

DEWAN REDAKSI
JURNAL PENELITIAN & PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT
EDISI ILMU-ILMU SOSIAL

Penanggungjawab:
Ka. LPPM
Universitas Merdeka Malang

Editor

Ir. H. Abd. Rabe, MKom. It
Fajar Supanto SE, MSi. Andi
Purwanto, SH, MHum. Ir.
Agus Subiyanto, MSc.
Praptining Sukowati, SH, MS.

Dews,' Pakar

Prof. Dr. Hj. Djumiati SE, MS.
Prof. Dr. Grahita Chandrarin, Ak, M.Si
Dr. Harmon() SE, MSi
Dr. Edi Subyantoro, MSi.

Tata Usaha
Rudi Catur RK, SH.

Alamat Redaksi

Jl. Terusan Raya Dieng 62 Malang

Penerbit:

RESS

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT (LPPM)
UNIVERSITAS MERDEKA MALANG

DAFTAR ISI

ANALISIS PESAN NASYID PUJI-PUJIAN GROUP
RAIHAN
D e s s y T r i s i l o w a t y 1

PENGARUH FAKTOR FUNDAMENTAL
TERHADAP RETURN SAHAM PADA
PERUSAHAAN MANUFAKTUR DI BURSA EFEK
INDONESIA
Yanita Sarimar M & Bambang Irawan S 17

KEBERHASILAN PEMBANGUNAN EKONOMI
DAN DEMOKRASI
Nazief Nirwanto 27

IMPLEMENTASI PEMBAHARUAN MODEL
PENGELOLAAN OBYEK DAN DAYA TARIK
WISATA BERBASIS *BALANCED SCORECARD*
GUNA MENINGKATKAN KINERJA
PARIWISATA DI KABUPATEN MALANG
Harmon() & Abdul Manan 41

OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH
DALAM ERA OTONOMI DAERAH PADA
PEMERINTAH KOTA WISATA BATU MALANG
JAWA TIMUR
Kevin Perdana K. & Setia Budi Kurniawan 60

PARTISIPATORI MASYARAKAT DALAM
IMPLEMENTASI ALAT PENJERNIH AIR
SEDERHANA DENGAN SISTEM FILTRASI
Bekti Prihatiningsih 71

PENGARUH FAKTOR-FAKTOR PERSEPSI
TERHADAP MINAT PENGUNJUNG
PERPUSTAKAAN PERGURUAN TINGGI DI
KOTA MALANG
Abdul Manap Wardoyo 80

ANALISIS HDI INDONESIA: INVESTASI
PENDIDIKAN SEBAGAI DAYA SAING BANGSA
Fajar Supanto 91

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENANGGULANGAN BENCANA ALAM
SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS
MASYARAKAT DALAM RANGKA
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI
PROVINSI JAWA TIMUR
Praptining Sukowati 101

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA ALAM SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS MASYARAKAT DALAM RANGKA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI PROVINSI JAWA TIMUR

Oleh :
Praptining Sukowati

Abstrak-: Pemerintah adalah organ pelaksana tugas eksekutif atau merupakan aktivitas badan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden selaku kepala pemerintahan. Peranan birokrasi dalam mewujudkan visi dan misi bangsa (melindungi bangsa dan tanah air, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia), realitanya selama ini masih belum memenuhi tuntutan masyarakat, dalam hal ini belum terencana secara sistemik, ataupun komprehensif dan lebih parahnya lagi adanya durasi jangka panjang, dimana setiap ganti Pemerintah, maka akan dimulai dari awal kembali, begitu seterusnya. Untuk itu diperlukan peran birokrasi yang berftingsi melaksanakan peran atau fungsi regulasi yang jelas, terarah dan beipihak kepada masyarakat kecil (community based). Melalui pembangunan di berbagai bidang atau sektor, yang meliputi peran dan fungsi pemberdayaan, pengayoman dan perlindungan kepada masyarakat dari berbagai gangguan, disamping pengelolaan asset atau kekayaan negara agar dapat bekerja sebagaimana mestinya. Demikian pula dalam hal penanggulangan bencana yang terjadi di daerah rawan bencana selama ini. Peran birokrasi pemerintah daerah seringkali kurang relevan antara aturan dan implementasi yang terjadi di lapangan. Akibatnya terjadi benturan antara kepentingan masyarakat, kepentingan antar daerah dan kepentingan antar instansi, sehingga peran birokrasi pemerintah daerah menjadi kurang maksimal dan kurang efektif yang berdampak pada tidak diperhatikannya kesadaran masyarakat untuk mandiri dalam menghadapi bencana alam. Karena selama ini, masyarakat tidak disiapkan secara dini. Demikian pulan adanya penanggulangan yang tersentral, menjadikan masyarakat lebih menggantungkan dirinya untuk menerima bantuan daripada memandirikan mereka dalam menghadapi bencana. Tujuan pwenelitian adalah menemukan model kebijakan penanggulangan bencana alam di Pmvinsi Jawa Timur serta menganalisis kendala-kndala yang terjadi dengan menggunakan pendekatan FGD dan analisis data menggggunakan Bysan. Penelitian mengambil lokasi di Provinsi Jawa Timur dengan, khususnya Kabupaten Malang dan Jember sebagai representase bencana banjir, tanah longsor dan gunung berapi

Kata Kunci: kebijakan penanggulangan bencana alam, integratif, berbasis masyarakat, pemberdayaan masyarakat

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas, terdiri dari daratan 1.904.569 km², lautan 3.288.683 km², dengan disertai jumlah pulau yang cukup banyak yaitu 17.508 pulau, serta jumlah penduduk yang cukup padat, dimana pada tahun 2005 tercatat sekitar 203.456.000 °rang. Adanya beberapa peristiwa tentang bencana alam yang terjadi selama ini, mulai dari gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, longsor, badai, kekeringan, maka Indonesia dapat dikatakan merupakan negara yang memiliki potensi bencana yang sangat besar. Permasalahan bencana di Indonesia menjadi rumit karena terjadi di daerah yang kondisi masyarakatnya seringkali tidak mampu alias rentan dan lokasinya-pun jauh dari pusat pemerintahan yang sulit dicapai. Oleh sebab itu paradigms barn tentang model penanggulangan bencana hams segera dibuat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Saat ini penanggulangan bencana yang berbasis masyarakat, yaitu menuju masyarakat yang mampu mandiri, mampu mengenali ancaman bahaya di lingkungannya, dan

mampu menolong diri sendiri merupakan langkah yang perlu segera diambil agar tercipta kesinambungan di kemudian hari bila terjadi bencana.

