

WACANA TATA KELOLA KEBENCANAAN: KAJIAN PEMBICARAAN AKTOR MELALUI ANALISIS MEDIA SOSIAL TWITTER

Sapto Setyo Nugroho¹, Daniel Pasaribu²

¹Universitas Terbuka
Tangerang Selatan, Indonesia
saptosn@ecampus.ut.ac.id

²Universitas Terbuka
Tangerang Selatan, Indonesia
daniel.pasaribu@ecampus.ut.ac.id

ABSTRACT

This paper examines the discourse on disaster governance issues in Indonesia. By focusing on discourse analysis, disaster studies can be viewed from a social science perspective and with a discursive governance approach. This paper is also an alternative to the dominant concept of "disaster management" in the previous studies. The study was conducted by searching for primary data on one keyword, namely "Penanggulangan Bencana" on Twitter with Netlytic application – social media text and social network analyzer. Through schemes of text analysis, social cognition and social analysis, the results of data collection and analysis show the dominance of speech and the role of government, and the diverse significance of other actors. This discusses the unorganized "double-track policy-making" model and disaster-conscious behavior through an internalized "living with disaster" view.

Keywords: disaster governance; discourse, penta-helix actors; social media

ABSTRAK

Tulisan ini mengkaji tentang wacana tata kelola kebencanaan di Indonesia. Dengan berfokus pada wacana, kajian bencana dapat dilihat dengan perspektif ilmu sosial dan dengan pendekatan tata kelola diskursif. Tulisan ini juga sebagai upaya alternatif dari dominannya konsep "manajemen bencana" pada kajian dan pembicaraan di ruang publik. Kajian dilakukan dengan pencarian data primer pada satu kata kunci yaitu "Penanggulangan Bencana" di media sosial Twitter dengan bantuan aplikasi Netlytic – social media text and social network analyzer. Melalui skema analisis teks, kognisi sosial dan analisis sosial, hasil pengumpulan dan analisis data menunjukkan dominannya pembicaraan dan peran pemerintah dan signifikansi aktor lainnya yang beragam. Hal ini mendiskusikan terkait model "double track policy-making" yang belum diorganisasikan dan perilaku sadar bencana melalui pandangan "living with disaster" yang belum diinternalisasikan.

Kata kunci: tata kelola bencana; wacana, aktor penta-helix; media sosial

PENDAHULUAN

Tulisan ini mengkaji tentang wacana tata kelola kebencanaan di Indonesia. Tulisan ini dilatarbelakangi beberapa hal: *Pertama*, Indonesia adalah negara rawan bencana berdasarkan keadaan geografis, geologis, hidrologis dan demografis. Perlu dinamisasi kajian bencana termasuk dalam perspektif ilmu sosial. *Kedua*, pembicaraan publik mengenai bencana masih didominasi oleh konsep manajemen bencana. Perlu pengarus-utamaan konsep tata kelola kebencanaan yang lebih terkini dan komprehensif. *Ketiga*, tata kelola kebencanaan seringkali hanya dibicarakan pada rumusan strategi secara teknokratik, belum pada pembicaraan aktor dalam penerimaan strategi tersebut.

Tata kelola kebencanaan atau yang selanjutnya disebut *disaster governance* dalam tulisan ini dikaji dengan perspektif ilmu sosial, terutama ilmu administrasi dan ilmu pemerintahan. Ini artinya, tulisan ini tidak hanya mendalami fenomena bencana seperti

dalam ilmu sains, melainkan juga berfokus pada tata kelola penyelenggaraan dalam rangka mengurangi risiko dari fenomena kejadian bencana tersebut (Danar, 2020: 11).

Dalam ilmu administrasi dan/atau ilmu pemerintahan, terutama dalam studi kebijakan publik, fokus tata kelola tidak hanya semata pada tataran teknokratik seperti teknis dan administrasi, melainkan juga dapat berfokus pada tataran sosial seperti pada pembicaraan publik mengenai isu kebijakan tersebut. Penerimaan publik melalui analisis pembicaraan publik ini terkadang diabaikan sehingga kebijakan yang telah diformulasi tidak dapat diimplementasikan ketika di lapangan (Ardianto, 2016: 197).

Kajian *disaster governance* dengan menganalisis wacana berarti meletakkan pengetahuan pelaku atau pemangku kepentingan kebencanaan sebagai fokus kajian. Dalam konsep *governance*, pelaku dalam ranah pemerintahan tertentu dapat disebut sebagai aktor, aktor tersebut tidak mesti adalah pemerintah, melainkan juga dapat swasta, masyarakat dan aktor lainnya. (Mas'udi & Karim, 2021: 195). Oleh sebab itu, maksud wacana tata kelola kebencanaan dalam tulisan ini adalah sejauh mana penerimaan aktor dalam isu-isu *disaster governance* dianalisis melalui pembicaraan.

Berdasarkan uraian di atas, kerangka konsep yang kemudian digunakan dalam tulisan ini adalah isu tata kelola dan wacana, yaitu pada bagaimana pembicaraan aktor-aktor dalam tata kelola tersebut. Pada tata kelola secara umum, konsep *governance* hanya mewadahi tiga aktor, yaitu pemerintah (*public*), swasta (*private*) dan masyarakat (*society*) (Peters & Pierre, 1998: 223). Pada tata kelola kebencanaan, konsep *disaster governance* menyebut tentang peran pemerintah, swasta, LSM, masyarakat, akademisi, media dan lainnya (Danar, 2020: 155). Dalam tata kelola kebencanaan secara praktis, aktor-aktor disebut penta-helix, yaitu pemerintah, pengusaha, komunitas, media dan akademisi (BNPB, 2019). Melalui ruang publik seperti media sosial, pembicaraan aktor-aktor kebencanaan tersebut dapat dipetakan dan dianalisis (Mas'udi & Karim, 2021:25).

