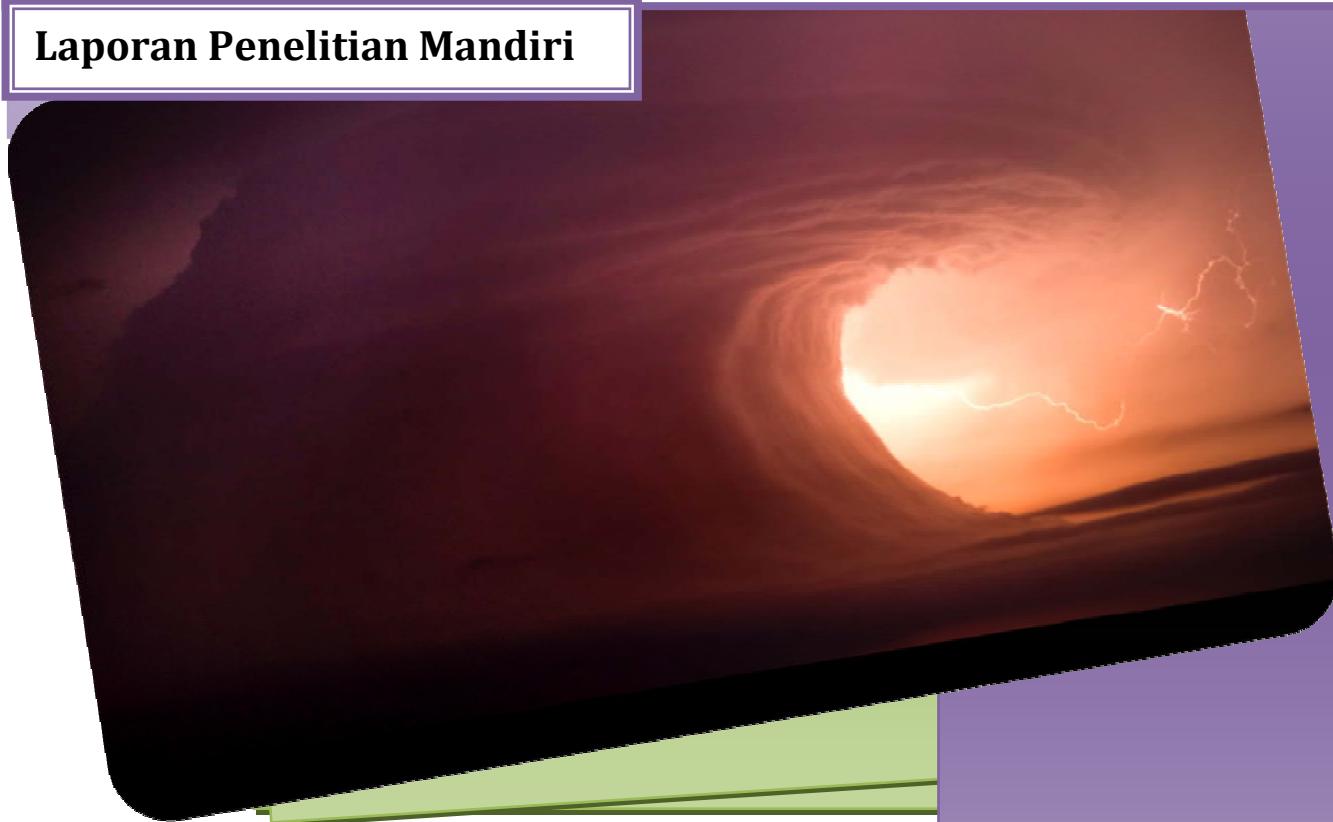




# **Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Manajemen Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Tasikmalaya**

**Laporan Penelitian Mandiri**



**Oleh**

**Pratiwi \* Danik Wijayanti**

**ISBN : 978-979-3382-60-9**

IMPLIKASI OTONOMI DAERAH TERHADAP MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI  
KABUPATEN TASIKMALAYA

Penulis : Pratiwi, Danik Wijayanti

Editor : Pratiwi, Danik Wijayanti

Desain Sampul & Isi : Iman Arisudana, Danik Wijayanti, Pratiwi

Sumber Gambar : <http://www.brightermindspublishing.com/2011/05/centralized-decentralized-business-models/h-110/>