Wilayah Indonesia yang terletak pada titik temu tiga lempeng tektonik besar, yaitu Lempeng Eurasia, Lempeng Hindia-Australia, dan Lempeng Pasifik. Disamping itu, Indonesia juga terdapat banyak gunung berapi (ada kurang lebih 128 gunung api aktif) yang sewaktu-waktu dapat meletus dan menimbulkan bencana. Selain itu, banyaknya jalur gempa di wilayah Indonesia menyebabkan tingginya intensitas dan frekuensi gempa bumi yang sering diikuti oleh tsunami (PSBA-Bakosurtanal, 2006). Fakta lain adalah wilayah Indonesia dilalui oleh garis katulistiwa dan terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia serta di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Letak ini menyebabkan Indonesia memiliki iklim tropis dengan musun penghujan dan kemarau yang terkadang mempunyai kondisi ekstrem yang berakibat pada terjadinya bencana banjir atau kekeringan hampir setiap tahun, bahkan seringkali terkena imbas adanya badai tropis. Dintinjau dari aspek sosial ekonomi dan kependudukan, sebagian besar kota besar dengan berbagai infrastrukturnya terletak di wilayah pesisir pantai yang rawan terhadap bencana banjir dan Tsunami. Dari uraian tersebut sangatlah dapat dimengerti bahwa Indonesia setiap tahunnya menghadapi permasalahan bencana dengan intensitas yang sangat bervariasi. Indonesia yang berpenduduk padat, multi etnik, multi agama, sebagian besar penduduk berpendidikan menengah ke bawah dan kesenjangan kesejahteraan yang mencolok dapat memicu konflik yang akhirnya menjurus timbulnya bencana antropogenik. Dengan demikian sewaktu-waktu negara kita dapat terlanda bencana alam maupun bencana antropogenik, atau kombinasinya. Menurut letaknya wilayah Indonesia memang rawan terhadap berbagai bencana alam, sehingga masyarakat Indonesia harus menempatkan dan menjaga diri agar tidak menjadi korban atau dirugikan oleh bencana alam.

Pada dasarnya permasalahan yang terkait dengan bencana sangatlah kompleks dan memerlukan pemikiran yang mendalam, dan berkelanjutan. Proses penyusunan dan implementasinya juga seharusnya melibatkan masyarakat, bukan sebaliknya memperlakukan masyarakat sebagai obyek semata, dan dengan memarginalisasikan masyarakat. Perlu diperhatikan pula bahwa aspek sosial, religi, budaya masyarakat dan sub etnis cukup kompleks, yang kesemuanya apabila tidak terakomodasikan akan menjadi bibit munculnya konflik yang selanjutnya dapat menimbulkan bencana antropogenik. Terkait dengan kemajemukan kondisi sosial-ekonomi-budaya-etnik perlu diketahui hak-hak manusia, dalam alam demokrasi. Hak-hak manusia memang sangat penting dalam masyarakat beradab, lebih-lebih bagi bangsa-bangsa yang pernah tertindas atau terjajah. Perlu diingat bahwa ada hal-hal yang bersifat universal dan ada pula yang bersifat lokal. Demokrasi menjamin multikulturalisme dan interpretasi terhadap berbagai konsep moral, hukum dan kemajuan haruslah relatif, tidak dapat dengan mengglobalisasikan satu konsep dari satu budaya. Pendapat tersebut menegaskan bahwa untuk membangun daerah bencana harus menghargai budaya lokal, yang tetap beridentitas Indonesia dan dijiwai oleh nilai-nilai Ketuhanan, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial (Sofian Effendi, 2004). Sebenarnya skala kerusakan dapat diminimalisir apabila negara Indonesia memiliki lembaga penanggulangan bencana yang baik. Terlepas dari kenyataan bahwa bencana alam adalah bagian dari takdir Illahi, sehingga seringkali tidak bisa dicegah, namun manusia memiliki kekuatan akal dan pengetahuan yang semestinya bisa dimaksimalkan untuk mereduksi atau meminimalisir bahaya (*damages*) bencana alam. Disahkannya Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007 pada tanggal 26 April 2007, tentang Penanggulangan Bencana, dan Undang-Undang No 21 tahun 2008 tanggal 28 Februari 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang ditetapkan tanggal 28 Februari 2008, serta Permendagri No 46 tahun • ' 2008 tanggal 22 Oktober 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah serta peraturan-peraturan lain tentang kebencanaan, tidak berarti masalah

penanggulangan bencana di tanah air selesai, namun itu merupakan permulaan dari suatu kebijakan pemerintah yang harus dikaji lebih mendalam. Dimana pemerintah perlu menyiapkan model penanggulangan bencana yang efektif dan profesional. Dalam arti, model penanggulangan bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait dengan pra bencana, tanggap darurat, penanggulangann pasca bencana, sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana.

Selama ini, penanggulangan bencana di Indonesia bisa dibilang masih memprihatinkan. Walaupun telah disahkannya UU Penanggulangan Bencana ataupun aturan terpadu sejenis yang berkekuatan hukum untuk menangani bencana dan pengungsi (semacam *disaster management act*). Namun kenyataannya belum dilaksanakan secara konsisten, kita masih melihat banyak kejadian dimana terkait dengan penanggulangan bencana dengan manajemen bencana yang kurang profesional. Dari kurang lebih 17.508 pulau di Indonesia (yang memiliki nama ataupun belum diberi nama), bencana dan keadaan darurat seringkali hadir di pusat-pusat keramaian, bahkan banjirpun selalu hadir di kota-kota besar. Dimana sebagian daerah tersebut diantaranya memiliki kontur tanah lebih rendah dan permukaan sungai. Prediksi dan tindakan pra-bencana atau keadaan darurat juga hams diikuti dengan pengumuman dan sosialisasi menghadapi bencana atau keadaan darurat ke semua pemangku kepentingan (*stakeholder*). Hal ini tentunya diperlukan kerjasama antar sektor dan daerah terkait, sesuai asas dalam penyelenggaraan *desentralisasi, dekonsentrasi* dan *tugas pembantuan* yang diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Perintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang dilaksanakan dengan memperhatikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

Demikian pula dengan wilayah Jawa Timur, sebagai salah satu wilayah yang rawan bencana (± 35 Kabupaten/Kota), dengan bentangan alam yang cukup luas serta jumlah penduduk yang cukup padat, semestinya tidak bertaruh lagi untuk masalah tersebut. Tidak ada alternatif lain bagi Pemerintah Daerah Jawa Timur, saat ini selain merumuskan model penanggulangan bencana yang komprehensif dan integratif. Program-program serta kegiatan kesiap siagaan terhadap bencana hams segera dirintis dan dikembangkan. Pendidikan radar bencana dan latihan menghadapi bencana mesti segera dibiasakan. Pusat-pusat studi dan pelatihan menghadapi bencana wajib untuk dimunculkan dan didukung sepenuhnya. Juga, peran birokrasi dalam rangka penanggulangan bencana mesti segera dioptimalkan. Adanya sosialisasi yang dilakukan secara terus-menerus, tentang bagaimana masyarakat dibuat akrab dengan bencana dan justru siap dalam menghadapi bilamana terjadi bencana. Melalui studi pemberdayaan masyarakat daerah rawan bencana dalam penanggulangan bencana di Jawa Timur ini, maka kita diharapkan dapat mengurangi korban nyawa dan kerugian harta benda. Dan yang terpenting dari penanggulangan bencana adalah, adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan secepatnya.

Pengendalian tersebut bisa dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat, dimana dituntut untuk segera menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, dan penegasan untuk memunculkan peran birokrasi daerah yang bertumpu pada kearifan lokal atas penanggulangan bencana dalam rangka pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat secara *integrative community based* Tujuan dari penelitian ini adalah mendiskripsikan, mengetahui dan mengintepretasikan: 1) Model Penanggulangan bencana secara *integratif* yang berbasis *masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat* di daerah rawan bencana di Propinsi Jawa Timur., 2) Peran Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan bencana di Propinsi

Jawa Timur., 3)Kendala-kendala yang terjadi dalam penanggulangan bencana dalam rangka pemberdayaan masyarakat di Propinsi Jawa Timur.

KAJIAN TEORI

Konsep Penanggulangan Bencana

Sebagai salah satu negara di dunia yang rawan terhadap bencana, tentunya juga tidak lepas daripada ancaman berbagai bahaya yang ditimbulkan oleh teknologi, transportasi, gangguan ekologis, biologis serta kesehatan. Serangan teroris juga merupakan ancaman yang sudah terbukti menimbulkan bencana nasional. Penanggulangan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi Pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam paradigma baru, penanggulangan bencana adalah suatu pekerjaan terpadu yang melibatkan masyarakat secara aktif. Pendekatan yang terpadu semacam ini menuntut koordinasi yang lebih baik diantara semua pihak, baik dari sektor Pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat, badan-badan internasional dan sebagainya. (PP No 50 Tahun 2007).

