

Manajemen Penanggulangan Bencana dalam Konteks Restrukturisasi Organisasi Pascaotonomi Daerah

Pratiwi

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang
Telp. (022) 7790044, Fax (022)7790055
Email: pratiwisaja@gmail.com

Disaster Management in Context of Organizational Restructuring in Regional Post Autonomy

80% of the geographical area in Indonesia are potentially considered as catastrophe areas. This condition needs more established disaster management bureaucracy. Indonesia has Law No. 24/2007 that regulates about disaster management and disaster bureaucracy. This research was conducted to study the implementation of this law in correlation with local autonomy principal. Case study methodology with structured interview guide was used to describe and analyze how coordination and participation after disaster organizational restructuring. Local autonomy in Indonesia indicated several consequences such as imbalance of power in the coordination and lack of resources, and also limited budget. Instead of problems that faced by local government, this study found an indigenous phenomenon of disaster that can reduce the impact of disasters in Kampung Naga. Several local values in this rural area deserves to be an asset for the dissemination of regional disaster program. In addition, this study offers a polycentric governance coordination mechanisms offered to be one recommendation for the lame command authority, budgeting mechanisms problem and human resources.

A. Pendahuluan

Disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 membawa sejumlah konsekuensi, salah satunya adalah perubahan pola hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dan kabupaten. Pada implementasinya, kedua Undang-Undang itu melemahkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah dalam melakukan pengawasan, pembinaan, dan koordinasi. Selain itu, koherensi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan kebijakan yang sifatnya sektoral seringkali menimbulkan persoalan seperti masalah kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan atau pelayanan tertentu, pengaturan

pembagian hasil sumberdaya alam, pajak dan juga kebencanaan.

Pada konteks sektoral dalam penanganan bencana, pemerintah pusat telah membentuk Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam Undang-Undang yang terdiri dari 13 Bab dan 85 pasal ini, pemerintah pusat diberi mandat untuk membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sedangkan di level provinsi dan kabupaten/kota dimandatkan untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dengan wewenangnya masing-masing. Sebelum terbentuknya BPBD, dibentuk Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB) yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional

Penanganan Bencana. Badan ini selain memiliki fungsi koordinatif juga didukung oleh pelaksana harian sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana. Sampai kemudian pada tahun 2008 pemerintah akhirnya mengeluarkan Peraturan presiden RI No. 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Meski UU No. 24 Tahun 2007 telah disahkan, namun sampai tahun 2010 penanganan bencana di salah satu Provinsi di Indonesia, yakni Provinsi DI Yogyakarta yang pernah tertimpa bencana dengan level bencana nasional masih diserahkan pada dinas-dinas terkait yang disatukan dalam Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satkorlak). Satkorlak merupakan badan yang bersifat *ad hoc* yang bekerja dan dibentuk pada saat terjadi bencana. Pada pelaksanaannya, program-program di masing-masing dinas tersebut baik di level Provinsi DI Yogyakarta maupun Kabupaten Bantul tidak terkoordinasi dengan baik. Beberapa program di level kabupaten sering dilaksanakan tanpa sepengetahuan provinsi.¹ Pada Februari 2011 Provinsi DI Yogyakarta telah membentuk BPBD sebagai respon atas disahkannya UU No. 24 Tahun 2007. Tugas pokok dan fungsi serta implementasi program BPBD akan tergantung pada Peraturan Daerah mengenai BPBD di daerah masing-masing. Setelah pembentukan BPBD, Kepala BPBD yang dulu juga tergabung

dalam Satkorlak, menyatakan koordinasi antara dinas dan pemerintah provinsi lebih rapi dan transparan.

Selain Provinsi DI Yogyakarta, Kabupaten Tasikmalaya juga merupakan salah satu daerah di Pulau Jawa yang paling rawan bencana. Gempa, angin puting beliung dan letusan gunung berapi kerap melanda kabupaten ini. Potensi-potensi bencana yang telah didapatkan berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya serta identifikasi ilmu pengetahuan telah mengubah paradigma penanganan bencana. Dari paradigma yang menerima bencana sebagai takdir tanpa melakukan mitigasi hingga paradigma mitigasi bencana secara menyeluruh. Kerentanan bencana ini tidaklah alami. Ia adalah dimensi manusiawi dari suatu bencana, hasil keseluruhan yang mencakup faktor ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, politis dan bahkan psikologis yang membentuk hidup manusia dan lingkungan yang mereka tinggali.² Maka, menurut paradigma penanggulangan bencana, bencana dapat diminimalkan resiko fisik, sosial dan psikis masyarakat dengan program pengurangan resiko bencana. Pengurangan resiko bencana pada daerah rawan bencana seperti Kabupaten Tasikmalaya menjadi penting untuk disiapkan dari prabencana hingga pascabencana sebagaimana pula diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Meskipun wewenang BPBD sudah ditegaskan dalam UU ini, penelitian dengan lokus di Kabupaten Tasikmalaya ini dilakukan untuk menelitik implementasi

¹ Takahiro Yamada, dkk (2010) *Disaster Risk Reduction in Bantul: Organizational Measures and People's Awareness of These Measures*. Penelitian kerjasama antara Graduate School of International Development, Nagoya University dan FISIPOL Universitas Gadjah Mada ini tidak dipublikasikan. Hlm. 4.