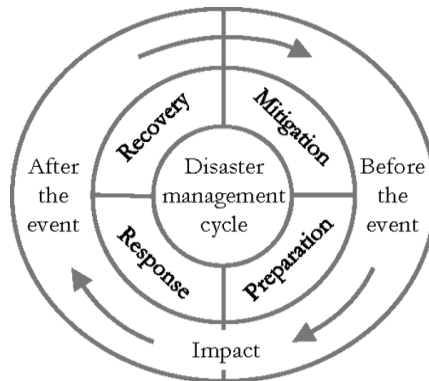
Tulisan tentang wacana tata kelola kebencanaan telah dilakukan oleh Mauroner & Heudorfer (2016). Dengan menganalisis media sosial pada aktor relawan dan organisasi dalam kesiapsiagaan dan tanggap darurat bencana di Jerman dan Filipina, media sosial ternyata telah berhasil merepresentasikan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan. Tulisan ini lebih berupaya memetakan dan menganalisis aktor tata kelola kebencanaan dalam isu-isu *disaster governance* di Indonesia, namun tulisan ini juga membatasi terkait data, yaitu dengan hanya pencarian pada satu media sosial yaitu Twitter dan pada satu kata kunci yaitu “penanggulangan bencana”, menggunakan bantuan aplikasi pencarian dan analisis, yaitu Netlytic – *social media text and social networks analyzer*.

Tinjauan Pustaka

Tulisan tentang *disaster governance* telah ditulis oleh beberapa ilmuwan sosial. Damon P. Copolla (2020) menulis tentang konsep dan praktik manajemen bencana atau yang dikenal sebagai konsep *disaster management*. Sejak tahun 2006, konsep ini berhasil memetakan tentang peristiwa bencana yang terbagi menjadi dua jenis, yaitu bencana alam dan bencana non-alam. *Disaster management* juga memuat tentang siklus penting dalam manajemen penanggulangan bencana, yaitu mitigasi (*mitigation*), kesiapsiagaan (*preparation*), tanggap darurat (*response*), dan pemulihan (*recovery*). Namun demikian, konsep *disaster management* masih hanya berfokus pada tataran tata

kelola teknis dan administrasi secara umum, belum kepada tataran konteks tata kelola secara khusus yang menyertai, seperti dimensi sosial, politik dan ekonomi.

Gambar 1. *The disaster management cycle*



Sumber: Mauroner & Heudorfer, 2016

Dimensi atau konteks sosial, politik dan ekonomi dalam tata kelola kebencanaan telah dibahas dalam tulisan Kathleen Tierney (2012). Menurutnya, konsep *disaster governance* perlu menawarkan kerangka yang tidak hanya sekadar mewadahi teknis manajemen bencana saja, tetapi juga proses yang menyertai, seperti dinamika proses dan implementasi program atau kebijakan. Dalam penyajian data dan informasi, tulisan ini hanya meneliti data sekunder dan informasi yang masih bersifat umum dalam merumuskan sebuah konsep yang masih perlu diuji dalam agenda riset selanjutnya.

Tulisan Melo Zurita dkk (2015) secara lebih lanjut menguji tentang konsep *disaster governance*. Alat ukur yang dipakai adalah subsidiaritas, yaitu pemeriksaan aktor-aktor yang bekerja di ranah *disaster governance*. Tulisan ini telah menyinggung terkait aktor dalam tata kelola kebencanaan, yang kemudian berdampak pada bahasan mengenai efektivitas dan efisiensi kinerja. Lebih spesifik, tulisan dengan meneliti data primer yang menguji *disaster governance* juga dilakukan oleh Mike Douglass (2016). Dengan komparasi antar negara yang rawan bencana, tulisan ini juga memperhatikan tentang kinerja aktor-aktor dalam mitigasi risiko bencana melalui perencanaan wilayah.

Tulisan lainnya yang menguji konsep *disaster governance* adalah dari Yooil Bae dkk (2016). Pendekatan yang dipakai adalah desentralisasi dan kolaborasi antar aktor, yang secara prinsip sama dengan alat ukur pada dua tulisan sebelumnya. Tulisan Bae dkk menggunakan studi kasus Korea Selatan, Douglass menggunakan studi kasus negara-negara Asia, sedangkan Zurita dkk menggunakan kasus Australia, berdasarkan penelusuran penulis melalui bantuan google scholar, praktis belum tercatat tulisan yang menggunakan Indonesia sebagai kasus untuk menguji konsep *disaster governance*.

Salah satu tulisan *disaster governance* tentang kasus Indonesia tetapi masih secara umum adalah dari Oscar Radyan Danar (2020). Tulisan ini berhasil memberikan pengantar tentang memahami tata kelola kebencanaan dalam perspektif ilmu sosial, spesifik adalah ilmu administrasi sehingga tulisan ini memberikan penekanan pada pentingnya mencermati kinerja aktor-aktor dalam tata kelola kebencanaan. Namun demikian, sama halnya dengan tulisan-tulisan sebelumnya, tulisan ini belum mengkaji

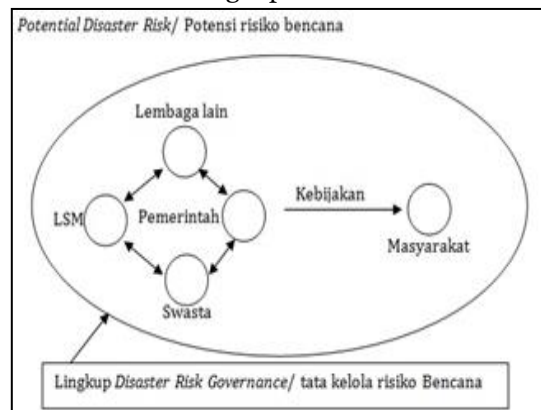
secara mendalam tentang prinsip awal yang harus dimiliki oleh aktor-aktor tersebut, yaitu kesesuaian pengetahuan dan dialog yang efektif dalam tata kelola kebencanaan.

Dengan meninjau tulisan-tulisan yang ada tentang *disaster governance*, tulisan ini berupaya mengisi celah terkait kajian aktor-aktor dalam tata kelola kebencanaan, yaitu bagaimana sebenarnya pengetahuan aktor dan dialog antar aktor tentang kebencanaan, dalam konteks kasus di Indonesia. Dalam kajian tata kelola secara diskursif (Foucault dalam Mudhofir 2013: 1), pengetahuan aktor dalam ranah dialog di ruang publik akan berdampak pada motif-tindakan berdasarkan pengetahuan yang dimiliki oleh aktor itu.