Dilihat dari potensi bencana yang ada, Indonesia merupakan negara dengan potensi bahaya, (*hazard potency*) yang sangat tinggi. Beberapa potensi tersebut antara lain adalah gempa bumi, tsunami, banjir, letusan gunung api, tanah longsor, angin ribut, kebakaran hutan dan lahan, letusan gunung api., Potensi bencana yang ada di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok utama, yaitu potensi bahaya utama (*main hazard*) dan potensi bahaya ikutan (*collateral hazard*). Potensi bahaya utama (*main hazard potency*) ini dapat dilihat antara lain pada peta potensi bencana gempa di Indonesia yang menunjukkan bahwa Indonesia adalah wilayah dengan zona-zona gempa yang rawan, peta potensi bencana tanah longsor, peta potensi bencana letusan gunung api, peta potensi bencana tsunami, peta potensi bencana banjir, dan lain-lain. Dari indikator-indikator di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia memiliki potensi bahaya utama (*main hazard potency*) yang tinggi. Hal ini tentunya sangat tidak menguntungkan bagi negara Indonesia. Di samping tingginya potensi bahaya utama, Indonesia juga memiliki potensi bahaya ikutan (*collateral hazard potency*) yang sangat tinggi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator misalnya likuifaksi, persentase bangunan yang terbuat dari kayu, kepadatan bangunan, dan kepadatan industri berbahaya. Potensi bahaya ikutan (*collateral hazard potency*) ini sangat tinggi terutama di daerah perkotaan yang memiliki kepadatan, persentase bangunan kayu (utamanya di daerah pemukiman kumuh perkotaan), dan jumlah industri berbahaya, yang tinggi. Dengan indikator di atas, perkotaan Indonesia merupakan wilayah dengan potensi bencana yang sangat tinggi. Potensi bencana yang tinggi ini kurang diimbangi dengan penanggulangan bencana yang efektif. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, antara lain paradigma penanggulangan bencana yang parsial, sektoral dan kurang terpadu, yang masih memusatkan tanggapan pada upaya Pemerintah, sebatas pemberian bantuan fisik, dan dilakukan hanya pada fase darurat.

Tersedianya sejumlah besar kebijakan penanggulangan bencana yang komprehensif dan integratif. Indonesia sebagai negeri yang sarat bencana dengan bentangan alam yang jauh lebih luas serta jumlah penduduk yang jauh lebih banyak, semestinya kita tak bertaruh lagi untuk masalah ini. Tak ada alternatif lain bagi Indonesia saat ini selain merumuskan model penanggulangan bencana yang komprehensif dan integratif. Program-program serta kegiatan-kegiatan kesiapsiagaan terhadap bencana harus segera dirintis dan dikembangkan. Berdasarkan pengamatan selama ini, kita lebih banyak melakukan kegiatan pasca bencana (*post event*) berupa *emergency response* dan *recovery* daripada kegiatan sebelum bencana berupa *disaster reduction/mitigation* dan *disaster preparedness*. Padahal, apabila kita memiliki sedikit perhatian terhadap kegiatan-kegiatan sebelum bencana, kita

dapat mereduksi potensi bahaya kerugian (*damages*) yang mungkin timbul ketika bencana. Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan sebelum bencana dapat berupa pendidikan peningkatan kesadaran bencana (*disaster awareness*), latihan penanggulangan bencana (*disaster drill*), penyiapan teknologi tahan bencana (*disaster-proof*), membangun sistem sosial yang tanggap bencana, dan perumusan kebijakan (*disaster management policies*).

Penanggulangan bencana dapat dipahami dari berbagai perspektif, seperti perspektif hukum, ekonomi, sosial, sosiologi dan psikologi. Upaya kongkrit yang dilaksanakan secara faktual dalam memahami dan mengantisipasi kondisi alam secara teoretis logis, salah satu wujudnya melalui konservasi alam perbukitan yang akan menjadi kawasan penyangga (daerah resapan dan cadangan air) kehidupan manusia dan ekosistem lainnya. Bentuk upaya kongkrit publik tersebut adalah berbagi peran dalam pelaksanaan pemeliharaan kawasan hijau, posisi birokrat sebagai pelaksana dan pembuat policy diharapkan dapat mengakomodir persoalan serta melegitimasi hak masyarakat. Gerakan yang sinergitas antara masing-masing elemen komponen tersebut dalam menyelamatkan alam lingkungan, yang diharapkan dapat meminimalisir dampak negatif pasca bencana. Pemulihan (*recovery*) kondisi masyarakat pasca bencana akan lebih solid ketika kita mencoba membangun manajemen bencana (*management disaster*) agar siklus normalisasi kehidupan termasuk rehabilitasi tercapai dengan rentang waktu yang sesingkat-singkatnya. Pengendalian itu dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya Birokrasi lokal yang bertumpu pada kearifan lokal yang berbentuk peraturan daerah atas penanggulangan bencana. Yang tak kalah pentingnya dalam manajemen bencana ini adalah sosialisasi kehatian-hatian terutama pada daerah rawan bencana. Pendekatan penanggulangan bencana sudah hams berubah dari *response oriented approach* kepada *preventive approach*. Kemudian dari Individual approach menjadi *comprehensive multi-sectoral approach*. Juga, dibenamkan sejumlah besar investasi untuk program-program pengurangan resiko bencana (*Investment for disaster reduction*).

Pavung Hukum dan Kerjasama dalam Penanggulangan Bencana

Program jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya. Dalam menangani bencana diperlukan payung hukum, antara lain telah diterbitkan aturan-aturan antara lain sebagai berikut: UU No 24 tentang Penanggulangan Bencana, PP No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, PP No 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, PP No 23 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, Perpres No 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Permendagri No 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, Permendagri No 27 tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana dalam Penanggulangan Bencana, Kep Mendagri No 131 tahun 2003 tentang Pedoman Penanggulangan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi di Daerah.

Disamping peraturan-peraturan terkait lainnya antara lain: PP No 19 tahun 2008 tentang Kecamatan. PP No 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Kerjasama Daerah, Permendagri No 79 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standart Pelayanan Minimal, serta, UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan lain sebagainya.

Dalam menangani bencana, tidak dapat dilakukan sendiri, melainkan harus ada kerjasama yang baik antar sektor dan antar pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai fasilitator dalam penanggulangan bencana, yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan

berkelanjutan. Pengertian "kerjasama" memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi sampai pada derajat yang paling tinggi yaitu "*collaboration*" (Thomson, 2001; Thomson dan Ferry, 2006). Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan terletak dalam kedalaman interaksi, integrasi, komitmen, dan kompleksitas dimana "*cooperation*" terletak pada tingkatan terendah, sedangkan "*collaboration*" pada tingkatan yang paling tinggi. (Keban, 2007).