² John Twigg (2001). *Sustainable Livelihoods and Vulnerability To Disasters*. Makalah yang disampaikan di Benfield Hazard Research Centre pada Disaster Management Working Paper ini dipublikasikan di <http://www.eird.org/cd/on-better-terms/docs/Twigg-Sustainable-livelihoods-and-vulnerability-to-disasters.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 27 Februari 2012

Manajemen Penanggulangan Bencana dalam Konteks Restrukturisasi Organisasi Pascaotonomi Daerah

Pratiwi

pembagian wewenang antara BPBD Provinsi dan Kabupaten serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam kegiatan penanggulangan bencana. Lebih lanjut, dalam laporan nanti, peneliti akan mengontraskan antara kondisi eksisting pembagian wewenang, permasalahan yang ada dan teori ideal manajemen bencana. Selain itu, penelitian ini akan memberikan satu rekomendasi bagi penanganan kebencanaan yang lebih baik.

B. Pengertian Manajemen Penanggulangan Bencana

Federasi Palang Merah Internasional dan Bulan Sabit Merah Internasional mendefinisikan manajemen penanggulangan bencana sebagai pengorganisasian dan pengelolaan sumber daya dan tanggung jawab terhadap seluruh aspek kemanusiaan mencakup tahap persiapan bencana, tanggap darurat, hingga rehabilitasi dan rekonstruksi dalam rangka mengurangi dampak bencana. Pengertian tersebut di level kebijakan juga diamini dalam UU No. 24 Tahun 2007. Pada pasal 33, UU tersebut mendefinisikan tahapan dalam manajemen penanggulangan bencana antara lain pada saat pra bencana, bencana dan pascabencana.

Tahap pra bencana sebagaimana tertuang dalam pasal 35 UUPB No. 24 Tahun 2007 meliputi situasi tidak terjadi bencana maupun dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Kegiatan-kegiatan dalam tahapan prabencana meliputi perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan risiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis risiko bencana, pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, pendidikan dan pelatihan; kesiapsiagaan, peringatan dini, dan

persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Tahap bencana meliputi pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; penentuan status keadaan darurat bencana; penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan; dan pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital. Sedangkan tahap pascabencana mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi fisik dan psikis.

C. Pembagian Wewenang dalam Manajemen Penanggulangan Bencana

Otonomi daerah dalam konteks penanggulangan bencana secara teoritis memiliki tujuan penguatan partisipasi masyarakat di level kabupaten. Beberapa tujuan otonomi daerah yang erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat secara langsung antara lain; memprioritaskan pelayanan publik yang lebih cepat, dekat dan murah (Agustono, 2005), memberikan kekuasaan dari pemerintahan pusat ke daerah untuk menyusun, membiayai dan melaksanakan program yang kontekstual dengan kondisi daerah (Alamsyah 2008), serta menguatkan posisi dan peran sipil, membuka partisipasi masyarakat dan kearifan lokal (Argama, 2005).

Penjelasan teoritis dan kebijakan di atas berjalan linier sejalan dengan kesamaan prinsip pembangunan atas-bawah. Meski demikian, pada level implementasi kebijakan ada beberapa tantangan dalam implementasi program sektoral erat kaitannya dengan permasalahan pembagian kekuasaan, termasuk dalam konteks penanggulangan bencana. Pada sub bab

berikut akan dijelaskan pembagian wewenang secara teoritis dan konteks kebijakan dalam penanggulangan bencana.

Dalam manajemen bencana, pemegang kewenangan komando dari prabencana hingga pascabencana terkuat adalah pemerintah daerah di level kabupaten, maka wewenang praktis yang besar di semua tahapan manajemen bencana selayaknya dilimpahkan pada pemerintah kabupaten. Meski demikian, kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah (kabupaten-red) selayaknya dikoordinasikan bersama empat aktor struktural yakni pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, pemerintah pusat serta pihak swasta.³ Semua aktor-aktor tersebut memiliki kepentingan, tugas dan struktur yang berbeda, maka koordinasi dijalankan dalam satu lini yang diatur dalam UUPB No. 24 Tahun 1997. Dalam menjalankan kewenangannya, setiap aktor tidak hanya menjalankan peran spesifik masing-masing. Namun, juga saling berbagi sumber daya dan aktivitas-aktivitas dengan level yang lain. Konsep pembagian sumber daya dan aktivitas itu dalam istilah Schneider disebut dengan "Pemerintahan yang Berbagi"⁴ Secara keseluruhan, kerangka kerja dalam manajemen penanggulangan bencana dilakukan dengan mekanisme bawah-atas (*bottom-up*) dan pemerintah kabupaten merupakan level pertama yang merespon bencana. Berikut pembagian kewenangan dalam

manajemen penanggulangan bencana menurut Lafeber:⁵

1. Peran Pemerintah Kabupaten

Pemerintah kabupaten memiliki wewenang untuk membangun dan mengelola program tanggap darurat terkait tanggung jawabnya sebagai penyedia keselamatan bagi masyarakat. Selain itu, pemerintah kabupaten juga merupakan pelaksana dari kebijakan yang dibuat oleh pusat.

2. Peran Pemerintah Provinsi

Ketika pemerintah kabupaten tidak dapat menangani dampak bencana yang terlampau besar, kewenangan pemerintah kabupaten dapat dilimpahkan kepada pemerintah provinsi⁶ (BPBD Provinsi). Ketika bencana terjadi di kabupaten dan dampaknya besar sehingga kabupaten kekurangan sumber daya dalam penanganannya, BPBD Provinsi dapat membantu dalam penanganan tanggap darurat hingga rehabilitasi dan rekonstruksi sesuai undang-undang yang berlaku.

