitigasi bencana. Sebagaimana Rozy [18] yang memperlihatkan bahwa di Sumatera Barat telah dilakukan upaya-upaya mitigasi bencana didasarkan atas kearifan lokal yang menjadi adat selama ini. Pengelolaan bencana alam di Sumatera Barat merupakan implementasi dari Undang-undang no 24 tahun 2007 yang menekankan pada rangkaian upaya-upaya yang tertuang dalam peraturan daerah dalam mencegah, respon darurat, dan pemulihan pasca bencana. Peraturan Gubernur Sumatera Barat No 32 in 2002 tentang Petunjuk Operasional Baku mengenai pengelolaan bencana dan pengungsi serta Peraturan Daerah Sumatera Barat no 5 in 2007 tentang Pengelolaan Bencana. Aturan-aturan tersebut kemudian diikuti oleh berbagai penjelasan konkrit yang dirumuskan oleh kabupaten serta kecamatan yang didasarkan atas kearifan local masyarakat. Hingga saat ini terlihat bahwa warga masyarakat Sumatera Barat cukup memperhatikan mitigasi bencana sebagaimana telah dikembangkan di wilayah tersebut. Disamping faktor kearifan lokal yang melandasi hal tersebut, bencana tsunami yang melanda Aceh dan gempa besar di Sumatera Barat tahun 2009 menanamkan kesadaran bahwa membangun budaya mitigasi bencana adalah suatu keharusan. Lebih lanjut, aspek regulasi pengelolaan bencana di Sumatera Barat ini menempel pada kelembagaan yang telah ada di dalam budaya masyarakat.

Pada sisi lain, kita bisa menyaksikan kebijakan pemerintah mengenai kelestarian lingkungan hidup belum diikuti sepenuhnya oleh warga, misalnya Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 yang mengatur dalam mengelola sampah termasuk larangan membuang sampah sembarangan. Hal Ini juga sudah diatur dalam undang-undang no 22 tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan yang memberikan sanksi tegas bagi pengendara membuang sampah di jalan. Bahkan beberapa daerah seperti DKI Jakarta mempertegas aturan ini dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengolahan Sampah. Namun, pada gambar 1 dan gambar 3 membuktikan bahwa aspek kelembagaan dari peraturan masih belum optimal.

Berkenaan dengan permasalahan banjir di Kabupaten Bandung dan wilayah lainnya Rosyidie [19] menyatakan bahwa hal tersebut memiliki kaitan dengan lemahnya implementasi kebijakan dalam pengelolaan lingkungan serta perilaku manusia yang kurang tertib aturan. Dari 458 DAS yang ada di Indonesia, sebanyak 282 dalam kondisi kritis (terdiri dari 222 DAS kritis dan 60 DAS termasuk kritis berat) dan 176 berpotensi kritis, yang diakibatkan terutama oleh alih fungsi lahan. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai perbedaan debit minimum dengan debit maksimum, luas lahan kritis, tingkat erosi dan sedimentasi, kualitas atau pencemaran air, dan sebagainya. Semakin hilangnya vegetasi di bagian hulu DAS menyebabkan DAS tidak mampu berfungsi menyerap air hujan, bahkan menimbulkan erosi serta menyebabkan aliran air banyak membawa sedimentasi ke arah hilir. Umumnya, kondisi sungai yang kotor ini memberikan pembenaran kepada penduduk untuk kemudian membuang berbagai barang termasuk sampah ke aliran sungai. Kondisi tersebut membuktikan bahwa penataan lingkungan hidup di kawasan aliran sungai sekaligus dalam upaya pencegahan bencana alam masih lemah. Lembaga-lembaga terkait seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Dinas-dinas dari Pemerintahan Daerah belum mampu bekerja secara efektif.

## 5. Diskusi

Banyaknya bencana alam yang terjadi di Indonesia disamping dikarenakan oleh kondisi geografis juga disebabkan pula oleh faktor manusia. Sebagaimana dijelaskan oleh Beckert, keberadaan kelembagaan, jaringan sosial dan pola pikir tersebut saling berkaitan dan mempengaruhi sehingga menciptakan suatu kondisi yang terus menerus direproduksi. Artinya kurang-pedulian terhadap bencana terus saja menghasilkan bencana alam yang disebabkan oleh faktor manusia. Hasil studi memperlihatkan *budaya lemah* yang memberikan kontribusi terhadap berbagai bencana. Oleh karena itu, keterlibatan segenap pihak agar bencana alam yang disebabkan oleh faktor manusia dapat dikurangi hingga pada level yang paling kecil. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah selanjutnya perlu dibuatkan kerangka besar dalam mensinergikan kelembagaan, jaringan sosial dan pola pikir seluruh komponen masyarakat agar lebih peduli terhadap ancaman dari bencana. Tentu saja pengembangan budaya masyarakat yang peduli terhadap lingkungan hidup serta partisipasi aktif kelembagaan dalam mencegah terjadinya bencana sangat perlu untuk ditingkatkan.