Dalam periode pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, kerjasama antar daerah di Indonesia menunjukkan perkembangan yang demikian signifikan. Muncul dan berkembangnya bentuk-bentuk lembaga kerjasama ini merupakan respon terhadap perubahan pola relasi antar lapisan pemerintahan dan kewenangan yang besar pemerintah daerah sebagai implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi di Indonesia (Pratikno, 2007). Perubahan-perubahan ini semakin membuka lebar jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama, baik dengan pemerintah daerah lain maupun dengan antar instansi. Alternatif untuk pemberian jasa yang digunakan pemerintah lokal bisa meliputi: kontrak dengan perusahaan privat, organisasi sukarela, kelompok lingkungan, waralaba, subsidi kepada pemberi jasa langsung, penggunaan buruh berclonasi, penentuan ongkos dan beban user untuk menutup biaya jasa, dan negosiasi persetujuan kooperatif antarpemerintahan. Penggunaan persetujuan kooperatif untuk pemberian jasa adalah salah satu alternatif bagi pemerintah lokal. Ramses dan Bowo (2007) mengatakan kerjasama antar pemerintah daerah otonom pada semua jenjang dan lembaga lainnya adalah kebijakan yang penting karena alasan sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan urusan-urusan yang bersifat lintas daerah otonom yang terkait dengan pelayanan masyarakat dapat efektif dan efisien jika dilaksanakan bersama secara sinergi antar daerah otonom. Aspek-aspek pelayanan masyarakat tertentu menjadi optimal jika dilaksanakan secara terpadu oleh daerah yang berbatasan.
- b. Solusi yang optimal atas masalah tata ruang, lalu lintas dan transportasi, penanggulangan sampah, penyediaan air bersih, penanggulangan banjir dan pelestarian daerah aliran sungai sebagai masalah bersama, hanya dapat dicapai melalui kerjasama. Hubungan sebab akibat pemanfaatan ruang, mobilitas penduduk dengan segala implikasinya menimbulkan masalah-masalah bersama yang harus diselesaikan secara bersama.

Paterson (2008) mengatakan kerjasama antar pemerintah daerah adalah sebagai tata cara yang digunakan antara satu atau lebih pemerintahan dalam mencapai tujuan bersama, pemberian jasa atau pemecahan masalah. Contoh dari kerjasama ini berkisar dari tindakan informal dan/ atau pertukaran informasi atau peralatan, kepentingan pengadaan layanan bersama atau proyek pengairan, sampah, limbah, dan drainase bersama, sampai tatanan formal, termasuk persetujuan legal yang mengikat. Survey yang dilakukan di New York State Department of State di tahun 1981 dan 1982 menunjukkan kooperatif formal dan informal dengan pemerintah lain.

Dalam penyelenggaraan pemerintah, sebagai disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah merupakan pemerintahan yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat, selanjutnya sesuai dengan kewenangannya, bahwa pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, salah satu bentuk tertib penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintah daerah antara lain adalah adanya keserasian hubungan antar pemerintah daerah, dan terjadinya ketentraman, ketertiban umum, persatuan dan kesatuan, serta terciptanya pola hubungan koordinasi antar pemerintah daerah sesuai dengan hak, kewajiban serta kewenangannya masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini kemudian ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI No 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, yang mendefinisikan kerjasama

sebagai kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan/atau gubernur, bupati/wali kota. dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.

Pemerintah daerah yang dimaksud disini adalah gubernur, bupati atau wali kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Prinsip kerjasama Pasa12, Peraturan Pemerintah RI No 50 Tahun 2007 dilakukan dengan prinsip:

- a. Efisiensi; adalah upaya pemerintah daerah melalui kerjasama untuk menekan biaya guna memperoleh suatu hasil tertentu atau menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang maksimal.
- b. Efektivitas; adalah upaya pemerintah daerah melalui keda sama untuk mendorong pemanfaatan sumber daya para pihak secara optimal dan bertanggungjawab untuk kesejahteraan masyarakat.
- c. Sinergi; adalah upaya untuk terwujudnya harmoni antara pemerintah, masyarakat dan swasta, untuk melakukan kerjasama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
- d. Saling menguntungkan; adalah pelaksanaan kerjasama hams dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.
- e. Kesepakatan bersama; adalah persetujuan para pihak untuk melakukan kerjasama.
- f. Itikad baik; adalah kemauan para pihak untuk secara sungguh-sungguh melaksanakan kerjasama.
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan, adalah seluruh pelaksanaan kerjasama daerah hams dapat memberikan dampak positif terhadap upaya mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan masyarakat dan memperkokoh NKRI.
- h. Persamaan kedudukan; adalah persamaan dalam kesederajatan dan kedudukan hukum bagi para pihak yang melakukan kerjasama daerah.
- i. Transparansi; adalah adanya proses keterbukaan dalain kerjasama daerah.
- j. Keadilan; adalah adanya persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan para pihak dalam melaksanakan kerjasama daerah.
- k. Kepastian hukum, adalah bahwa kerja sama yang dilakukan dapat mengikat secara hukum bagi para pihak yang melakukan keda sama daerah.

Para pihak yang menjadi subyek kerjasama adalah: Gubernur, Bupati, Walikota, dan Pihak ketiga. Sedarigkan objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik, termasuk disini penyediaan layanan publik kebencanaan. Kerjasama daerah dituangkan dalam bentuk perjian kerja sama. Objek yang dapat dikerjasamakan meliputi seluruh urusan yang menjadi kewenangan daerah otonom, aset daerah dan potensi daerah serta penyediaan pelayanan umum. Pelaksanaan kerja saina hams berpegang pada prinsip efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. persamaan kedudukan, transparansi, dan keadilan

Tata cara kerjasama daerah dilakukan dengan cara kepala daerah atau salah satu pihak dapat memprakarsai atau menawarkan rencana kerja sama kepada kepala daerah yang lain clan pihak ketiga mengenai objek tertentu. Apabila para pihak menerima, rencana kerja sama tersebut dapat ditingkatkan dengan dengan membuat kesepakatan bersarna dan menyiapkan rancangan perjanjian kerjasama yang paling sedikit memuat:

- a. subjek kerjasama;
- b. objek kerjasama;
- c. ruang lingkup kerjasama;
- d. hak dan kewajibanp ara pihak;
- e. jangkawaktu kerja sama;

- f. pengakhiran kerjasama;
- g. keadaan memaksa; dan
- h. penyelesaian perselisihan

Kepala daerah dalam menyiapkan rancangan perjanjian kerjasama melibatkan perangkat daerah terkait dan dapat meminta pendapat dan saran dari para pakar, perangkat daerah provinsi, Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga kerjasama Pemerintah Non Departemen terkait.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan asas desentralisasi kewenangan Pemerintah diserahkan kepada daerah otonom dan daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai kepentingan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya daerah diberi kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan daerah lain dan dengan pihak ketiga.

Pemberdayaan Masyarakat Daerah Rawan Bencana.

Secara umum kegiatan penanggulangan bencana dapat dibagi dalam kedalam tiga kegiatan utama, yaitu:

- a. Kegiatan pra bencana yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini;
- b. Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan search and rescue (SAR), bantuan darurat dan pengungsian;
- c. Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Kegiatan pada tahap pra bencana ini selama ini banyak dilupakan, padahal justru kegiatan pada tahap pra bencana ini sangatlah penting karena apa yang sudah dipersiapkan pada tahap ini merupakan modal dalam menghadapi bencana dan pasca bencana. Sedikit sekali pemerintah bersama masyarakat maupun swasta memikirkan tentang langkah-langkah atau kegiatan-kegiatan apa yang perlu dilakukan didalam menghadapi bencana atau bagaimana memperkecil dampak bencana. Penanggulangan bencana berbasis masyarakat, adalah upaya meningkatkan kapasitas masyarakat atau mengurangi kerentanan masyarakat. Besaran bencana merupakan akumulasi berbagai ancaman bahaya dengan rangkaian kerentanan yang ada di masyarakat. Penanggulangan integratif berbasis community merupakan langkah untuk menciptakan kemandirian masyarakat dalam menghadapi bencana, Sehingga hasil akhirnya dapat diterapkan untuk pemecahan masalah kebencanaan.