Secara umum, kinerja dalam BPBD dibantu oleh dinas-dinas lain yang sifatnya sektoral, antara lain Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Dinas Pekerjaan Umum. Meskipun wewenang, tanggung jawab, tugas dan fungsi pemerintah daerah dan BPBD telah ditegaskan dalam UUPB No. 24 Tahun 2007, namun dalam implementasinya kerap terjadi tumpang tindih program, sebagaimana terjadi pada DI. Yogyakarta pada penanggulangan gempa 2006 lalu. Tumpang tindih ini disebabkan karena batas wewenang provinsi dan kabupaten yang belum jelas serta faktor politis.

³ Pam Lafeber and Nancy S Lind, *Disaster Management and Intergovernmental Relations* dalam Jack Pinkowski, et. al (2008) *Disaster Management Handbook*, Florida: CRC Press. Hlm 555

⁴ Schneider, S.K. FEMA, *Federalism, Hugo, and "Frisco"*. *The Journal of Federalism*, 20: 97-115, 1990.

⁵ Op. cit Lafeber, hlm 556.

⁶ *Ibid*, Lafeber.

3. Peran Pemerintah Pusat

Peran pemerintah pusat tentunya lebih luas daripada pemerintah provinsi dan kabupaten. Pemerintah pusat tidak hanya bertugas memenuhi permintaan gubernur ketika bencana di level provinsi dampaknya terlalu besar bagi provinsi. Namun juga menilai bencana yang terjadi, baik itu dari seberapa besar kekuatan dan dampak bencana yang timbul.⁷ Penilaian (*assesment*) ini bermuara pada ditetapkan status bencana. Hasil penilaian itu akan digunakan sebagai dasar pemberian besaran distribusi bantuan serta durasi pemberian bantuan dari pusat ke daerah. Selain itu, pemerintah pusat juga bertugas membuat kebijakan kebencanaan yang akan dilaksanakan di level provinsi dan kabupaten.⁸

Berkaitan dengan status bencana, pemerintah pusat mempertimbangkan beberapa aspek antara lain jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

D. Aspek-Aspek dalam Manajemen Penanggulangan Bencana

Menurut Kimura, terdapat empat aspek untuk membangun sistem penanggulangan bencana yang baik. Fungsi dari keempat aspek tersebut dapat berjalan optimal jika fungsi administrasi publik di level pemerintah juga berjalan dengan baik.⁹ Sementara berjalannya administrasi pemerintahan era otonomi didasari asumsi bahwa

provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan supervisi kepada daerah. Berikut cakupan beberapa aspek tersebut:

1. Infrastruktur fisik meliputi sistem peringatan dini, jalur evakuasi, perumahan, kesehatan masyarakat dan infrastruktur publik lainnya.
2. Infrastruktur administratif mencakup riset dari insitusi formal terkait kebencanaan, perundangan kebencanaan dan peraturan gubernur dan bupati sebagai turunannya.
3. Infrastruktur sosial mencakup media lokal dalam sosialisasi bencana, kearifan lokal dan modal sosial yang ada di level komunitas.
4. Infrastruktur pengetahuan dan informasi mencakup pendidikan kebencanaan di semua kalangan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penanggulangan bencana dan jika bencana terjadi.

Keempat jenis infrastruktur diatas hendaknya terbingkai dalam satu koordinasi agen-agen pemerintah yang menangani semua proses manajemen kebencanaan dari proses prabencana, bencana, dan pascabencana, yakni mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi.¹⁰ Selain itu, dari hasil pengalaman di masa lalu, infrastruktur berupa mekanisme penganggaran juga perlu diperhatikan. Karena hal ini terkait dengan ketidakjelasan sumber pendanaan penanggulangan bencana dan mekanisme pencairannya di level provinsi.

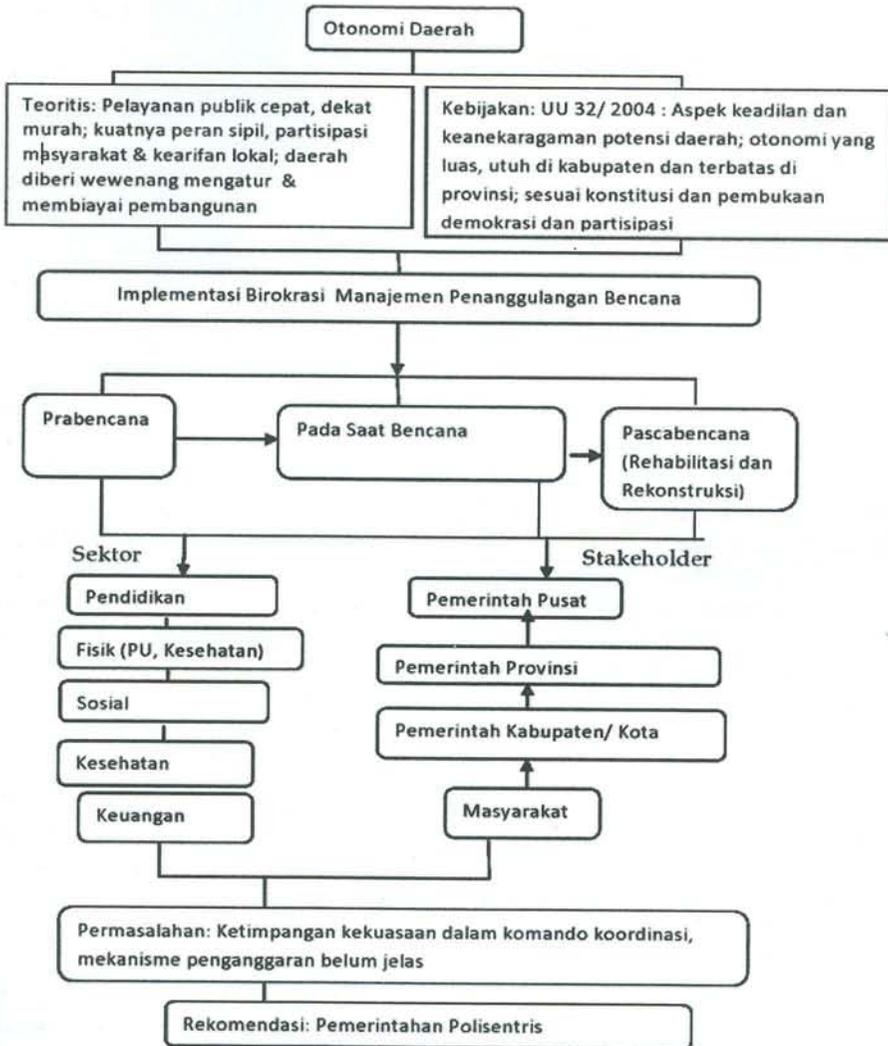
⁷ Op. Cit, Lafeber, hlm 557.