Kerangka Konsep

Tulisan ini adalah tentang wacana tata kelola kebencanaan di Indonesia. Terdapat dua konsep penting dalam tulisan ini, yaitu konsep wacana dan *disaster governance*. Merujuk pada pertanyaan penelitian dalam tulisan ini yaitu bagaimana pemetaan dan analisis terhadap pembicaraan aktor-aktor dalam isu *disaster governance* di Indonesia, maka perlu untuk merangkai konsep yang ada dalam tinjauan pustaka sebagai kerangka untuk menjawab pertanyaan dalam tulisan ini tersebut. Konsep *disaster governance* yang akan digunakan merujuk pada lingkup tata kelola telah dipetakan melalui tulisan Oscar Radian Danar (2020). Pada lingkup *disaster governance*, telah dipetakan dan dianalisis mengenai alur kerja aktor-aktor yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Lingkup Disaster Governance



Sumber: Danar, 2020

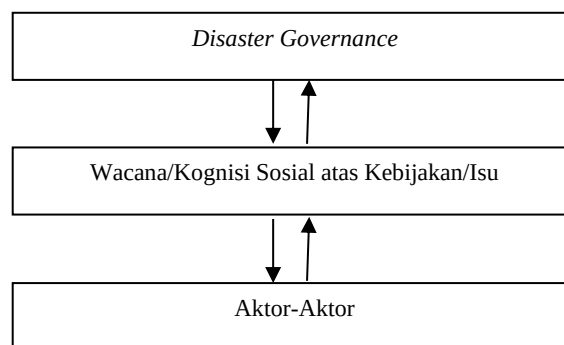
Ruang lingkup *disaster governance* didasarkan kepada pemetaan aktor-aktor dalam kebijakan atau isu-isu. Apabila dicermati, pemerintah merupakan aktor sentral dalam kebijakan karena posisinya sebagai pembuat kebijakan (*policy-maker*), dalam proses pembuatan kebijakan itu, terdapat peran dari aktor-aktor lainnya, yaitu swasta, LSM dan lembaga lain, yang mana kebijakan itu dibuat untuk masyarakat sebagai aktor utama penerima kebijakan. Pemetaan ini tidak hanya terkait dengan ranah teknokratik kebencanaan (Copolla, 2020), tetapi juga konteks yang menyertai (Tierney, 2012).

Untuk memetakan aktor-aktor dalam kebijakan atau isu-isu dalam ruang lingkup *disaster governance* tersebut, maka diperlukan kerangka yang fleksibel namun dapat akuntabel secara keilmuan, oleh sebab itu konsep wacana digunakan dalam tulisan ini untuk memetakan dan menganalisis aktor-aktor dalam kebijakan atau isu-isu *disaster governance* tersebut. Konsep yang sering dipakai dalam analisis pembicaraan publik melalui media sosial sebagai representasi adalah kognisi sosial (Van Dijk, 2001 & 2002).

Dalam kognisi sosial dikemukakan bahwa konstruksi berfikir aktor-aktor dapat dicermati dari bagaimana percakapan publik yang dilakukan secara terbuka dan dengan konsisten. Dengan logika demikian, maka pembicaraan aktor adalah representasi dari wacana tata kelola kebencanaan tersebut. Pada operasionalisasinya, konsep kognisi sosial dicermati dalam tiga dimensi, yaitu teks, kognisi sosial dan konteks sosial. Ketiga dimensi ini perlu dianalisis secara keseluruhan sehingga penulis mampu memahami apa yang sebenarnya terjadi pada fokus perhatian dalam tulisan (Eriyanto, 2001).

Berdasarkan tinjauan tentang konsep-konsep yang premis dan operasionalisasinya dapat digunakan sesuai kepentingan dalam tulisan ini, maka konsep aktor-aktor *disaster governance* dan konsep kognisi sosial dalam wacana apabila keduanya dirangkai akan menjadi sebuah kerangka konsep dengan ilustrasi sebagai berikut:

Gambar 3. Kerangka Konsep Kajian Pembicaraan Aktor



Sumber: Analisis Penulis, 2022

METODE PENELITIAN

Tulisan ini mengumpulkan data utama menggunakan bantuan aplikasi Netlytic - *social media text and social networks analyzer*. Data melalui big data ini diposisikan sebagai data primer, bukan data sekunder. Skema tulisan seperti ini pernah dilakukan oleh Abdul Gaffar Karim (2020). Dalam skema metode kognisi sosial, data ini yang akan menjadi teks yang akan dianalisis. Kognisi sosial menganalisis wacana sebagai representasi yang terjadi di lapangan dengan tiga dimensi, yaitu (Eriyanto, 2001):

1. Teks

Teks adalah wujud mikro konstruksi berfikir dari aktor, baik itu secara sadar maupun tidak sadar. Dalam tulisan ini, teks diwujudkan dengan berupa data yang telah dikumpulkan melalui bantuan aplikasi Netlytic dalam kurun waktu 19 Maret 2022- 27 Maret 2022, dengan kata kunci: “penanggulangan bencana” pada media sosial Twitter.

2. Kognisi Sosial

Kognisi Sosial adalah wujud meso atau penghubung antara aktor dengan keadaan sosial yang terjadi. Tulisan ini menggunakan data primer dan dengan data sekunder untuk menjelaskan secara mendalam bagaimana sebenarnya motif aktor dalam teks.

3. Analisis Sosial

Analisis Sosial berhubungan dengan latar belakang mengapa aktor berwacana melalui teks dan dengan penjelasan kognisi sosialnya. Data sekunder untuk membantu analisis pada data primer akan digunakan untuk menjelaskan maksud sebenarnya dari tindakan aktor dalam teks, kognisi sosial maupun secara keseluruhan dalam tulisan ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kata kunci “Penanggulangan Bencana” merupakan istilah yang sejauh ini paling representatif dalam pembicaraan aktor mengenai tata kelola kebencanaan. Apabila hanya menggunakan kata “Bencana”, maka data yang banyak muncul adalah mengenai sesuatu yang tidak relevan dalam konteks *disaster governance*, seperti contoh berikut:

Gambar 4. Teks tidak dalam isu *disaster governance*



Sumber: Test Query di Netlytic, 2022

Begitu pula dengan kata kunci “Tata Kelola Bencana” yang jumlah teksnya tidak signifikan untuk dianalisis. Terlebih dengan kata kunci “Tata Kelola Kebencanaan” yang tidak ditemukan data sama sekali di Twitter. “Penanggulangan Bencana” merupakan istilah umum di Indonesia, baik secara legal melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (UU 24/2007, maupun secara formal melalui Lembaga di Indonesia, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) maupun lembaga turunannya di daerah, yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pada akhirnya menjadi kontekstual apabila tulisan ini lebih menggunakan kata kunci “Penanggulangan Bencana” dibandingkan menggunakan kata kunci lainnya, termasuk “Manajemen Bencana” yang tidak spesifik masuk dalam pembahasan tata kelola.