<http://i.imgur.com/xCGBm.jpg>

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Cetakan I, 2012

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Tel/Fax : (022) 7790044 – 7790055

E-mail : [admin@litbang-lan-bdg.info](mailto:admin@litbang-lan-bdg.info)  
[info@bandung.lan.go.id](mailto:info@bandung.lan.go.id)

Web : [www.litbang-lan-bdg.info](http://www.litbang-lan-bdg.info)  
[www.bandung.lan.go.id](http://www.bandung.lan.go.id)

---

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

*Pratiwi dan Danik Wijayanti*

Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Manajemen Penanggulangan Bencana di  
Kabupaten Tasikmalaya

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga  
Administrasi Negara, 2012

65 hlm.

ISBN: 978-979-3382-60-9

I. Otonomi Daerah

II. Pratiwi, Danik Wijayanti

---

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, Termasuk dengan cara  
penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan atas kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas restu Nya, penelitian tentang implikasi otonomi daerah dan manajemen bencana ini dapat diselesaikan dengan lancar hingga penulisan laporan akhir. Tim penulis berharap dengan diselesaikannya laporan ini dapat terdeskripsikan mengenai manajemen bencana di level birokrasi di Kabupaten Tasikmalaya. Kabupaten Tasikmalaya merupakan salah satu kabupaten yang rawan bencana, maka manajemen bencana merupakan hal yang menjadi prioritas program pemerintah.

Laporan ini menyajikan dinamika penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya di level birokrasi dan masyarakat adat. Pada level birokrasi, manajemen penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya dikelola oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pembentukan BPBD yang masih relatif baru berdampak pada ketimpangan kewenangan dan koordinasi sebagai konsekuensi dari restrukturisasi organisasi. Sehingga, penanggulangan bencana belum tertangani dengan baik karena memerlukan koordinasi yang lebih intensif.

Sementara di sisi lain terdapat eksistensi kearifan lokal masyarakat adat yang menunjukkan bahwa kearifan lokal tersebut memiliki nilai-nilai budaya tentang pengurangan dampak bencana. Tim penulis berharap bahwa nilai kearifan lokal ini dapat menjadi aset bagi pemerintah dalam membuat kebijakan tentang manajemen bencana lebih lanjut. Bahkan, dimungkinkan, aset kearifan lokal ini menjadi modal bagi tumbuhnya partisipasi sebagai semangat dari dicetuskannya otonomi daerah pasca-reformasi.

Pada kesempatan ini tim penulis juga berterimakasih kepada Dra. Endang Wahyuningsih, Moch Ridwan Sunarya, S. Sos dari BPBD serta Sarjan sebagai salah satu narasumber yang telah memberikan penggambaran tentang kearifan lokal masyarakat Kampung Naga. Akhirnya, penulis menyadair bahwa laporan ini masih banyak kekurangan, maka kami terbuka dengan masukan sebagai bahan yang dapat memperkaya khazsanah manajemen penanggulangan bencana di Indonesia. Sekian dan terimakasih.

Jatinangor, Juli 2012

Tim Penulis

## DAFTAR ISI

|  |    |
|--|----|
| <b>HALAMAN BALIK</b>   | 1  |
| <b>KATA PENGANTAR</b>  | 2  |
| <b>DAFTAR ISI</b>  | 3  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                                     | 5  |
| A. Latar Belakang  | 5  |
| B. Identifikasi Masalah                                      | 11 |
| C. Ruang Lingkup Kajian                                      | 11 |
| D. Tujuan Penelitian   | 12 |
| E. Hasil yang Diharapkan                                     | 13 |
| <b>BAB II LANDASAN TEORI</b>                                 | 14 |
| A. Pengertian Manajemen Penanggulangan Bencana               | 14 |
| B. Otonomi Daerah dalam Kerangka Penanggulangan Bencana      | 16 |
| C. Pembagian Wewenang dalam Manajemen Penanggulangan Bencana | 17 |
| 1. Peran Pemerintah Kabupaten                                | 18 |
| 2. Peran Pemerintah Provinsi                                 | 19 |
| 3. Peran Pemerintah Pusat                                    | 23 |
| D. Aspek-Aspek dalam Manajemen Penanggulangan Bencana        | 27 |
| E. Kerangka Pemikiran  | 29 |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN</b>                             | 30 |
| A. Metodologi Penelitian                                     | 30 |
| B. Teknik Analisis Data                                      | 31 |
| C. Instrumen   | 32 |
| <b>BAB IV PEMBENTUKAN BPBD PROVINSI JAWA BARAT</b>           | 34 |
| <b>DAN BPBD KABUPATEN TASIKMALAYA SERTA</b>                  |    |
| <b>RELEVANSINYA TERHADAP EFEKTIVITAS</b>                     |    |
| <b>MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA</b>                      |    |
| A. Pembentukan BPBD Provinsi Jawa Barat                      | 34 |
| B. Pembentukan BPBD Kabupaten Tasikmalaya                    | 36 |
| <b>BAB V IMPLIKASI KOORDINASI STRUKTURAL DAN</b>             | 38 |