Banyak pihak telah mencoba menyusun siklus manajemen dengan maksud dan tujuan agar mudah dipahami dan mudah diaplikasikan terutama oleh masyarakat umum. Sebagai contoh pihak *United Nation Development Program* (UNDP) dalam program pelatihan penanggulangan bencana yang telah diselenggarakan, menyusun siklus penanggulangan bencana dalam versi cukup sederhana. Dalam hal ini UNDP membagi penanggulangan bencana menjadi empat tahapan besar, yaitu: 1) Tahap pertama, yaitu kesiapsiagaan, meliputi: perencanaan siaga, peringatan dini. 2) Tanggap darurat, merupakan kajian darurat, rencana operasional, bantuan darurat. 3) Tahap ketiga adalah pasca darurat, yaitu pemulihan, rehabilitasi, penuntasan, pembangunan kembali. 4) Tahap keempat adalah pencegahan dan mitigasi atau peninjauan.

Dari keempat tahap tersebut justru tahap kedua yaitu tahap tanggap darurat yang paling ramai, tetapi koordinasinya sangat lemah. Hal ini membuktikan bahwa manakala bencana itu terjadi, penanggulangan bencana selalu dilakukan dalam suasana kepanikan dan kebingungan. Sehingga langkah yang segera diambil adalah, kelompok masyarakat sebagai pelaku utama penanggulangan

bencana ini harus dapat diupayakan dan tingkat yang paling kecil yaitu kelompok Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), dusun, kampung, sampai kelompok yang lebih besar yaitu desa atau kelurahan, kecamatan, bahkan kota atau kabupaten. Penanggulangan bencana berbasis masyarakat menkankan pada kultur daerah masing-masing. Misalnya, pulau Nias yang sering dilanda ombak tinggi (tsunami) telah menerapkan " *onergency alert*" ke anak-cucu mereka saat air surut mendadak ke samudera. Mereka" trdidilt agar tidak tergiur mengambil ikan yang menggelepar di pantai, malah seharusnya mereka berlari ke dataran yang lebih tinggi. Secara umum penanggulanganbencana dan keadaan darurat adalah tahapan pra-bencana, saat bencana, dan pasca-bencana.

Peran Pemerintah Daerah Jawa Timur) dalam Penanggulangan Bencana

Mainstream peran birokrasi adalah birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani. Birokrasi lahir karena rakyat membutuhkan eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Dengan demikian, yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam masyarakat adalah adanya kebutuhan akan lembaga yg bertugas menyelenggarakan pelayanan publik. Kebutuhan akan pelayanan publik (*public service*) yg dijalankan birokrasi akan berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif (*collective needs*) dari anggota masyarakat terhadap jenis pelayanan tertentu, yang berbeda di setiap daerah.

Menurut *Spencer Zifcak* (2007), terdapat beberapa faktor penentu dalam melakukan transformasi nilai-nilai dalam peran birokrasi, yaitu: falctor lingkungan (*environment*), yang terdiri dari lingkungan ekonomi, lingkungan sosial-budaya, lingkungan politik dan lingkungan administratif; faktorisi (*content*), yang berkaitan dengan pertimbangan nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, dan efisiensi; faktor strategi yang dipilih, yaitu strategi yang berwujud *empiris-rasional*, *normatifedukatif*, dan *koersif*; faktor dinamika, yang dapat dikelompokkan ke dalam *dinamika sistemik* dan *dinamika interaksional* . Sehingga diperlukan sejumlah intervensi strategis untuk memungkinkan implementasinya dengan mempertimbangkan secara seksama semua faktor penentu yang melingkupinya.

T O D E P E N E L I T I A N

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Propinsi Jawa Timur, yang mempunyai 35 daerah rawan bencana balk daerah kota ataupun daerah kabupaten. Dari 35 daerah rawan bencana, diambil dua daerah sebagai representasi dan daerah rawan bencana di Jawa Timur. Yaitu Kabupaten Jember dan Kabupaten Malang. Daerah ini diplih disamping merupakan daerah rawan bencana juga karena telah menerapkan model penanggulangan bencana yang berbasis masyarakat (*community based*) dalam rangka pemberdayaan masyarakat, walaupun prosentasenya masih kecil. Dalam penelitian ini dikumpulkan data primer dan sekunder yang terkait dengan peran birokrasi pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana. Data primer diperoleh melalui wawancara terhadap para partisipan yang terlibat dalam proses kebijakan dan observasi terhadap kejadian-kejadian yang terkait dengan penanggulangan bencana yang berbasis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat di daerah rawan bencana.

Sedangkan data sekunder dilakukan melalui studi dokumen. Data dan informasi diperoleh melalui wawancara kepada informan, yaitu Pemerintah Provinsi (Badan Penanggulangan Bencana Propinsi Jawa Timur), sebagai koordinator Propvinsi serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Satlak) yang berada di wilayah Kabupaten/Kota, serta pelaksana teknis, yang meliputi LINMAS (di Desa), SATGAS (di Kecamatan), SATLAK (di Kabupaten), SATKORLAK (di Propinsi), PMI (Pelang Merah Indonesia), BMG (Badan Meteorologi & Geofisika),Rumah Sakit yang terdekat, Klinik yang terdekat, PUSKESMAS yang terdekat, Kantor Desa, Media Radio, Media Televisi dan

Media, dsampitig kepada masyarakat korban bencana. Selain juga dilakukan wawancara mendalam (*dept interview*). Untuk mempermudah pelaksanaannya dalam interview digunakan pedoman wawancara yang berisi hal-hal pokok yang harus ditanyakan kepada informan. Dalam setiap pengumpulan data dibuat catatan lapangan berdasarkan transkrip lapangan diantaranya memuat deskripsi yang diperoleh, fenomena yang teridentifikasi dan catatan-catatan yang diperlukan.

Teknik analisa dalam penelitian ini mengikuti langkah-langkah analisis data Strauss dan Corbin (1990), dalam *grounded theory*. Langkah-langkah proses analisis tersebut adalah: a. *Open Coding*, *Axial Coding*, *Selective Coding*, Keabsahan Data Ada empat kriteria yang dipergunakan untuk memeriksa keabsahan data, yaitu: derajat kepercayaan (*credibility*) keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan dan kepastian (*confirmability*). Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Lincoln dan Guba, 1998, Moleong, 1994). Kemudian juga metode Bysan dalam menganalisis implementasi kebijakan yang berjalan.

HASIL PENELITIAN

Peran Pemerintah Daerah (BPBD) Dalam Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Di Propinsi Jawa Timur.

Dalam hal kewenangan Kepala Daerah dalam rangka penanganan bencana, baik pada tahap pra bencana, penanganan saat terjadi bencana maupun pasca terjadinya bencana itu sendiri bermuara pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana Pemerintah Daerah mendapatkan kewenangan untuk menangani salah satu urusan waj ib yaitu penanggulangan masalah social yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dimana dalam Peraturan Pemerintah tersebut, ditetapkan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Sosial Subbidang Penanggulangan Korban Bencana adalah "Itanggulangan Korban Bencana Skala Kabupateri/KotE . Hal Itu berarti batnsan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penanganan bencana adalah pada bencana yang hanya berdampak pada wilayah kabupaten/kota saja.