Pada pengambilan data dengan kata kunci “Penanggulangan Bencana” pada tanggal 19 Maret 2022 – 27 Maret 2022 di Twitter, ditemukan total 931 cuitan yang menyebut kata “Penanggulangan Bencana”. Analisis Teks pada Netlytic menyediakan data tentang frekuensi kata utama dan kata pendukung atau kata yang terkait dengan penyajian 100 besar, 50 besar dan 30 besar kata. Pemaparannya adalah sebagai berikut:

Gambar 5. 100 frekuensi kata terbanyak



Sumber: Text Analysis di Netlytic, 2022

Gambar 6. 50 frekuensi kata terbanyak



Sumber: Text Analysis di Netlytic,2022

Gambar 7. 30 frekuensi kata terbanyak



Sumber: Text Analysis di Netlytic,2022

Berdasarkan data di atas, kata yang paling banyak muncul adalah “Bencana” dengan 1300 kata pada 931 cuitan serta “Penanggulangan” dengan 995 kata pada 916 cuitan. Hal ini wajar karena dua kata ini merupakan gabungan dari kata kunci. Secara konteks, dua kata kunci ini didominasi oleh cuitan tentang kegiatan kelembagaan BNPB maupun BPBD. Dengan demikian, peran kelembagaan pemerintah dipastikan masih menjadi dominan dalam pembicaraan aktor-aktor mengenai penanggulangan bencana.

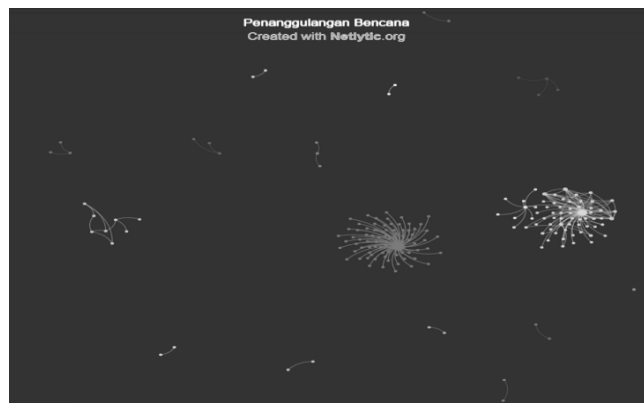
Kata yang paling banyak muncul selanjutnya adalah “#KitaLebihBaik” (565 kata), “Indonesia” (299 kata), “Presiden” (297 kata), “BNPB” (246 kata), “Rencana” (216 kata), “Induk” (175 kata) dan “Jokowi” (173 kata). Kata-kata yang telah disebutkan semakin mendukung tentang pembuktian bahwa pembicaraan tentang bencana masih didominasi oleh aktor pemerintah, baik sebagai bagian dari pemangku kepentingan maupun sebagai sistem utama pelaksana kebijakan penanggulangan bencana. Pada kata “Rencana” dan “Induk”, spesifik adalah tentang agenda penetapan Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB) 2020-2044, yaitu sebuah Peraturan Presiden yang memuat dokumen atau regulasi tentang acuan umum dalam Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (Renas PB) yang ditetapkan setiap 4 tahun oleh Pemerintah.

Menariknya, pembicaraan tentang selain aktor Pemerintah diwujudkan oleh kata yang paling banyak muncul selanjutnya, yaitu “Banser” (166 kata) dalam 86 cuitan. Kata “Banser” bermula dari tulisan opini dari KH. Ubaidillah Shodaqoh, Rais Syuriah PWNNU Jawa Tengah pada tahun 2017. Tokoh NU ini menyampaikan: “*Sebagai Nahdliyyin saya sering bersentuhan dengan Banser. Pengajian rutin, akbar, karnaval,*

penanggulangan bencana, mantu sampai parkirpun mereka terlibat. Dus, saya sebagai warga negara merasa kapiran kalau tidak ada Banser” (Shodaqoh dalam NU Online, 2017). Dalam praktiknya, “Banser” atau Barisan Ansor Serbaguna Nahdlatul Ulama ini memang sering terlibat dalam kegiatan penanggulangan bencana.

Adapun kata terbanyak selanjutnya seperti “terpadu” (166 kata), “sistematis” (159 kata), “@jokowi” (150 kata), “RIPB” (133 kata), “badan” (108 kata), “arahan” (105 kata) dan kata lainnya yang di bawah 100 kata secara umum masih mengacu pada aktor pemerintah. Praktis melalui analisis teks dengan bantuan aplikasi Netlytic, maka tidak teridentifikasi secara langsung atau khusus mengenai pembicaraan dari aktor lainnya, seperti pengusaha, media atau akademisi pada kurun waktu pengambilan data. Oleh sebab itu, untuk mengkaji pembicaraan aktor-aktor dalam wacana tata kelola kebencanaan secara lebih lanjut, maka pembahasan berlanjut dalam skema/model SNA atau Social Network Analysis secara umum-sederhana dengan bantuan aplikasi Netlytic.

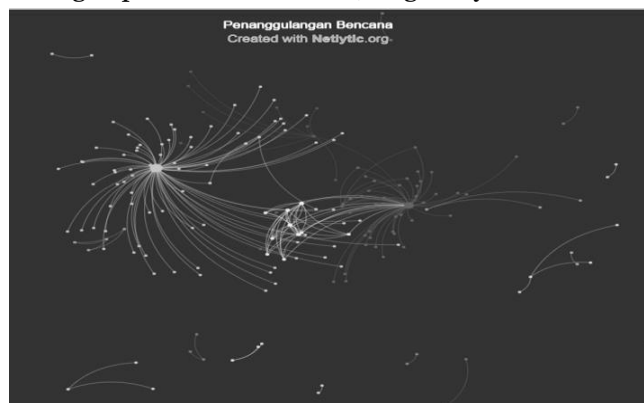
Gambar 8. Jaringan pembicaraan aktor (DrL Layout)



Sumber: Network Analysis di Netlytic,2022

Berdasarkan ilustrasi atau pemetaan di atas, data menunjukkan bahwa jaringan pembicaraan aktor terhadap kata kunci “Penanggulangan Bencana” relatif tidak bersinggungan secara aktif antara satu aktor dengan aktor lainnya. Apabila dirapatkan dengan model layout Netlytic lainnya yang lebih rapat dalam pemetaan hubungan aktor, maka jaringan pembicaraan aktor yang terbentuk dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 9. Jaringan pembicaraan aktor (dengan layout Fruchterman Reingold)