**LINTAS SEKTORAL TERHADAP MANAJEMEN  
PENANGGULANGAN BENCANA PADA ERA  
OTONOMI DAERAH**

|                |   |    |
|----------------|---|----|
|                | A. Koordinasi Struktural  | 38 |
|                | B. Koordinasi Lintas Sektoral   | 43 |
| <b>BAB VI</b>  | <b>MENGGALI PRINSIP OTONOMI DAERAH DARI<br/>KEANEKARAGAMAN POTENSI KEARIFAN LOKAL<br/>MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN<br/>BENCANA</b> | 48 |
| <b>BAB VII</b> | <b>KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>   | 55 |
|                | A. Kesimpulan   | 55 |
|                | B. Rekomendasi  | 57 |
|                | <b>DAFTAR PUSTAKA</b>   | 63 |

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Disahkannya UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 membawa sejumlah isu-isu sebagai implikasi salah satunya hubungan hierarki antara provinsi dan kabupaten. Pada implementasinya, kedua UU tersebut melemahkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah dalam melakukan pengawasan, pembinaan, dan koordinasi. Tata koordinasi antara gubernur dengan bupati/ walikota sempat menjadi polemik antara lain kurangnya unsur ketaatan kabupaten/ kota terhadap provinsi karena bupati/ walikota tidak bertanggung jawab langsung kepada gubernur. Selain itu, koherensi UU 32 Tahun 2004 dengan kebijakan sektoral kerap menimbulkan persoalan seperti kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan atau pelayanan tertentu, pengaturan pembagian hasil sumberdaya alam, pajak dan juga kebencanaan. Hingga saat ini belum ada kodifikasi UU Sektoral yang berkaitan dengan tanggung jawab dan hubungan pengelolaan sektor sehingga

potensi perselisihan stakeholder karena perbedaan landasan UU dapat diminimalkan.

Pada konteks sektoral dalam penanganan bencana, pemerintah pusat telah membentuk UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam UU 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 Nomor 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. Sejalan dengan itu, pendekatan melalui paradigma pengurangan resiko merupakan jawaban yang tepat untuk melakukan upaya penanggulangan bencana pada era otonomi daerah. Dalam paradigma ini, setiap individu diperkenalkan dengan berbagai ancaman yang ada di wilayahnya, bagaimana cara memperkecil ancaman dan kerentanan yang dimiliki, serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi ancaman. Hingga

pada 2008 pemerintah mengeluarkan Peraturan presiden RI No. 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Meskipun UU No. 24 Tahun 2007 ini telah disahkan pada 2007, sampai 2010 penanganan bencana di salah satu Provinsi di Indonesia yang pernah mendapatkan bencana level nasional yakni DI Yogyakarta masih diserahkan pada dinas-dinas terkait yang disatukan dalam Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satkorlak). Satkorlak bersifat ad hoc yang bekerja dan dibentuk pada saat terjadi bencana. Dinas-dinas yang tergabung dalam Satkorlak antara lain Dinas Pekerjaan Umum yang melakukan penanganan bencana dari aspek infrastruktur fisik dan perumahan, Dinas Pendidikan yang melakukan penanganan bencana dari aspek pendidikan kebencanaan, Dinas Kesehatan yang banyak menjalankan program tanggap darurat, serta Dinas Sosial dan Badan Kesbanglinmas yang bergerak di tahap tanggap darurat pascabencana. 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.<sup>1</sup>