⁸ Ibid, Lafeber.

⁹ Hirotsume Kimura (2008). *Large-Scale Earthquake of Sumatra and Reduction Measure for Tsunami* http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura_homepage/Hawaii%20tsunami%20defense%EF%BC%90%EF%BC%97.10.pdf. Diakses pada 26 Februari 2012.

¹⁰ Pam Laveber dan Nancy S. Lind (2006). *Disaster Management and Intergovernmental Relations* dalam Jack Pinkowski (2006). *Disaster Management Handbook*. Florida: CRS Press, Taylor and Francis Group. Hlm. 553.

E. Kerangka Berpikir



F. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin, penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.¹¹ Selanjutnya,

dipilihnya penelitian kualitatif karena jumlah pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam kebijakan penanggulangan bencana ini tidak terlalu banyak. Metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif. Di samping itu, alasan penelitian ini adalah

¹¹ Lexy J. Moleong. 1989. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remadja Karya

kemantapan peneliti berdasarkan pengalaman penelitiannya di bidang mitigasi bencana.

Studi kasus digunakan sebagai varian metodologi kualitatif penelitian ini. Penelitian berfokus pada kekhasan daerah Kabupaten Tasikmalaya yang merupakan daerah yang sangat rawan bencana serta dalam proses pembangunan mekanisme penanggulangan bencana melalui BPBD yang relatif baru. Metode kualitatif dalam konteks penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya ini ditujukan untuk menggali secara mendalam pemahaman pemangku kepentingan (*stakeholders*) mengenai implementasi kebijakan UU No. 24 tahun 2007 dengan instrumen observasi alamiah dan wawancara terhadap peran-peran dan program penanggulangan bencana masing-masing level aktor. Adapun narasumber yang akan dijadikan subjek dalam penelitian ini antara lain: BPBD Kabupaten Tasikmalaya dan BPBD Provinsi Jawa Barat.

Kedua lokus tersebut akan diambil datanya dengan instrumen wawancara dan data sekunder berupa RPJMD, dan laporan kegiatan APBD tahunan dari tahun 2009-2011. Selain pada level birokrasi, penelitian ini telah menjangkau narasumber dari masyarakat adat di Kabupaten Tasikmalaya, yakni masyarakat Adat di Kampung Naga. Setelah data dikumpulkan, analisis data akan dilaksanakan dengan mengkontraskan antara teori-teori manajemen bencana, UUPB No. 24 Tahun 1997 dan implementasi di lapangan. Selanjutnya data akan disajikan secara kualitatif deskripsi.

F. Hasil Penelitian

a) Pembentukan BPBD di Provinsi Jawa Barat

Sebelum dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, pelaksanaan program penanggulangan bencana dikoordinasikan melalui Satkorlak yang bersifat *ad hoc* dan dibentuk untuk melaksanakan kegiatan pada saat terjadi bencana.

Setelah beberapa kali tim dalam Satkorlak terbentuk dan melaksanakan program pasca otonomi daerah (UU No. 32 tahun 2004 diberlakukan - red), pembentukan Satkorlak di beberapa daerah di bubarkan dan diganti dengan BPBD. Pembentukan BPBD pada era otonomi daerah merupakan perwujudan dari semangat otonomi daerah, yakni pengelolaan bencana yang dikelola dan terkomando secara penuh di level provinsi dan bukan lagi di tangan pusat.

Latar belakang pembentukan BPBD di Provinsi Jawa Barat, selain sebagai upaya untuk mensistematisasi manajemen penanggulangan bencana dari sebelum hingga setelah bencana, juga merupakan perwujudan dari pengambilan keputusan setelah terjadinya gempa yang berpusat di Kabupaten Tasikmalaya pada 2009 lalu. Pada saat itu, 14 Kabupaten di sekitarnya terkena dampak dari gempa tersebut, yakni berupa jatuhnya korban jiwa hingga kerugian bangunan fisik. Sehingga, agar lebih terkomando, dibentuklah BPBD di level provinsi dengan dasar hukum antara lain Pergub Jabar No. 57 Tahun 2010 tentang Pembentukan BPBD Provinsi Jawa Barat, Perda Provinsi Jabar No. 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, serta Perda Provinsi Jabar No. 9 tahun 2009 mengenai Susunan Organisasi dan Tata

Kerja BPBD Provinsi Jawa barat. Kini setelah dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, seluruh kegiatan kebencanaan dikoordinasikan oleh BPBD yang secara *ex officio* dipimpin oleh Sekretaris Daerah.