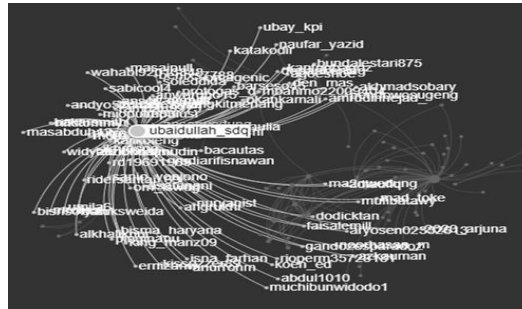


Sumber: Network Analysis di Netlytic,2022

Berbeda dengan pembahasan pada frekuensi data yang didominasi oleh aktor pemerintah, pada peta jaringan pembicaraan aktor, antara pemerintah dan masyarakat

atau organisasi masyarakat berada pada interaksi yang hampir setara. Hal ini terjadi karena pada saat waktu pengambilan data, isu mengenai Banser yang mengacu pada tulisan opini KH. Ubaidillah Shodaqoh menyinggung tentang peran organisasi masyarakat tersebut dalam penanggulangan bencana. Berikut adalah ilustrasinya:

Gambar 10. Pembicaraan peran masyarakat dalam penanggulangan bencana



Sumber: Network Analysis di Netlytic, 2022

Walaupun tidak signifikan atau relevan dalam konteks pembicaraan tata kelola kebencanaan pada tulisan ini, pembicaraan mengenai penguatan peran salah satu aktor lainnya selain pemerintah tetap perlu untuk diperhatikan. Selanjutnya, sama halnya dengan saat pembahasan frekuensi data, pembicaraan peran aktor pemerintah tetap penting untuk disajikan. Berikut adalah gambar atau ilustrasi pemetaannya:

Gambar 11. Pembicaraan peran pemerintah dalam Penanggulangan Bencana



Sumber: Network Analysis di Netlytic, 2022

Pengambilan data bersamaan dengan momentum penetapan dokumen strategis Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB). Oleh sebab itu, cuitan yang menyebut akun resmi Twitter Presiden Joko Widodo, yaitu @Jokowi juga dalam interaksi yang sangat aktif pada saat pengambilan data. Apabila dirangkum dengan pembicaraan sebelumnya, maka pembicaraan segmen masing-masing aktor adalah sebagai berikut:

Gambar 12. Kluster pembicaraan aktor



Sumber: Network Analysis di Netlytic, 2022

Kluster terbanyak saat pengambilan data adalah kluster Presiden Joko Widodo, kluster tokoh Nahdlatul Ulama KH. Ubaidillah Shodaqoh dan disusul oleh kluster akun resmi BNPB, yaitu @BNPB_Indonesia. Dengan demikian, kajian pemetaan jaringan dalam pembicaraan aktor tetap saja belum mengakomodir tentang aktor-aktor selain pemerintah dan masyarakat, namun setelah mengidentifikasi, sebenarnya masih terdapat frekuensi data mengenai cuitan yang bersumber dari aktor selain pemerintah dan masyarakat, seperti temuan cuitan dari akun Twitter @kumparan, @SINDOnews @kompascom, @jpncom, @TirtoID, serta akun-akun aktor media lainnya. Ini artinya, aktor media secara proporsional aktif masih membicarakan tentang penanggulangan bencana. Sedangkan aktor-aktor yang masih belum teridentifikasi seperti akademisi dan pengusaha, pada kurun waktu pengumpulan data memang belum ditemukan. Oleh sebab itu, pembahasan perlu berlanjut pada temuan mengenai data-data pendukung.

Dalam temuan pada media sosial lain seperti Youtube, ketika mengetik kata kunci “Penanggulangan Bencana” video yang berkaitan dengan aktor akademisi adalah video yang berjudul “*Webinar CSIS: Revisi UU Penanggulangan Bencana: Urgensi & Solusi*” yang diunggah oleh akun Youtube CSIS Indonesia. Video tersebut disiarkan pada tanggal 3 Juni 2020 dan diselenggarakan oleh salah satu unit lembaga riset CSIS, yaitu Disaster Management Research Unit (DMRU). Penelusuran pada data pendukung untuk mengidentifikasi pembicaraan aktor lainnya ini menunjukkan bahwa aktor akademisi sebenarnya masih membicarakan tentang penanggulangan bencana dalam berbagai momentum. Dalam Webinar CSIS, aktor-aktor akademisi ini membicarakan mengenai poin-poin penting dalam rencana revisi UU Penanggulangan Bencana dalam rangka urgensi dan solusi momentum pasca Pandemi Covid-19 dan perubahan sosial, ekonomi dan politik lainnya. Poin-poin pembicaraannya antara lain sebagai berikut:

1. Aspek Kelembagaan

Pada kelembagaan BNPB perlu membentuk satuan kerja di daerah untuk menyederhanakan proses birokrasi, BPBD juga perlu dipimpin oleh kepala Badan yang bukan pelaksana. Selain itu, perlu untuk meniadakan unsur pengarah BNPB, Kepala BNPB dan BPBD yang dapat dijabat oleh PNS, Prajurit TNI atau Anggota Polri, serta BNPB dan BPBD yang dapat mengerahkan dan melibatkan Prajurit TNI dan Anggota Polri dalam setiap kegiatan penanggulangan bencana, terutama saat tanggap darurat.

2. Aspek Anggaran

Anggaran seringkali menjadi masalah klasik setiap tahun. Rancangan revisi Undang-Undang tentang penanggulangan bencana perlu mengusulkan tentang alokasi anggaran penanggulangan bencana oleh pemerintah pusat yang minimal adalah sebesar 2% dari APBN dan juga oleh pemerintah daerah yang minimal sebesar 2% dari APBD.

3. Aspek Penyelenggaraan

Rancangan revisi Undang-Undang juga perlu mengubah tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang semula adalah pra bencana, tanggap darurat bencana dan pasca bencana, diubah menjadi pra bencana, darurat bencana dan pasca bencana. Dalam tahap darurat bencana meliputi siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat menuju pemulihan. BNPB juga perlu diperkuat mengenai fungsi koordinasi, komando dan pelaksana-nya dalam bencana yang terjadi lebih dari satu wilayah.

4. Aspek Kebijakan

Rancangan revisi Undang-Undang terbaru juga perlu menyoroti tentang isu-isu dalam mega proyek yang sedang dikerjakan. Oleh sebab itu, RUU ini perlu memaksa pelaksana proyek untuk melengkapi tentang dokumen analisis risiko bencana sebagai bagian penting dari dokumen analisis dampak lingkungan (AMDAL) yang telah ada.