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. Pada Rabu, 2 September 2009 gempa sebesar 7,3 skala richter mengguncang 26 kecamatan di Kabupaten Tasikmalaya serta belasan kecamatan lainnya dari enam kabupaten yakni Kabupaten Ciamis, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Garut, Kabupaten Bandung, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Cimahi. Korban meninggal sebanyak 52 orang, luka-luka sebanyak 39 orang serta 4451 unit rumah rusak berat

---

<sup>1</sup> 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.

dan 7480 unit rumah rusak ringan.<sup>2</sup> Sementara pada 10 Januari 2011 angin puting beliung merusak 26 rumah di Kabupaten Tasikmalaya.<sup>3</sup> Bencana lain juga terjadi dengan dinaikannya status Gunung Galunggung dari menjadi waspada pada 13 Februari 2012 setelah terjadi beberapa gempa vulkanik sebelumnya.<sup>4</sup> Ribuan warga yang tinggal di sekitar lereng Gunung Galunggung dan Pendaki dilarang untuk mendekati kawah saat status waspada.

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

---

<sup>2</sup> Sumber: Laporan Penanggulangan Bencana Gempa Bumi Tasikmalaya, Jawa Barat oleh Dinas Sosial Jawa Barat pada 2009.

<sup>3</sup> [www.antaranews.com/26-rumah-rusak-akibat-angin-puting-beliung](http://www.antaranews.com/26-rumah-rusak-akibat-angin-puting-beliung), diakses tanggal 15 Januari 2012.

<sup>4</sup> 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-g-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai](http://www.vsi.esdm.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=252:peningkatan-status-g-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai), diakses tanggal 26 Februari 2012.

membentuk hidup manusia dan lingkungan yang mereka tinggali.<sup>5</sup>

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 ini dilakukan untuk menelusik implementasi pembagian wewenang antara BPBD Provinsi dan Kabupaten. Lebih lanjut, dalam laporan nanti, peneliti akan mengkontraskan 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.

---

<sup>5</sup> 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

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang telah dijabarkan diatas, penelitian ini akan dilaksanakan untuk menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi program penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya ditinjau dari koordinasi aspek prabencana hingga pasca bencana serta alur koordinasi antara BPBD Provinsi Jawa Barat dan BPBD Kabupaten Tasikmalaya?
2. Apa implikasi pelaksanaan otonomi daerah terhadap implementasi program penanggulangan bencana oleh BPBD Kabupaten Tasikmalaya?
3. Rekomendasi apa yang dapat dirumuskan untuk mengatasi permasalahan implementasi dan pembagian kewenangan dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya?

## **C. Ruang Lingkup Kajian**

Ruang lingkup dalam penelitian ini menyangkut dua aspek yakni fokus dan lokus penelitian. Fokus dari penelitian implikasi otonomi daerah terhadap penanggulangan bencana di

Kabupaten Tasikmalaya ini lebih kepada implementasi pembagian wewenang antara BPBD Provinsi Jawa Barat dan BPBD Kabupaten Tasikmalaya. Selain itu, penelitian ini juga akan difokuskan pada partisipasi masyarakat sebagai subjek dari pendidikan kebencanaan. Lokus dari penelitian ini yakni BPBD Provinsi Jawa Barat dan BPBD Kabupaten Tasikmalaya.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini antara lain:

1. Mengetahui implementasi program penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya ditinjau dari koordinasi aspek prabencana hingga pasca bencana serta alur koordinasi antara BPBD Provinsi Jawa Barat dan BPBD Kabupaten Tasikmalaya.
2. Mengetahui implikasi pelaksanaan otonomi daerah terhadap implementasi program penanggulangan bencana oleh BPBD Kabupaten Tasikmalaya?
3. Merumuskan rekomendasi yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan implementasi dan pembagian kewenangan dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya

#### **E. Hasil yang Diharapkan**

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini yakni suatu rekomendasi bagi pembagian wewenang pelaksanaan penanggulangan bencana pada level birokrasi Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. 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 tehadap 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 prabencana, bencana dan pascabencana.