Misalnya dalam kasus bencana alam banjir di Kecamatan Panti Kabupaten Jember tahun 2006 lalu, statusnya adalah Bencana Nasional. Pemerintah Kabupaten Jember merupakan bagian dan Tim Penanggulangan Bencana yang dikoordinasikan langsung oleh Pemerintah Pusat. Dalam rangka pelaksanaan penanggulangan bencana skala Kabupaten/Kota itu sendiri, berpijak pada UndangUndang Nomor 24 Tabun 2007 tentang penanggulangan bencana maka tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam penanggulangan bencana skala kabupaten/kota adalah:

- a. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Terkait dengan tanggung jawab tersebut, wewenang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana skala kabupaten/kota secara kongkrit meliputi:

- a. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;

- b. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Demikian pula dengan Pemerintah Kabupaten Jember dan Kabupaten Malang, telah membentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Satlak PBP) yang diketuai langsung oleh Bupati masing-masing. Tugas dari Satlak PBP adalah melaksanakan penanggulangan bencana di Kabupaten pada tahap Pra Bencana, Tanggap Bencana serta Pasca Bencana. Pada tahap Pra Bencana, kegiatan yang dilaksanakan antara lain kegiatan Pencegahan, Mitigasi serta Kesiapsiagaan yang meliputi:

- a. Pendataan dan penyusunan peta daerah rawan bencana dan menginformasikan kepada Pemerintah Kecamatan/Desa Kelurahan dan masyarakat;
- b. Penyusunan Perth, Protap, Juklak serta Juknis terkait penanggulangan bencana beserta penganggaran biayanya dalam APBD;
- c. Pengadaan peralatan operasional;
- d. Pembangunan pos pengamanan, menaraintai dan sarana pengaman bencana yang lain serta pemasangan rambu-rambu;
- e. Menetapkan daerah alternatif pengungsian korban bencana
- f. Melakukan sosialisasi melalui media massa; dan
- g. Pembentukan Satgas Penanggulangan Bencana disertai dengan pelatihan serta penyuluhan kepada masyarakat.

Dalam tahap *Tanggap Bencana*, Satlak PBP selaku Ujung tombak bertugas secara langsung turun ke lokasi bencana dalam rangka mengkoordinir dan memberikan petunjuk teknis pelaksanaan, mengirimkan Tim Reaksi Cepat PB, Satgas PBP serta relawan ke daerah bencana; Pengamanan lokasi bencana; Memberikan bantuan sarana dan prasarana yaitu penyediaan tempat penampungan sementara, bantuan tenaga medis, obat-obatan, pakaian dan makanan (dapur umum); dan Melaporkan kejadian bencana dan penanggulangannya kepada Gubernur dan instansi terkait.

Selanjutnya pada tahap Pasca Bencana, tugas Satlak PBP adalah:

- a. Mewaspadai kemungkinan terjadinya bencana susulan atau bencana ikutan;
- b. Melaksanakan pencatatan/inventrisasi korban dan kerugian harta benda;
- c. Melaksanakan kegiatan rehabilitasi mental dan fisik agar korban segera kembali melakukan kegiatan seperti semula dengan mengusahakan agar sarana dan prasarana umum yg rusak dapat berfungsi kembali;
- d. Menyusun program dan membangun kembali (rehabilitasi dan rekonstruksi) sarana/prasarana jalan, pemukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum agar terhindar atau tahan terhadap bencana sehingga aktivitas kehidupan masyarakat dapat berjalan seperti semula dan kesejahteraan semakin meningkat; dan
- e. Membuat laporan terjadinya bencana dan upaya yang dilaksanakan dalam rangka PB serta laporan penerimaan dan penyaluran bencana kepada Ketua Satkorlak PB (tingkat Propinsi).

Guna menjamin penyelenggaraan manajemen bencana secara efektif, efisien, dan terkendali, diperlukan suatu konsep yang jelas sebagai dasar mekanisme pemicu bagi semua unsur terkait. Konsep operasi ini meliputi tahapan serta kegiatan sesuai dengan daur bencana yaitu preventif, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, pemulihan, rehabilitasi dan rekonstruksi. Pelaksana operasi diatur sebagai berikut:

a. *Tahap Pra Bencana*

1. Bidang Kajian Bencana dan Kedaruratan

a) Kegiatan Preventif meliputi :

- 1) Melaksanakan koordinasi dan kerja sama dengan departemen teknis dan instansi terkait lainnya untuk mengembangkan program-program pencegahan bencana dan peringatan dini.
- 2) Melakukan pemetaan (mapping) daerah rawan bencana diseluruh wilayah tanah air.
- 3) Menyiapkan perangkat lunak dan produk-produk hukum yang diperlukan untuk manajemen bencana.
- 4) Menyiapkan buku-buku petunjuk tentang manajemen bencana, serta menyosialisasikannya kepada masyarakat.
- 5) Melakukan kerja sama dengan lembaga lain baik nasional maupun internasional.

b) Kegiatan Mitigasi, meliputi

- 1) Mengembangkan metode manajemen bencana terutama " stem peringatan dini"
- 2) Merencanakan program dan kegiatan manajemen bencana berikut rencana kebutuhan anggaran dan contingency plan;
- 3) Membangun kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana dan kedaruratan melalui pelatihan dan simulasi;
- 4) Melaksanakan pengkajian (*lessons learned*) mekanisme manajemen yang efektif dan efisien;
- 5) Melaksanakan supervisi ke daerah untuk kesiapsiagaan;
- 6) Membangun jejaring tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional;
- 7) Melaksanakan monitoring dan evaluasi program dan kegiatan ;
- 8) Melaksanakan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama mengenai sistem peringatan dini, kesiapsiagaan, dan pengembangan sistem komunikasi ;
- 9) Mengkaji faktor sosial budaya masyarakat yang dapat mempengaruhi efektifitas manajemen bencana ;
- 10) Melaksanakan simulasi manajemen bencana;

2. Pusat Pengendalian Operasi (Pusdalops)

- a) mempersiapkan dan mengatur Satuan Tugas Tanggap Darurat (*Emergency Response Team*) yang berfungsi sebagai Tim Siaga (ear maked) tingkat nasional ;
- b) memantau kesiapsiagaan daerah, termasuk Satuan Tugas Tanggap Darurat Provinsi dan Kabupaten/kota;
- c) memantau kesiapan masing-masing instansi terkait;
- d) mengoperasikan Pusat Krisis Nasional, yang dihubungkan dengan Pusat-Pusat Krisis diseluruh provinsi dan kabupaten/kota, melalui jaringan komunikasi satelit, secara terus menerus 24 jam;
- e) memantau dan menganalisa setiap perkembangan situasi;