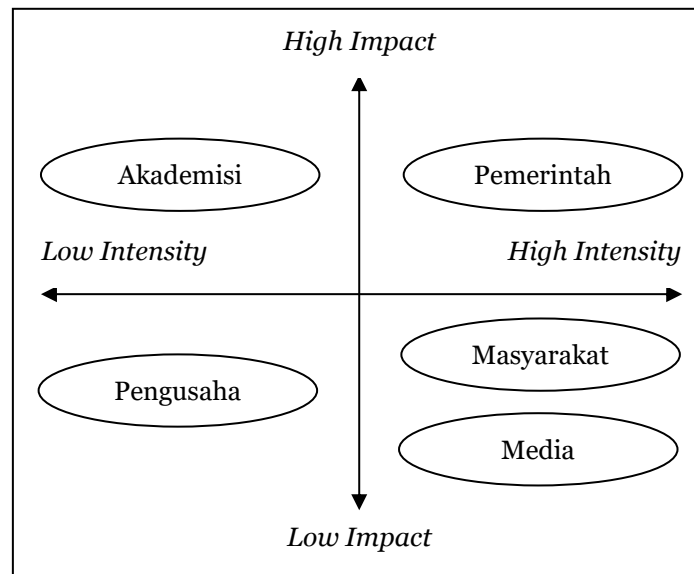
5. Aspek Jenis Bencana

Pada jenis bencana alam, ditambahkan jenis bencana likuifaksi, gerakan tanah, rob, iklim ekstrem, cuaca ekstrem, gelombang laut berbahaya, abrasi dan benda angkasa. Pada jenis bencana non alam, ditambahkan jenis bencana pandemi, kebakaran hutan, kebakaran lahan, kebakaran permukiman, hama dan kecelakaan transportasi.

Selain kelima aspek di atas, terdapat pembicaraan penting lain seperti isu utama peningkatan kelembagaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menjadi Kementerian Penanggulangan Bencana, agar lembaga yang diamanatkan khusus dalam penanggulangan bencana tersebut tidak hanya sekadar menjadi fasilitator utama, tetapi juga dapat menjadi regulator utama kebijakan. Disinggung pula mengenai peran aktor lain seperti pengusaha/swasta, media, akademisi serta hak dan kewajiban masyarakat.

Dengan penelusuran data pendukung untuk mendukung paparan hasil data utama sebelumnya di atas, data-data pendukung tersebut memberikan informasi mengenai pembicaraan umum aktor dalam wacana tata kelola kebencanaan sebagai berikut:

Gambar 13. Informasi pembicaraan aktor



Sumber: Analisis Penulis, 2022

Berdasarkan paparan data utama beserta data pendukung, pembicaraan aktor dapat terkategori dalam dua indikator, yaitu intensitas dan dampak pembicaraan. Data menunjukkan bahwa pembicaraan pemerintah mempunyai intensitas dan dampak yang tinggi, masyarakat dan media mempunyai intensitas tinggi namun dampak yang rendah, akademisi dengan intensitas yang rendah namun berdampak tinggi, sedangkan pengusaha mempunyai intensitas dan dampak yang rendah. Perlu menjadi catatan, bahwa data ini mengacu pada kurun waktu sesuai yang telah dinyatakan dalam tulisan.

Pemaparan data dan informasi di atas secara tidak langsung sebenarnya telah mengacu pada kerangka konsep yang telah dirangkai, namun untuk diskusi secara lebih lanjut, pembahasan dalam tulisan ini akan berlanjut pada diskusi dengan skema dalam metode penelitian untuk membahas pembicaraan aktor dalam wacana tata kelola kebencanaan, yaitu antara lain dengan analisis teks, kognisi sosial dan analisis sosial.

Analisis Teks: Antara Konsep dan Praktik

Pada konsep *disaster governance*, ruang lingkup konsep telah memetakan terkait peran-peran aktor dalam penanggulangan bencana (Danar, 2020). Pada hasil data telah dikemukakan bahwa pembicaraan aktor mempunyai intensitas dan dampak yang masing-masing beragam selama kurun waktu pengambilan data. Ini artinya pada waktu atau momentum tersebut, terdapat pembicaraan aktor yang paralel dengan peran, terdapat juga aktor yang tidak paralel dengan peran berdasarkan apa yang telah dikonsepsikan dalam konsep *disaster governance*. Yang signifikan adalah paralelitas pembicaraan dan peran dari aktor pemerintah, diikuti oleh masyarakat dan media. Sementara aktor atau pemangku kepentingan yang perlu diperhatikan adalah pada pembicaraan dan peran dari aktor akademisi dan swasta atau industri/pengusaha.

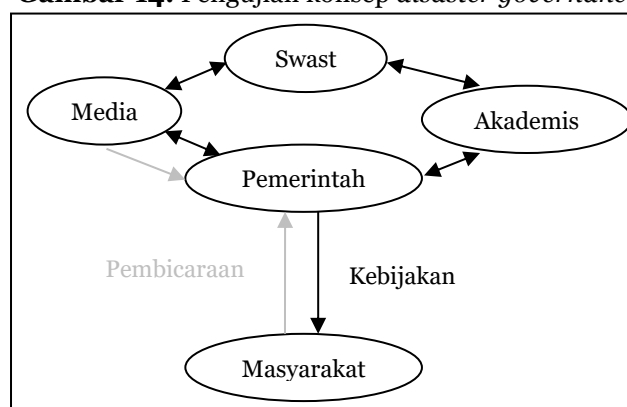
Secara semantik atau pemaknaan kata, penanggulangan bencana masih dimaknai oleh aktor-aktor terbatas sebagai darurat bencana, belum hingga pada pra bencana dan

pasca bencana, hal ini dibuktikan dengan kata pendukung yang menyertai kata kunci “penanggulangan bencana”. Temuan ini mendorong keterkaitan pada simplifikasi pengetahuan kebencanaan yang lain, misal bencana yang disimplifikasi hanya pada bencana alam, padahal terdapat kategorisasi bencana non alam dan bencana sosial. Kemudian spesifik pada tata kelola, contohnya adalah tanggung jawab penanggulangan bencana yang adalah diketahui adalah pada BNPB, padahal BNPB hanya fasilitator dari Kementerian/Lembaga yang lain, serta contoh yang klasik lainnya adalah pada isu bencana yang hanya diurus oleh pemerintah, padahal bencana adalah urusan bersama.