Tahap prabencana sebagaimana tertuang dalam padal 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; kesiap-siagaan, 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.

## **B. Otonomi Daerah dalam Kerangka Manajemen**

### **Penanggulangan Bencana**

Dalam konteks kebijakan, pemerintah pusat mengatur pemerintahan daerah dalam UU No. 32 tahun 2004. Dalam UU ini terdapat beberapa prinsip otonomi daerah, antara lain:

1. Memperhatikan aspek keadilan dan potensi keanekaragaman daerah.
2. Asas demokrasi seluasnya dan pembukaan partisipasi publik.
3. Otonomi yang lebih luas dan utuh di level kabupaten dan terbatas di level provinsi.
4. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri namun harus berjalan sesuai dengan konstitusi NKRI.
5. Asas dekonsentrasi ada di level provinsi.

Secara teoritis otonomi daerah 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 diatas berjalan linier sejalan dengan kesamaan prinsip pembangunan atas-bawah. Meski demikian pada level implementasi kebijakan 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.

### **C. Pembagian Wewenang dalam Manajemen Penanggulangan bencana**

Pemegang fungsi utama dalam manajemen bencana terutama adalah pemerintah daerah, maka, wewenang praktis yang besar disemua tahapan manajemen bencana selayaknya dilimpahkan pada pemerintah daerah. Meski demikian, wewenang-wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten, selayaknya dikoordinasikan bersama empat aktor struktural yakni pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, pemerintah pusat serta pihak swasta.<sup>6</sup> Semua aktor-aktor tersebut memiliki

---

<sup>6</sup> 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

kepentingan, tugas dan struktur yang berbeda maka koordinasi dijalankan dalam satu lini dalam hal ini diatur dalam UUPB No. 24 Tahun 1997. Dalam menjalankan wewenangnya, 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”<sup>7</sup> 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:<sup>8</sup>

### **1. Peran Pemerintah Kabupaten**

Pemerintah kabupaten memiliki peran vital dalam praktek manajemen penanggulangan bencana. 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 pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat oleh pusat.

---

<sup>7</sup> Schneider, S.K. FEMA, *Federalism, Hugo, and “Frisco”*. The Journal of Federalism, 20:97–115, 1990.

<sup>8</sup> Op. cit Lafeber, hlm 556.

Dalam pelaksanaan manajemen penanggulangan bencana, pemerintah kabupaten hendaknya melibatkan masyarakat secara langsung, terutama dalam memberikan penyadaran akan ancaman-ancaman bencana di daerah tertentu.

## **2. Peran Pemerintah Provinsi**

Ketika pemerintah kabupaten tidak dapat menangani dampak bencana yang terlalu besar, kewenangan pemerintah kabupaten dapat dilimpahkan kepada pemerintah provinsi <sup>9</sup>dalam hal ini 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.

Sesuai UUPB No. 24 Tahun 2007, di level daerah dibentuk BPBD baik di level pemerintah provinsi dan kabupaten. Pada tingkat provinsi, BPBD dipimpin oleh pejabat setingkat eselon IB, sedangkan pada level kabupaten, BPBD dipimpin oleh seorang pejabat setingkat eselon II A. Pada pasal 20 dan 21, BPBD memiliki tugas dan fungsi. Tugas BPBD antara lain:

---

<sup>9</sup> Ibid, Lafeber.

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Sedangkan fungsi BPBD antara lain:

- a. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standardisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
- e. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya;
- f. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam

kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;

- g. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- h. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- i. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

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. Dalam UUPB No. 24 Tahun 2007, wewenang BPBD, dan dinas-dinas di level daerah antara lain:

- 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 pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya;
- f. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab antara lain:

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

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. Peran Pemerintah Pusat**

Peran pemerintah pusat tentunya lebih luas daripada pemerintah provinsi dan kabupaten. Pelibatan pemerintah pusat biasanya dimulai dari permintaan formal gubernur. Pemerintah pusat tidak hanya bertugas memenuhi permintaan gubernur ketika bencana di level provinsi dampaknya terlalu besar bagi provinsi, namun juga mengasemen bencana yang terjadi, dari seberapa besar kekuatan dan dampak bencana.<sup>10</sup> Asesmen ini bermuara pada ditetapkannya status bencana. Hasil asesmen tersebut akan digunakan sebagai dasar pemberian besaran distribusi bantuan serta durasi pemberian bantuan dari pusat ke daerah. Pemerintah pusat juga bertugas membuat kebijakan kebencanaan yang akan dilaksanakan di level provinsi dan kabupaten.<sup>11</sup>

Dalam UUPB No. 24 Tahun 2007, Pemerintah Pusat yakni presiden dan kabinet memiliki tanggung jawab dan wewenang. Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. Pengurangan risiko bencana dan pemanfaatan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;

---

<sup>10</sup> Op. Cit, Lafeber, hlm 557.

<sup>11</sup> Ibid, Lafeber.

- c. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- d. Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- e. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
- f. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- g. Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Sedangkan wewenang pemerintah pusat meliputi:

- a. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;
- b. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah;
- d. Penentuan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain;

- e. Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana;
- f. Perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan; dan
- g. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala nasional.

Berkaitan dengan status bencana, pemerintah pusat mempertimbangkan beberapa aspek antara lain:

- a. Jumlah korban;
- b. Kerugian harta benda;
- c. Kerusakan prasarana dan sarana;
- d. Cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan
- e. Dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Selain tanggung jawab dan wewenang pemerintah pusat dalam hal ini presiden, secara nomenklatur sektor, di level pusat juga dibentuk BNPB yang memiliki tugas antara lain:

- a. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;

- c. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- d. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- e. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbang/bantuan nasional dan internasional;
- f. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang
- g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan;
- h. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Selain itu, BNPB mempunyai fungsi meliputi:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas:

## **D. Aspek-Aspek dalam Manajemen Penanggulangan Bencana**

Menurut Kimura, terdapat empat aspek untuk membangun sistem penanggulangan bencana yang baik antara lain: 1) Infrastruktur Fisik, 2) Infrastruktur Administratif, 3) Infrastruktur Sosial dan 4) Infrastruktur Pengetahuan dan Informasi Kebencanaan. Fungsi dari keempat aspek tersebut dapat berjalan optimal jika fungsi administrasi publik di level pemerintah juga berjalan dengan baik.<sup>12</sup> Sementara berjalannya administrasi pemerintahan era otonomi didasari asumsi bahwasanya provinsi memiliki kewenangan 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.

---

<sup>12</sup> Hirosume 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](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.