b) Pembentukan BPBD Kabupaten Tasikmalaya

BPBD Kabupaten Tasikmalaya baru terbentuk pada bulan Februari 2012. Terbentuknya, BPBD Kabupaten Tasikmalaya dilatarbelakangi oleh tuntutan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan untuk mempermudah penyerapan dan koordinasi bantuan bencana. Tidak lama setelah BPBD Tasikmalaya terbentuk, status Gunung Galunggung di Kabupaten Tasikmalaya mengalami peningkatan status menjadi siaga. Peningkatan status siaga itu mau tidak mau menuntut BPBD untuk menjalankan program mitigasi dengan segera. BPBD Kab. Tasikmalaya pun lantas berkoordinasi dengan BPBD Provinsi Jabar dan Badan Geologi dan Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Daerah. Koordinasi yang dilakukan itu yakni melaksanakan pelatihan kepada warga dan aparatur, mengumpulkan dan menganalisis data, serta menyiapkan jalur evakuasi. Meski di Kabupaten Tasikmalaya sudah terjadi bencana beberapa kali dan termasuk dalam wilayah cincin api, namun program kerja di BPBD Kab. Tasikmalaya sendiri terlihat belum matang. Hal ini terlihat dengan masih paniknya sejumlah warga ketika terjadi bencana. Dari hasil wawancara, dapat diidentifikasi bahwa program, SOP Kegiatan serta mekanisme penyaluran anggaran belum mempunyai prosedur yang jelas.

c) Koordinasi Struktural dan Lintas Sektoral dalam Birokrasi Manajemen Bencana

Menurut Kepala Bagian Program BPBD Provinsi Jabar, Dra. Erna Ermilia, koordinasi struktural dalam konteks manajemen penanggulangan bencana di Provinsi Jabar dilakukan dalam konteks pemberian dukungan kepada kabupaten, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan. Dukungan itu diberikan pada saat sebelum bencana berupa perencanaan, penyelenggaraan dan koordinasi program-program prabencana. Dukungan yang diberikan BPBD Provinsi tidak hanya pada kondisi pra bencana saja. Namun juga pada saat terjadi bencana atau kondisi tanggap darurat. BPBD Provinsi akan memberikan bantuan berupa cadangan logistik dan kebutuhan infrastruktur. Bantuan logistik dan infrastruktur ini tidak hanya diberikan provinsi pada masa tanggap darurat namun juga pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Untuk mendukung hal itu, BPBD provinsi Jabar menyelenggarakan forum OPD antara BPBD Provinsi dan Kabupaten dalam membahas program-program sandingan dalam penanggulangan bencana.

Siapakah yang berperan dalam menetapkan kondisi tanggap darurat di tingkat kabupaten? Dalam kondisi tanggap darurat setelah terjadinya bencana, Bupati-lah yang berperan dalam menyatakan status bencana. Penetapan status ini didasarkan pada cakupan wilayah, jumlah korban jiwa serta skala kerusakan yang ditimbulkan akibat bencana. Setelah penetapan status dan jumlah kebutuhan bantuan diketahui dan ditetapkan oleh kabupaten, langkah selanjutnya adalah pengerahan aparat dan penyaluran

✦ Pratiwi

bantuan dengan komando di bawah pemerintah provinsi.

Menurut Dra. Erna Ermilia, terbentuknya BPBD di level kabupaten sangat membantu dan mempermudah koordinasi dengan BPBD di level provinsi. Meski demikian, hubungan koordinasi ini terkadang mengalami kesalahan dalam pendataan dan pelaporan yang berujung pada terjadinya salah sasaran pemberian bantuan. Namun, hal itu telah berusaha diatasi dengan dibentuknya tim pendataan di masing-masing level untuk melakukan pendataan dan verifikasi data tentang korban dan kerugian pascabencana.

Untuk mengantisipasi hal itu, BPBD Provinsi Jawa Barat membentuk tim sendiri untuk melakukan verifikasi langsung ke lapangan terkait penaksiran (*assesment*) besarnya bencana, jumlah korban dan kerugian yang ditimbulkan. Selain oleh BPBD Provinsi Jabar, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) selaku badan yang berwenang dalam penanggulangan bencana di level provinsi juga melakukan verifikasi tentang data bencana yang terjadi di tingkat kabupaten. Sehingga dengan demikian, verifikasi data lapangan dilakukan secara berlapis di semua level. Setelah semua level, yakni tingkat kabupaten, provinsi dan pusat melakukan pendataan dan verifikasi, data-data itu kemudian disinergikan untuk menentukan kuota kebutuhan bantuan. Selanjutnya, bantuan yang dibutuhkan sesuai data riil kebutuhan disalurkan.

Mengenai pemberian bantuan logistik pada saat mitigasi bencana dari Pemprov Jabar ke Pemkab Tasikmalaya diakui oleh Sekretaris BPBD Kabupaten Tasikmalaya, Endang Wahyuningsih. Menurutnya, respon yang diberikan oleh

Pemprov dalam memberikan bantuan cukup cepat.

Koordinasi lintas sektoral yang dimaksudkan dalam sub bab ini adalah koordinasi antara BPBD sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengoordinasikan dan memberikan komando dalam kebencanaan beserta sektor-sektor lain yakni pendidikan, infrastruktur, kesehatan dan sosial. Setidaknya terdapat 19 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait yang berkerjasama dan berkoordinasi dengan BPBD Provinsi Jawa Barat. Sedangkan di level kabupaten belum ada alur mekanisme koordinasi yang jelas antara BPBD Kabupaten Tasikmalaya, OPD terkait dan kecamatan. Kondisi ini kemungkinan berkaitan dengan masih barunya pembentukan BPBD Kabupaten Tasikmalaya sehingga secara kelembagaan belum kuat. Meski di level kabupaten belum kuat secara kelembagaan, namun BPBD Provinsi Jabar dalam forum OPD yang diselenggarakan selalu berusaha untuk mengoordinasi, mengakomodasi kepentingan dan menampung permasalahan yang ada di level kabupaten.