Secara sintaksis atau penyusunan kata-kata dalam kalimat, penanggulangan bencana pada pembicaraan aktor masih didominasi oleh kata-kata yang bersudut pandang dari dan kepada peran pemerintah. Pembicaraan aktor yang demikian terjadi baik oleh pemerintah sendiri, oleh masyarakat yang membicarakan pemerintah serta oleh media yang memberitakan kegiatan pemerintah. Begitu pula pada data pendukung yang ditelusuri di mana terdapat pembicaraan akademisi yang lebih membicarakan kelembagaan pemerintah, walaupun hal ini tetap diimbangi dengan perhatian kepada kewajiban swasta atau industri/pengusaha. Dengan demikian, analisis lebih lanjut dengan mencermati pada kata-kata yang muncul dalam data ini kemudian telah menguji terkait pemetaan aktor dalam konsep *disaster governance* (Danar, 2020).

Secara umum, pembicaraan aktor pada *disaster governance* telah sesuai dengan apa yang dikonsepsikan, yaitu aktor pemerintah sebagai *main system* atau sistem utama dalam penanggulangan bencana, sedangkan aktor lain adalah *support system* atau sistem pendukung, walaupun pembicaraan pada beberapa aktor seperti akademisi dan swasta atau pengusaha belum signifikan. Yang menarik adalah data menunjukkan bahwa peran masyarakat tidak hanya sebagai penerima kebijakan, tetapi juga dapat atau mampu untuk memberikan umpan balik kebijakan dalam dialog pembicaraannya.

Gambar 14. Pengujian konsep *disaster governance*



Sumber: Danar, 2020 & Analisis Penulis, 2022

Kognisi Sosial: *Abnormal Governance*

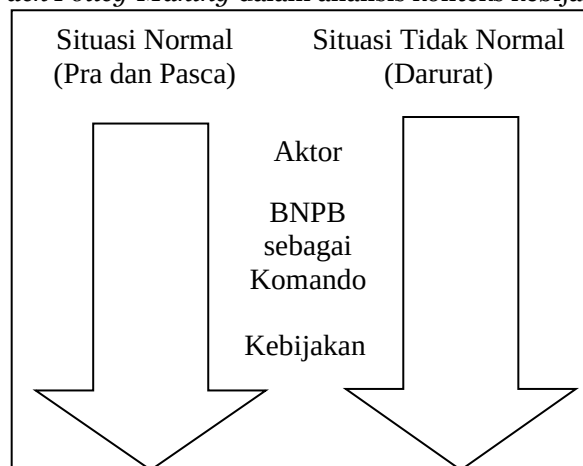
Kognisi sosial berkaitan erat dengan motif aktor-aktor dalam pembicaraan. Hasil dan analisis teks telah menunjukkan bahwa pemerintah tetap menjadi aktor dominan dalam pembicaraan serta masih menjadi sistem utama sesuai dengan konsep dalam *disaster governance*. Dalam mencermati konteks dalam teks-teks, praktis perlu

informasi dari aktor-aktor yang terlibat. Namun karena keterbatasan penelusuran, tulisan ini hendak menyajikan isu yang menggambarkan terkait fenomena dalam hasil dan diskusi analisis teks pada tulisan. Dominannya pembicaraan dan peran dari pemerintah dan signifikasi aktor lainnya yang tidak idealistik sesuai konsep *disaster governance* dapat dijelaskan dengan model-model dalam analisis konteks kebijakan.

Model yang spesifik membahas siklus penanggulangan bencana adalah model *double track policy-making* (Santoso, 2010). Model ini mengasumsikan model kebijakan yang berada pada situasi tidak normal dalam pemerintahan, sebagai alternatif dari situasi normal dalam pemerintahan yang sejauh ini menjadi arus utama model analisis konteks kebijakan. Contoh situasi tidak normal dalam pemerintahan adalah bencana, dengan demikian konsep *disaster governance* atau tata kelola kebencanaan adalah salah satu tata kelola yang bersifat tidak normal atau *abnormal governance*.

Apabila *normal governance* telah mengantisipasi dan memproyeksikan secara konvensional terhadap situasi dan segala yang muncul, maka *abnormal governance* memungkinkan analisis konteks kebijakan dilakukan dan diantisipasi dengan cara-cara yang luar biasa atau tidak konvensional. Persiapan terhadap situasi yang abnormal tersebut dilakukan dengan membangun model berbeda dengan situasi normal yang ditandai dengan tidak berlakunya proses kebijakan normal. Dua situasi yang saling melengkapi dan memberikan alternatif ini kemudian membayangkan adanya dua dimensi ruang, waktu dan operasional yang fleksibel dalam tata kelola pemerintahan. Ini yang kemudian disebut sebagai dua arena (*double track*) kebijakan (Santoso, 2020).

Gambar 15. *Double Track Policy-Making* dalam analisis konteks kebijakan *Disaster Governance*



Sumber: Santoso, 2020

Hasil dan analisis teks menunjukkan bahwa bencana seringkali disimplifikasi sebagai tahapan darurat saja. Dalam darurat, model yang digunakan adalah kendali luar biasa, dimulai dari kelembagaan, anggaran hingga penyelenggaraan, baik dalam ranah pemerintahan, kemasyarakatan dan urusan privat atau swasta. Hal ini dapat dibuktikan melalui kasus bencana alam maupun kasus bencana non alam seperti pandemi Covid-19. Menjadi paradoks apabila pembicaraan lebih berfokus pada darurat, padahal situasi dan kondisi saat itu idealnya adalah terkomando. Berbeda dengan saat pra dan pasca bencana, seperti pencegahan dan rehabilitasi-rekonstruksi, yang membutuhkan partisipasi yang dapat ditunjukkan melalui pembicaraan aktor seperti dalam tulisan ini.

Analisis Sosial: *Free from Disaster*

Dominannya pembicaraan dan peran pemerintah serta beragamnya signifikansi pembicaraan aktor lainnya dalam penanggulangan bencana tidak terlepas dari fenomena pandangan *free from disaster* atau bebas dari bencana. Pandangan ini sering terjadi pada aktor-aktor yang berada di wilayah rawan bencana karena keadaan alam, non alam dan sosialnya. Ketergantungan terhadap pandangan ini mengakibatkan pada permasalahan sistemik formal seperti yang ditunjukkan dalam kognisi sosial serta lemahnya budaya informal seperti yang ditunjukkan dalam pembicaraan sehari-hari.