### Ucapan terima kasih

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada berbagai pihak yang telah mendukung paper ini: Ketua Umum APSSI beserta seluruh anggotanya, panitia KNS VIII Medan, Ketua Departemen Sosiologi UI beserta pengelola serta rekan-rekan yang secara aktif membantu menyebarkan angket melalui group media sosial khususnya ibu Nuri, ibu Anetha, ibu Marlen, bapak Berry dan bapak Arpai.

### Referensi

- [1] David Landes, "Culture Makes almost All Difference" in Lawrence E. Harrison and Samuel Huntington, ed., *Culture Matters – How Values Shape Human Progress*. USA: Basic Book, 2000.
- [2] Carradore, Marco, A Synthetic Indicator Method Applied to Putnam's Social Capital Indicators: The Case of Italy, *Italian Sociological Review*; Verona Vol. 8, Iss. 3, (2018): 397-421.
- [3] Toya Hideki and Mark Skidmore, Do Natural Disaster Enhance Societal Trust? *KYKLOS*, Vol. 67 – May 2014 – No. 2, 255–279.
- [4] Azanella, Luthfia Ayu "Masuki Musim Hujan, Waspada dan Kenali Penyebab Tanah Longsor" Kompas.com dengan judul, <https://sains.kompas.com/read/2019/01/02/152849423/masuki-musim-hujan-waspada-dan-kenali-penyebab-tanah-longsor?page=all>. (diakses pada 2 April 2019).
- [5] Baioi, D. "Natural Earth System Sciences Human activity and damaging landslides and floods on Madeira Island. *Copernicus Publications on behalf of the European Geosciences Union*. 15 November 2011.
- [6] Beckert, Jens. *How Do Fields Change? The Interrelations of Institutions, Networks, and Cognition in the Dynamics of Markets*. 2015.
- [7] Rosyidie, Arief. "Banjir: Fakta dan Dampaknya, Serta Pengaruh dari Perubahan Guna Lahan". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 24 No. 3, Desember 2013, hlm.241 -249.
- [8] Dearborn, Carly and Sam Meister." Failure as process: Interrogating disaster, loss, and recovery in digital preservation". *The Journal of National and International Library and Information Issues* 2017, Vol. 27(2) 83–93.
- [9] Lubis, Mochtar. *Manusia Indonesia*. Jakarta: Yayasan Idayu. 1978.
- [10] Adnan, Ricardi. *Potret Suram Bangsaku – Gugatan dan Alternatif Disain Pembangunan*. Depok: FISIP UI Press. 2006.
- [11] Rosyidie, Arief. "Banjir: Fakta dan Dampaknya, Serta Pengaruh dari Perubahan Guna Lahan". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 24 No. 3, Desember 2013, hlm.241 -249.
- [12] Ley, Lucas. (2016). "Dry feet for all: Flood Management and Chronic time in Semarang, Indonesia". *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 107-126.
- [13] Dennis, Rona. "Fire, People and Pixels: Linking Social Science and Remote Sensing to Understand Underlying Causes and Impacts of Fires in Indonesia". *Human Ecology*, Vol. 33, No. 4, August 2005 p 465-504.
- [14] Allan A. Pereira, "Burned Area Mapping in the Brazilian Savanna Using a One-Class Support Vector Machine Trained by Active Fires, *Remote Sens*. 2017, 9, 1161; doi:10.3390/rs9111161.
- [15] Furlong, Kathryn and Michelle Kooy (2017)— Wordling Water Supply: Thinking Beyond the Network in Jakarta, *International journal of Urban and Regional Research* Published by John Wiley & Sons Ltd.
- [16] Ley, Lucas. (2016). "Dry feet for all: Flood Management and Chronic time in Semarang, Indonesia". *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 107-126.
- [17] Dennis, Rona. "Fire, People and Pixels: Linking Social Science and Remote Sensing to Understand Underlying Causes and Impacts of Fires in Indonesia". *Human Ecology*, Vol. 33, No. 4, August 2005 p 465-504
- [18] Rozi, Syafwan. (2017). "Local Wisdom and Natural Disaster In West Sumatra". *El Harakah* Vol.19 No.1.
- [19] Rosyidie, Arief. "Banjir: Fakta dan Dampaknya, Serta Pengaruh dari Perubahan Guna Lahan". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 24 No. 3, Desember 2013, hlm.241-249.