Ridwan mengakui bahwa sebelum tahun 2009 ketika penanggulangan bencana masih ditangani oleh Satkorlak, koordinasi antar dinas di level provinsi berjalan tidak lancar karena ketidakjelasan koordinator dan komando. Kondisi ini berangsur mengalami perubahan ke arah lebih baik setelah terbentuknya BPBD. Fenomena yang bertolak belakang justru terjadi pada hubungan koordinasi di Kabupaten Tasikmalaya, yaitu adanya kesulitan yang dialami BPBD Kabupaten dalam melakukan koordinasi dengan dinas-dinas terkait. Kondisi ini tentu saja menghambat manajemen

penanggulangan bencana. Padahal, dalam bahasa Kimura, terdapat empat aspek dalam membangun sistem penanggulangan bencana yang baik, yakni infrastruktur fisik, infrastruktur administratif infrastruktur sosial dan infrastruktur pengetahuan dan informasi kebencanaan.¹² Fungsi koordinasi akan berjalan dengan lancar jika fungsi koordinasi administrasi publik pemerintahan juga berjalan dengan baik. Keempat aspek yang dimaksud Kimura itu dalam konteks koordinasi lintas sektoral terwujud dalam dinas-dinas seperti Dinas PU, Dinas Pendidikan, BPBD, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan. Namun, dengan tidak terpenuhinya prasyarat atau empat aspek yang disebutkan itu maka upaya untuk mewujudkan sistem penanggulangan bencana yang baik menjadi terhambat.

Jika ditelisik, penyebab terhambatnya koordinasi kebencanaan di Kabupaten Tasikmalaya yang paling utama adalah kapasitas aparaturnya yang masih berorientasi pada patron kekuasaan yang memberi komando dalam koordinasi penanggulangan bencana. Ketika penanggulangan bencana masih dalam bentuk Satkorlak dan dipimpin langsung oleh Bupati, kendala koordinasi hampir tidak ada. Namun, setelah pembentukan BPBD, kekuasaan koordinasi menjadi melemah karena posisi BPBD memiliki level eselon setara dengan OPD yang lain.

Dalam bahasa Douglas McGregor, aparaturnya yang memiliki kehendak koordinasi kerja yang lemah karena ketimpangan kekuasaan digolongkan sebagai pekerja tipe X. McGregor memaparkan teori X dengan asumsi awal bahwa karyawan itu secara alamiah

bersifat malas atau tidak menyukai pekerjaannya dan harus dimotivasi dengan gaya kepemimpinan yang otoriter.¹³ Manajemen harus terus aktif dan otoritatif dalam mengendalikan karyawan. Asumsi selain karyawan tidak suka bekerja adalah karyawan tidak punya ambisi sehingga ingin selalu menghindari tanggung jawab maka dari itu perlu diarahkan, dipaksa, bahkan diancam dengan hukuman, dan dikontrol dalam pengawasan yang ketat. Maka itu, koordinasi dalam penanggulangan bencana antara BPBD dan OPD terkait selayaknya dilaksanakan dengan lampiran perintah bupati.

d) Menggali Prinsip Otonomi Daerah Dari Keanekaragaman Potensi Kearifan Lokal Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana

Secara keseluruhan, kerangka kerja dalam manajemen penanggulangan bencana dilakukan dengan mekanisme bawah-atas. Pemerintah kabupaten merupakan level pertama yang merespon bencana dan bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai subjek kebijakan.¹⁴ Sehingga nilai-nilai dan partisipasi dalam penanggulangan bencana di level masyarakat selayaknya mendapat perhatian agar bisa menjadi rekomendasi dalam pelaksanaan mitigasi bencana di Kabupaten Tasikmalaya.

Salah satu bentuk rekomendasi nilai dan partisipasi masyarakat itu sebagaimana yang ada di Kabupaten Tasikmalaya, dimana terdapat sebuah kampung adat bernama Kampung Naga dengan karakter masyarakat yang tradisional. Meski masyarakat di Kampung Naga hidup dengan nilai-nilai

¹³ Douglas, McGregor, 1985, *The Human Side of Enterprises*, California: McGraw-Hill/Irwin

¹⁴ Op. Cit Lafeber, hlm 556.

¹² Op. Cit, Kimura

*** Pratiwi**

tradisional, namun masyarakat di Kampung Naga memiliki kearifan lokal dalam menghadapi bencana. Pada gempa sebesar 7,3 skala richter 2009 lalu, tidak satupun warga di Kampung Naga yang menjadi korban gempa, dan tidak satupun rumah di Kampung Naga yang hancur.

Kampung Naga hanya dihuni oleh satu RT yang masih sangat menjaga tradisinya. Hal ini terlihat dari bentuk rumah yang masih dari kayu seluruhnya dan atap yang terbuat dari ijuk. Semua dinding rumah termasuk lantainya juga dari kayu. Pintu keluar masuk hanya ada satu yaitu pintu depan, karena tradisi melarang untuk membuat rumah dengan pintu belakang. Masyarakat Kampung Naga percaya bahwa pintu belakang akan menyebabkan hal-hal positif yang masuk rumah termasuk rejeki dapat keluar lagi lewat pintu belakang. Rumah dibuat dengan model rumah panggung. Di atas dapur terdapat tempat menyimpan kayu bakar yang akan digunakan untuk memasak. Pondasi rumah tidak ditanam atau pun dicor dengan tanah, pondasi diletakan begitu saja diatas beton yang hanya menjadi alasnya pada empat sisi di sudut rumah.