Alternatif dari pandangan yang tidak produktif pada wilayah rawan bencana ini adalah pandangan *living with disaster* atau hidup bersama bencana. Dalam konteks penanggulangan bencana, pandangan ini menekankan tentang pentingnya situasi normal dalam *double track policy-making* terutama saat pra bencana. Pembicaraan aktor-aktor diupayakan untuk berada pada pencegahan bencana yang sewaktu-waktu dapat terjadi. Pandangan ini relevan dengan prinsip manajemen risiko pemerintahan yaitu menghindari krisis lebih baik daripada melaksanakan kemajuan pembangunan.

Pandangan *living with disaster* ini berasal dari budaya negara dan masyarakat Jepang yang merupakan wilayah paling rawan bencana alam dan juga merupakan *best practice* dalam tata kelola kebencanaan. Dibuktikan dengan adanya Kementerian yang fokus pada penanggulangan Bencana serta industri atau swasta yang menerapkan manajemen risiko pembangunan secara disiplin dan ketat, Jepang telah berhasil melembagakan pandangan ini secara nilai-nilai dan pengorganisasian aktor-aktor.

Banyak negara yang kemudian mengadopsi kebijakan dari Jepang namun belum sampai pada titik pelembagaan dan pembudayaan. Sama halnya dengan konteks negara Indonesia yang ditunjukkan melalui pembicaraan dan peran aktor, pandangan *living with disaster* telah disadari oleh aktor pemerintah namun belum disadari oleh aktor-aktor lainnya. Oleh sebab itu perlu strategi dan aksi yang implementatif serta dapat menyentuh pada akar rumput dalam ranah konsep dan praktik *disaster governance* ini, salah satunya adalah tentang penguatan modal sosial aktor selain pemerintah yang tentu keadaannya dapat berbeda antara wilayah satu dengan yang lain (Zurita, 2017).

SIMPULAN

Tulisan ini telah mengkaji sejauh mana penerimaan aktor dalam isu-isu *disaster governance* dianalisis melalui pembicaraan dan peran aktor dalam dialog ruang publik. Hasil pengumpulan dan analisis data pada tulisan mendiskusikan terkait dominannya pembicaraan dan peran pemerintah serta signifikansi aktor lainnya yang beragam dapat dijelaskan oleh perilaku sadar bencana yang belum berbudaya atau terlembagakan.

Secara kajian konsep, tulisan ini telah berupaya mendiskusikan kembali tentang perspektif sosial dalam penanggulangan bencana, yaitu penerimaan sosial aktor-aktor dalam isu-isu konsep *disaster governance* melalui pembicaraan aktor sebagai representasi. Secara praktis, kajian penerimaan sosial ini juga dapat menjadi masukan atau pertimbangan dalam teknokrasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia.

Tulisan ini juga meninggalkan celah yang dapat ditindaklanjuti pada tulisan atau penelitian selanjutnya, yaitu pada bagaimana pembicaraan aktor secara sentimen dan

berdasarkan fenomena secara kronologis. Lalu, bagaimana dengan representasi ruang publik lain seperti selain di luar ranah digital, apakah paralel dengan apa yang terjadi? Kesemua itu dapat dilakukan dengan logistik penelitian tulisan yang perlu diakomodir.

DAFTAR PUSTAKA

Ardianto, Hendra Try. (2016). *Mitos Tambang Untuk Kesejahteraan: Pertarungan Wacana Kesejahteraan dalam Kebijakan Pertambangan*. Yogyakarta: Penerbit Polgov

Bae, Yooil. (2015). *Decentralization and Collaborative Disaster Governance: Evidence from South Korea*: Habitat International, 52(2016), 50-56.

Copolla. Damon P. (2020). *Introduction to International Disaster Management 4th Edition*. Amsterdam: Elsevier

Danar, Oscar Radian. (2020). *Disaster Governance*. Yogyakarta: DIVA Press

Douglass, Mike. (2016). *The Urban Transition of Disaster Governance in Asia*. DOI: 0.1007/978-981-287-649-2_2

Eriyanto. (2001). *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*. Yogyakarta: LKIS Yogyakarta

Mas'udi, Wawan & Astrina, Azifah R. (2020). *Policy Brief: Dari Krisis Koordinasi Menuju Koordinasi Krisis: Penanganan Covid-19 di Indonesia*. Yogyakarta: Fisipol UGM

Mas'udi, Wawan & Karim, Abdul Gaffar. (2021). *Tentang Kuasa: Lingkup Kajian, Metodologi, dan Pengajaran Ilmu Politik dan Pemerintahan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Mas'udi, Wawan & Winanti, Poppy S. (2020). *Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Covid-19*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Mauroner, Oliver & Heudorfer, Anna. (2016). *Social Media in Disaster Management: How Social Media Impact the Work of Volunteer Groups and Aid Organisations in Disaster Preparation and Response*: International Journal Emergency Management, 12(2), 196-217.

Mudhofir, Abdul Mughis. (2013). *Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik*: Jurnal Sosiologi Masyarakat, 18(11), 75-100.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon. (1998). *Governance without Government? Rethinking Public Administration*: Journal of Public Administration Research and Theory. 8(2), 223-243.

Santoso, Purwo. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Polgov
Serial Diskusi Covid 19 dan Krisis Koordinasi. (2020, 9 April). Dambil dari <https://www.youtube.com/watch?v=fni6q5KL6lQ>

Shodaqoh, Ubaidillah. (2017). *Ser, Banser Nasibmu*. Diambil dari <https://nu.or.id/opini/ser-banser-nasibmu-W74GI>

Sinergitas Pentahelix dalam Mitigasi Bencana. (2019). Diambil dari <https://bnpb.go.id/berita/sinergitas-pentahelix-dalam-mitigasi-bencana>

Tierney, Kathleen. (2012). *Disaster Governance: Social, Political, Economy Dimensions*. Colorado: University of Colorado

Van Dijk, Teun. (2001). *Discourse, Ideology and Context*. Amsterdam: University of Amsterdam

Van Dijk, Teun. (2002). *Discourse, Knowledge and Ideology: Reformulating Old Questions and Proposing Some New Solutions*. Amsterdam: University of Amsterdam

Webinar CSIS: Revisi UU Penanggulangan Bencana: Urgensi & Solusi. (2020). Diambil dari <https://www.youtube.com/watch?v=MkLz4qqzEYo>

Zurita, Melo, et all. (2015). *Towards New Disaster Governance: Subsidiary as a Critical Tool*. DOI: 10.1002/eet/1681

Zurita, Melo, et all. (2017). *Living with disasters: social capital for disaster governance*. London: Overseas Development Institute