- f) menyosialisasikan standar peringatan dini kepada dan lembaga-lembaga pelaksana manajemen bencana;
 - g) membangun, mengembangkan, dan mengintegrasikan sistem jaringan komunikasi dan informasi, melalui pemanfaatan teknologi tepat guna, dengan pusat-pusat operasional lembaga-lembaga pemerintah, terutama Kepolisian RI, Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG), Badan SAR Nasional (Basarnas), Badan Intelijen dan Strategis (BAIS) TNI, dan Departemen Pertahanan.
 - h) Mengatur clan mengendalikan penggunaan dana dari APBN/D untuk mendukung seluruh kegiatan manajemen bencana
3. Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat)
- a) menyusun dan mengembangkan kurikulum untuk pendidikan, pelatihan, dan simulasi;
 - b) merencanakan dan melaksanakan pendidikan dan pelatihan manajemen bencana
 - c) melaksanakan penyuluhan dan sosialisasi kepada masyarakat mengenai program manajemen bencana
 - d) menyusun mengatur, mengendalikan penggunaan dana dari APBN/D untuk mendukung seluruh kegiatan pendidikan, pelatihan, dan simulasi manajemen bencana secara nasional
- b. *Tahap Kejadian Bencana*
1. Tahap Tanggap Darurat
- Segera setelah mengetahui terjadi bencana, satlak/Satkorlak melaksanakan kegiatan sebagai berikut;
- a) mengaktifkan dan menggerakkan dinas terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya;
 - b) memobilisasi Satuan Tugas Tanggap Darurat kelokasi bencana, dan apabila diperlukan dapat meminta bantuan Satgas Tugas tangap Darurat dari daerah terdekat
 - c) mengoordinasikan mobilisasi Satpol PP setempat untuk mendukung penanganan tanggap darurat dilokasi bencana
 - d) mengoordinasikan dan memobilisasi sumber daya dari seluruh instansi terkait untuk penanganan bencana sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan situasi
 - e) melaporkan berkembang situasi secara berkala dan/atau sesuai dengan kebutuhan secara berjenjang dan meminta bantuan apabila diperlukan
- 0 pada bencana tingkat Nasional, Pusdalops nasional menggerakkan Satuan Tugas Tanggap Darurat Nasional dari masing-masing instansi terkait yang sudah terlatih, sedangkan pada bencana tingkat daerah atau lokal, Pusdalops Nasional melaksanakan supervisi teknis
- g) mengaktifkan jejaring informasi dan komunikasi antar instansi terkait
 - h) melaksanakan koordinasi secara berjenjang dan berlanjut
2. Tahap Pemulihan
- Pada tahap ini kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan dari kegiatan penanganan tanggap darurat dengan ketentuan :
- a) mengedepankan dan memberdayakan semua unsur terkait, terutama lembaga yang berkaitan dengan kesehatan, SAR, penyediaan sumber air dan sanitasi lingkungan, makanan, dan tempat penampungan sementara bagi pengungsi, serta manajemen jenazah korban sesuai dengan hasil "*Kr& assesment*";
 - b) melaksanakan koordinasi dengan Kepolisian RI dan institusi penegak hukum lainnya dalam pelaksanaan penegak hukum dan dan kamtibmas untuk melindungi masyarakat dan harta milik mereka

- c) melanjutkan pelaksanaan survei secara lebih mendalam dan komprehensif untuk mengetahui perkembangan situasi lanjutan guna perencanaan lebih lanjut
- d) mengalihkan komando dan pengendalian dari unsur TNI kepada unsur Satkorlak/Satlak;
- e) memobilisasi Tim *surveillance* ke daerah bencana.

c. Tahap Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Pada tahap ini kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan dari program pemulihan dengan ketentuan:

1. Pelaksanaan kegiatan oleh Pemerintah dengan lebih memberdayakan departemen/instansi terkait dan mengikutsertakan unsur masyarakat
2. komando dan pengendalian sepenuhnya oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah
3. pelaksanaan program kegiatan mengacu dan memanfaatkan hasil *surveillance* yang dilaksanakan oleh Pusat Kajian

Bentuk Kerjasama BPBD Terhadap Penanggulangan Bencana Dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat Di Daerah Rawan Bencana Di Propinsi Jawa Timur.

Dalam PP No 50 Tahun 2007, tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, dan PP No 23 tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanganan Bencana, secara jelas disebutkan bahwa walaupun disusun dalam kerangka nasional, maupun regional, implementasi penanganan bencana juga melibatkan para pelaku regional dan internasional.

Kerjasama dalam penanganan bencana harus dilakukan secara lintas wilayah karena pada hakekatnya bencana tidak terbatas oleh lingkup administratif atau kewilayahan tertentu. Kerjasama regional dan internasional merupakan salah satu wujud pengurangan risiko bencana yang bersifat lintas wilayah dan wujud solidaritas serta kebersamaan umat manusia.

Dalam kaitannya ini di kawasan negara-negara Kepulauan Pasifik yang telah menetapkan Framework for Action 2005-2015: An Investment for Sustainable Development in Pacific Island Countries; kawasan Afrika membentuk Africa Advisory Group on Disaster Risk Reduction dan menetapkan African Regional Platform of National Platform for Disaster Risk Reduction; dan di kawasan Asia telah disepakati dokumen Beijing Declaration on the 2005 World Conference on Disaster Reduction.

Pada lingkup negara-negara ASEAN telah disepakati ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response. Dalam Beijing Action Plan, dirumuskan strategi dan pola kemitraan dalam penanganan dan pengurangan bencana di kawasan Asia dengan melibatkan semua pihak terkait. Kawasan Asia merupakan kawasan yang rawan bencana, baik bencana alam, wabah penyakit maupun bencana sosial. Untuk itu kerjasama regional dalam pengurangan risiko bencana di Asia mutlak dilakukan dan didukung oleh lembaga dan institusi kerjasama regional dan sub-regional yang ada.

KESIMPULAN

Letak kekuatan manajemen penanggulangan bencana secara integratif berbasis *community*, adalah mendasarkan pola *new public manajemen*, yang diletakkan pada ruang yang cukup luas, dimana seluruh komponen yang ada dalam komunitas diberi kesempatan untuk turut berpartisipasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada pada komunitas. Komunitas dan kelompok paling rentan adalah aktor utama dan memegang peranan kunci dalam perencanaan dan proses selanjutnya dan masyarakat (komunitas) tidak lagi sekedar sebagai "kurban" yang perlu dibantu. Adanya

menejemen penanganan bencana berbasis masyarakat ini dapat menggugah kesadaran masyarakat akan potensi bencana yang ada karena adanya pendekatan melalui baik pendidikan maupun pelatihan, sosialisasi dan semua pihak yang bekerjasama dengan para ahli bencana, akan semakin mendekatkan kita kepada masyarakat, yang akhirnya masyarakat korban atau masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana akan lebih siap dan lebih cerdas dan tanggap dalam menghadapi bencana di daerah mereka masing-masing.

Peran birokrasi pemerintah daerah (BPBD, Satlak) dalam penanganan bencana alam di daerah rawan bencana di Propinsi Jawa Timur masih dinilai kurang optimal. Konsistensi pemerintah daerah masih perlu dipertanyakan dalam inkonsistensinya terhadap kebijakan yang *pro public*. Kinerja pemerintah daerah terhadap penanganan bencana yang belum optimal hingga saat ini masih kita rasakan. Selain itu, hingga kini kita juga masih menghadapi berbagai persoalan lainnya yang mendasar pasca bencana antara lain pengangguran, kemiskinan, korupsi, kurang stabilnya ekonomi, kerusakan lingkungan, pendidikan dan kesehatan, serta masih lemahnya penegakan hukum. Padahal dengan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan dasar yang terkait dengan kebijakan penanganan bencana di daerah rawan bencana diharapkan dapat diwujudkan dalam bentuk *Good Local Governance*.

Birokrasi yang memiliki perilaku (*attitude*) dan atau ketertarikan (*interest*) dalam hal-hal: sikap percaya diri (*self confidence*), berorientasi pada tindakan (*action eoriented*), dorongan untuk selalu meningkatkan kualitas diri, serta sikap tanggung jawab (*responsibility*) sangat dibutuhkan dalam penanganan bencana di daerah rawan bencana. Oleh karena itu, sangat penting untuk ditekankan beberapa hal dalam hubungan dengan penegakan *good local governance*, yang perlu diperhatikan oleh setiap peran birokrasi dalam pemerintah daerah.