Dalam pembuatan atap, warga tidak menggunakan paku sama sekali, melainkan diikat dengan rotan, sehingga ketika terjadi bencana terdapat ruang toleransi bagi getaran-getaran. Hal-hal tersebutlah yang menyebabkan rumah di Kampung Naga menjadi tahan gempa. Masyarakat Kampung Naga mempercayai bahwa rumah itu seperti halnya manusia, yang terdiri dari tiga bagian yakni kaki, badan dan kepala yang kesemua bagiannya menjadi satu dan dinamis berdiri diatas tanah.

Menurut pengakuan masyarakat sekitar, pada saat gempa besar yang

berpusat di Kabupaten Tasikmalaya, masyarakat yang menghuni Kampung Naga tidak ada yang panik atau pun keluar rumah. Masyarakat Kampung Naga percaya bahwa kerugian gempa atau bencana merupakan konsekuensi yang harus mereka tanggung ketika mereka melanggar nilai-nilai adat seperti dalam pembangunan rumah dan pemeliharaan pulau terlarang.

Menurut Juru Kunci Kampung Naga, Ade Suherlin, bangunan rumah itu ibarat badan manusia. Ada bagian kaki, badan, dan kepala. Pada rumah panggung di kampung adat selalu ada batu penyangga sebagai kaki, bangunan rumah dari kayu dan bambu diibaratkan sebagai ibarat badan, dan atap sebagai kepala. Sementara pada rumah modern, yang ada hanya badan dan kepala karena fondasi sebagai kaki justru tertanam di dalam tanah. Bentuk tersebut, menurut Ade, tidak seimbang. Ketika gempa, bangunan yang tidak seimbang itu rentan ambruk. Dari sisi arsitektur, bangunan rumah adat Kampung Naga simetris. Hubungan antara kaki dan badan adalah hubungan sendi. Akibatnya, bangunan bisa merespons getaran dengan elastisitas yang tinggi.

G. Kesimpulan

Otonomi daerah sebagaimana dalam bahasa Prof. Bhenyamin Hoessein merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan kemandirian daerah dan aspirasi masyarakat.¹⁵ Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat

¹⁵ Prof. Bhenyamin Hoessein, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara* (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. IX (2) 2001)

setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah saja. Otonomi memberikan wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan koordinasi lintas sektoral sekaligus membuka pintu partisipasi masyarakat yang lebih luas.

Pada era otonomi daerah telah lahir beberapa kebijakan sektoral baru, salah satunya adalah manajemen penanggulangan bencana. Lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 memberikan semangat bagi daerah untuk mengelola penanggulangan bencana secara lebih mandiri. Pemerintah pusat hanya bertugas membuat kebijakan, dan menangani bencana termasuk penyaluran bantuan ketika di level daerah tidak sanggup menghadapi level bencana yang terlampau besar. Namun demikian, penanggulangan bencana pada masa otonomi daerah ini memiliki sejumlah konsekuensi, antara lain:

1. Program DRR belum terusun secara sistematis
2. Masih ada ketimpangan wewenang antara Bupati (Satkorlak) dan Kepala Bada dalam mengkoordinasi.
3. Belum ada mekanisme pencairan bantuan bencana yang jelas. Dana siap pakai tidak diwajibkan dianggarkan di APBD. Di sisi lain, kewenangan penanggulangan bencana terbesar berada di level kabupaten. Maka dalam hal ini diperlukan

4. Terdapat ketidaksamaan hasil asesmen bencana antara BPBD di level provinsi dan kabupaten dengan pusat
5. Terdapat kewenangan yang sama dimiliki pemerintah pusat dan daerah dalam penetapan kebijakan PB, Rencana Pembangunan sensitif PB, penentuan perjanjian kerjasama dengan asing;

Dalam pengelolaan bencana di Kabupaten Tasikmalaya ini dapat disimpulkan masih memerlukan adaptasi dalam rangka koordinasi lintas sektoral sebagai konsekuensi dari restrukturisasi organisasi dari Satkorlak menjadi BPBD. Secara umum, di level provinsi sudah mencoba memberikan bantuan sesuai tugasnya.

Otonomi daerah tidak hanya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola bencana secara lebih mandiri namun juga membuka kran partisipasi masyarakat. Dalam usia BPBD yang masih permatur, masyarakat belum banyak dilibatkan, di sisi lain, terdapat kearifan lokal masyarakat Kampung Naga yang dapat menjadi aset bagi model penanggulangan bencana melalui rumah tahan gempa.

H. Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan dari permasalahan koordinasi yang ada dan model penanggulangan bencana antara lain :

1. Melibatkan kembali kuasa Bupati dalam alur koordinasi penanggulangan bencana antara dinas-dinas sektoral;
2. Dalam kebijakan turunan perlu didefinisikan secara jelas bentuk-bentuk kewenangan kabupaten;

Pratiwi

3. Melakukan identifikasi resiko dengan pembaharuan peta rawan bencana di sekota Kabupaten Tasikmalaya, melakukan pelatihan dan simulasi bencana dengan intensif ke masyarakat, Persiapan Tanggap Darurat dengan meningkatkan kapasitas masing-masing institusi di level sektoral maupun struktural. Pembangunan koordinasi antara badan dinas yang efektif dalam dilakukan berdasarkan peta bahaya bencana dan kebutuhan terhadap daerah tersebut ketika bencana terjadi. Dari kebutuhan yang sudah tersusun dapat dilihat dinas mana saja yang dapat menyediakan kebutuhan tersebut.
4. Dalam pembangunan kapasitas masyarakat, kesadaran dan pendidikan kebencanaan perlu disebarluaskan dengan memasukan kurikulum bencana ke dalam kurikulum sekolah dan memberikan pelatihan secara menyeluruh dan berkala. Selain itu, persiapan prabencana juga dapat dilakukan dalam aturan penggunaan lahan, diseminasi rumah tahan bencana, pendidikan bencana di masyarakat dan sistem peringatan dini.
5. Penyusunan peraturan mengenai penganggaran dan pencairan dana bencana.
6. Rekomendasi lain yang dapat dirumuskan dalam mengatasi tantangan mekanisme dan sumber pembiayaan yang jelas serta ketimpangan komando yakni dengan menerapkan *polycentric governance* atau

pemerintahan polisentris. Konsep pemerintahan polisentris dicetuskan dengan tujuan untuk mengurangi tumpang tindih fungsi dan kewenangan antar level pemerintahan, menghemat anggaran, menyeimbangkan posisi sumber daya manusia, dan meningkatkan pelayanan publik.

Konsep-konsep dalam sistem pemerintahan polisentris sebagaimana didefinisikan oleh para peneliti antara lain:¹⁶

- a. Aransemen institusi. Pemerintahan polisentris dibentuk oleh beberapa partisipan pemerintah daerah. Beberapa partisipan pemerintah daerah ini kemudian membentuk satu kordinasi tersendiri di bawah kebijakan yang sama untuk mengatasi persoalan yang sama dihadapi.¹⁷ Dalam konteks kebencanaan, dalam pemetaan daerah rawan bahaya (hazard mapping) akan banyak daerah yang terlibat. Contohnya, dalam potensi letusan vulkanik Gunung Galunggung. Secara geografis, Gunung Galunggung berada pada Kabupaten Garut dan Tasikmalaya. Maka dalam hal ini, usulan yang bisa direkomendasikan adalah membuka peluang koordinasi

¹⁶ Op. Cit. Ming Hue Cheng, hlm 414.

¹⁷ V. Ostrom (1999) *Polycentricity*. In Michael D. Mc. Ginnis (Ed) *Polycentricity and Local Public Economics: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 52-74), Ann Harbor: The University of Michigan Press.

antara kedua pemerintahan daerah tersebut di bawah suatu peraturan kerjasama yang disepakati bersama dalam merencanakan peta rawan bencana, persiapan, hingga pascabencana. Kerjasama ini menuntut konsekuensi keterbukaan masing-masing partisipan untuk membagi kewenangan dalam kerjasama. Kerjasama ini dapat mengefektifkan fungsi sumber daya manusia yang ada dan menghemat biaya dalam manajemen bencana;

- b. Pelibatan masyarakat; Dalam memutuskan tindakan-tindakan dalam manajemen penanggulangan bencana, termasuk dalam mekanisme penyaluran bantuan, dalam hal ini masyarakat perlu dilibatkan dengan mengambil nilai-nilai luhur kearifan lokal yang mereka yakini. Cara ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dan mempermudah diseminasi program manajemen penanggulangan bencana.
- c. Fungsi pelayanan. Setiap badan pemerintah yang bergabung sebagai partisipan dalam hal ini BPBD dan dinas sektoral di kabupaten yang berisiko bencana memiliki program masing-masing dalam manajemen penanggulangan bencana, dalam pemerintahan polisentris, program-program yang ada dispesialisasikan kepada partisipan yang memiliki sumber daya dan kompetensi yang paling memadai.

DAFTAR PUSTAKA

Hoessein, Prof. Bhenyamin, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara* (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. IX (2) 2001)

McGregor, Douglas 1985, *The Human Side of Enterprises*, California: McGraw-Hill/Irwin

Moleong, J, Lexy (1989) *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remadja Karya

Pinkowski, Jack et. al (2008) *Disaster Management Handbook*, Florida: CRC Press.

Schneider (1995), S.K. FEMA, *Federalism, Hugo, and "Frisco"*. The Journal of Federalism, 20:97-115

Kimura, Hirotsune (2008). *Large-Scale Earthquake of Sumatra and Reduction Measure for Tsunami*,
http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura_homepage/Hawaii%20tsunami%20defense%EF%BC%90%EF%BC%97.10.pdf. Diakses pada 26 Februari 2012.

Twigg, John (2001). *Sustainable Livelihoods and Vulnerability To Disasters*. Makalah yang disampaikan di Benfield Hazard Researh Centre pada Disaster Management Working Paper ini dipublikasikan di <http://www.eird.org/cd/on-better-terms/docs/Twigg-Sustainable-livelihoods-and-vulnerability-to-disasters.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 27 Februari 2012

Yamada, Takahiro dkk (2010) *Disaster Risk Reduction in Bantul:*

Organizational Measures and People's Awareness of These Measures. Penelitian kerjasama antara Graduate School of International Development, Nagoya University dan FISIPOL Universitas Gadjah Mada ini tidak dipublikasikan. Hlm. 4.

Laporan Penanggulangan Bencana Gempa Bumi Tasikmalaya, Jawa Barat oleh Dinas Sosial Jawa Barat pada 2009.
www.antaranews.com/26-rumah-rusak-akibat-angin-puting-beliung, diakses tanggal 15 Januari 2012.

Peningkatan Status Gunung Galunggung dari Normal Ke Waspada. Badan Geologi, Kementerian ESDM:
http://www.vsi.esdm.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=252:peningkatan-status-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai, diakses tanggal 26 Februari 2012.