Kerjasama pemerintah daerah dalam mewujudkan pelayanan dasar yang masih kurang juga merupakan salah satu permasalahan utama dalam penanganan bencana di daerah rawan bencana. Walaupun telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal dan PP No 50 tahun 2007 tentang tata cam pelaksanaan kerjasama daerah, namun ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal. Pemerintah daerah masih sangat sektoral dalam mengatasi penanganan bencana. Hal ini berdampak pada pelayanan dasar dan pemulihan masyarakat korban menjadi sulit dilaksanakan. Kerjasama antar daerah dan lintas sektoral sangat diperlukan dalam di segala sisi penanganan bencana khususnya dalam penye, baik pada pra, saat ataupun pasca bencana terjadi. Untuk itu perlu adanya kebijakan pemerintah daerah lebih strategis yang melandasi masalah kebencanaan agar memudahkan dan melancarkan kerjasama. Di daerah rawan bencana sangat diperlukan upaya kerjasama dan peningkatan kualitas kepemimpinan untuk koordinasi terutama pada tahap tanggap darurat, dimana kelangkaan sumber daya sexing menjadi factor penghambat, penyulit dan kendala kerjasama. Dengan adanya acuan dan pedoman bagi petugas penanganan dan petugas lain yang terkait maka penanganan bencana diharapkan menjadi lebih efisien dan lebih efektif terutama dengan adanya optimalisasi sumber daya secara harmonis. Hasil guna dan data guna penanganan kebencanaan sangat dipengaruhi oleh kualitas koordinasi dan kemampuan manajerial pelaksanaan kegiatan bantuan kemanusiaan.

Dalam upaya penanganan bencana perlu adanya usaha perbaikan *capacity building* terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penanganan bencana lintas sektoral. Selain itu, upaya ini dapat berhasil jika dikuti oleh peningkatan pengetahuan, ketrampilan, serta perilaku dan sikap petugas penanganan yang mumpuni, untuk dapat merespon berbagai permasalahan yang dihadapi secara tepat dan efektif. Ketidakjelasan dan ketidak lengkapan peraturan merupakan celah yang dapat dimanfaatkan.

REKOMENDASI

Perlu adanya usaha perbaikan terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penanganan bencana lintas sektoral. Selain itu, upaya ini dapat berhasil jika diikuti oleh peningkatan pengetahuan, ketrampilan, serta perilaku dan sikap petugas penanganan yang mumpuni, untuk dapat merespon berbagai permasalahan yang dihadapi secara tepat dan efektif.

Ketidajelasan dan ketidaklengkapan peraturan merupakan celah yang dapat dimanfaatkan, sehingga perlu adanya tindakan yang nyata dalam melakukan review terhadap peraturan yang memungkinkan adanya celah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan KKN dan memperbaiki substansi peraturan tersebut, terutama yang memungkinkan terjadinya multi interpretasi (*ambiguitas*).

Meningkatkan kesiapan kelembagaan dan masyarakat dalam mencegah, menghadapi dan menanggulangi bencana alam yang akan terjadi, (mengarusutamakan pengurangan resiko bencana sebagai prioritas nasional dengan kelembagaan yang kuat, melakukan identifikasi, mengkaji, memantau bencana serta menerapkan sistem peringatan dini, dan manajemen bencana dan meningkatkan kesiapsiagaan menghadapi bencana.

Meningkatnya kinerja penanganan bencana, baik pada tahap darurat maupun pemulihan, lebih terprogram dan terencana sebelumnya, saat, dan pasca bencana dan pengurangan resiko bencana.

Semakin kuatnya kapasitas kelembagaan khususnya dalam rangka pemberdayaan masyarakat, terkait dengan pendanaan dalam penanganan dan semakin terdesentralisasinya upaya penanganan bencana dan pengurangan resiko bencana, yang diiringi dengan semakin meningkatnya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana, dan meningkatnya daya guna rencana tata ruang wilayah dalam penanganan bencana.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2008, *Pengantar Analisis Birokrasi Publik* UMM Press, Malang.
- Alatas, Syed Hussein, 1987. *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta: LP3ES
- Andy Fefta Wijaya, 2007, *Teori Administrasi, Materi Kuliah Program Doktor Ilmu Adm Publik*, Ugly Brawijaya Malang.
- Bennet Robert J (edited), 1994, *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries*, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris.
- Bakornas PBP, 2001. *Keputusan Presiden RI No. 3 Tahun 2001*. Sekretariat Bakornas PBP. Jakarta.
- Bevaola Kusumasari, *Mengembangkan Kapabilitas Birokrasi Publik dalam penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan Pasca Bencana*, A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, MPBI, Jakarta.
- Carter, W. Nick, 1992. *Disaster Management Handbook*. Asia Development Bank. Manila.
- Dwiyanto, Agus, 2001, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Birokrasi (PSKK), UGM Yogyakarta.
- Dewa Made Joni, 1999, *Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Peningkatan Mutu Manajemen Publik*, Tesis, Bali.
- Dunn, N William, 2000, *Pengantar Analisis Birokrasi Publik*, edisi kedua, Penerbit Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Djoko Kirmanto, 2002, *Kebijakan Penanggulangan Bencana*, Pustekim, Bandung.

- Departemen Pekerjaan Umum, 2002, *Tata Cara Perencanaan Ketahanan Gempa untuk Rumah dan Gedung*, SNI 03 1726 2002 (Revisi), Jakarta.
- Dwi Nur Handoko, 2006, *Model Penanganan Bencana Banjir*, Seminar dan Workshop, LPPM, UGM Yogyakarta. .
- Jonatohan Lassa. 2007, *Perencanaan dan Paradigma Menegement Bencana*, TOT CBDRM HIVOS Aceh Program.
- Kausar, 2007, *Manajemen Bencana*, Depdagri-Dirjen PUM, Jakarta.
- Keban, Yeremias, 2004, *Enam Dimensi Models Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue*. Gaya Media. Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketa pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Kurt A Macleod, 2006, *Cambodian Community Based Flood Mitigation and Preparedness*, The Ford Fondation.
- Munaf DR, 2007. *Model Interkoneksi Pencegahan Dini Bencana Adam*. Jakarta, Jumal Socioteknologi Edisi 10 Tahun 6, April 2007.
- Mendagri, 2008, *Peran Departemen Dalam Negeri Dalam Negeri Dalam Penanggulangan Bencana Alarn*, Program Pilihan PPRA XLI LEMHANAS RI, 21 Agustus 2008.
- Monzu Morshed, 2007, *Community Participation in Urban Flood Mitigation Under Bangladesh Urban Disaster Mitigation*, Project BUDMP.
- PSBA-Bakosurtanal, 2003. *Panduan Mitigasi Bencana Alam: Gempa bumi, Tsunami, Gunungapi. dan Angin Kencang*. PSBA-UGM. Yogyakarta.
- Spence- ' :Ae M. and Signe M. Spencer, *Competence at Work, Models for Superior Performance*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1993
- Rahmat Agus, 2006, *Menuju Birokrasi Penanganan Bencana yang Integratif*, Inovasi Online, Vol8/X111/Nov/2006.
- Sofian Effendi, 2004. *Revitalisasi Jati Diri UGM Menghadapi Perubahan Global. Orasi Ihniah dalam Peringatan Dies Natalis ke 55 Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta.
- Vaughn, Robert G, 1980, *The Personal Accountability of Civil Servants*. The Bureaucrats. Fall
- Yudoyono, Bambang, 2003, *Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Zauhar Susilo dalam Achmady ZA dick, 1994. *Kebijakan Publik dan Pembangunan*, FIA Brawijaya Malang-IKIP Malang.