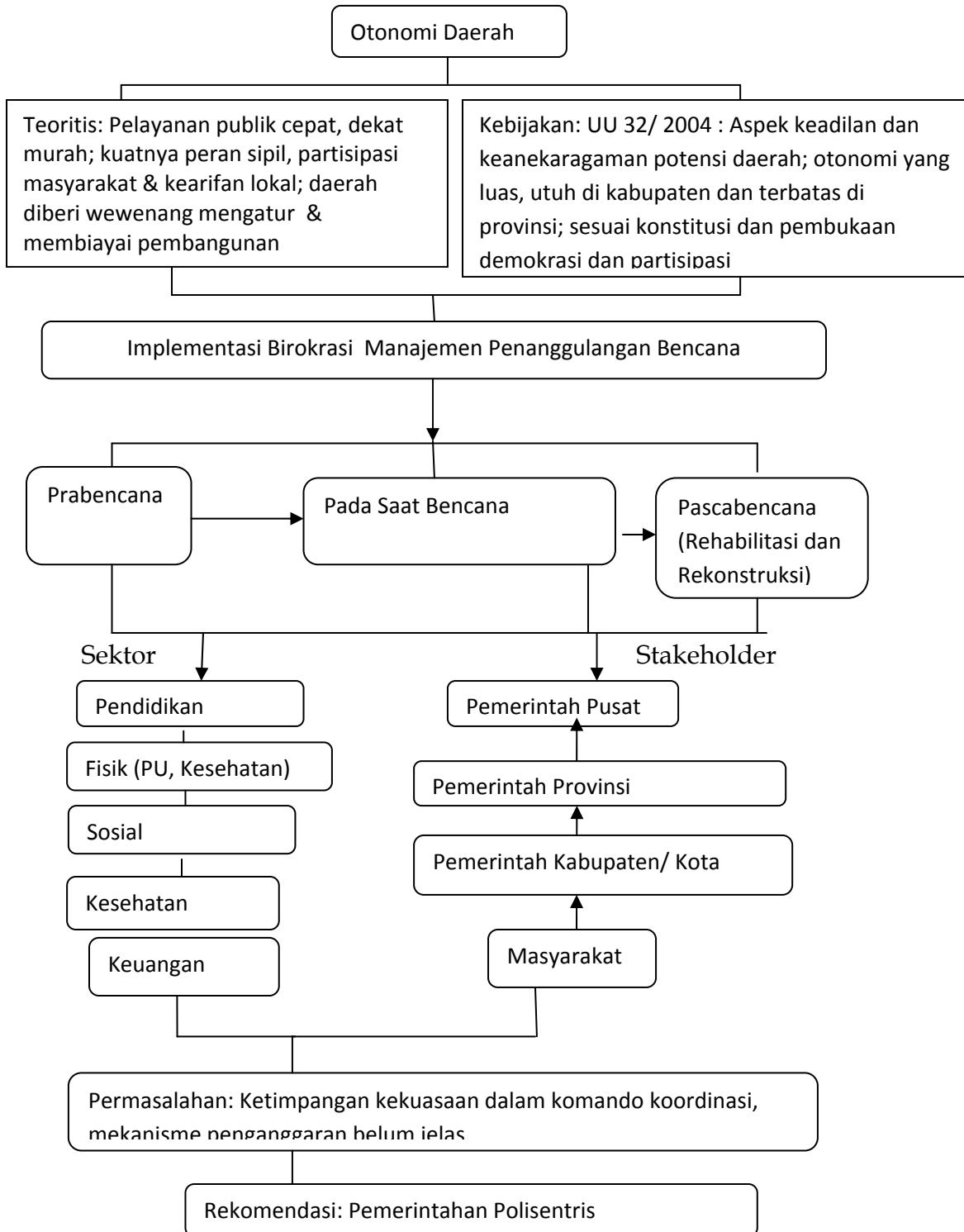
3. Infrastruktur sosial mencakup media lokal dalam sosialisasi bencana, kearifan lokal dan modal sosial yang ada di level komunitas.
4. Infrastruktur pengetahuan dan informasi mencakup pendidikan kebencanaan di semua kalangan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penanggulangan bencana dan 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.<sup>13</sup> Sementara berdasarkan pengalaman penanggulangan bencana di DIY, terdapat satu sektor lagi yakni mekanisme pencairan bantuan keuangan daripusat, provinsi dan kabupaten yang menjadi salah satu persoalan mendasar. Proses penanganan bencana tersebut dijabarkan dalam UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 34 hingga Pasal 59. Lebih lanjut, penelitian ini akan mengkaji implementasi setiap aspek dari proses-proses prabencana, bencana hingga pasca bencana di Kabupaten Tasikmalaya serta struktur koordinasi antara stakeholder yang menjadi aktor di dalamnya.

---

<sup>13</sup> 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



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan menggunakan metode kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin, penelitian kualitatif dimaksud sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.<sup>14</sup> Selanjutnya, dipilihnya penelitian kualitatif karena jumlah stakeholder dalam kebijakan penanggulangan bencana ini tidak terlalu banyak, kemantapan peneliti berdasarkan pengalaman penelitiannya dan metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif.

Studi kasus digunakan sebagai varian metodologi kualitatif penelitian ini. Penelitian berfokus pada kekhasan

---

<sup>14</sup> Lexy J. Moleong. 1989. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remadja Karya

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 stakeholder 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 menjaring narasumber dari masyarakat adat di Kabupaten Tasikmalaya, yakni masyarakat Adat di Kampung Naga.

### **B. Teknik Analisis Data**

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.

### C. Instrumen

Daftar pertanyaan untuk BPBD Provinsi dan Kabupaten:

- a. Bagaimana latar belakang terbentuknya BDBP?
- b. Secara umum, bagaimana ketegasan pembagian tugas antara BPBD di level provinsi dan kabupaten?
- c. Bagaimana implementasi pembagian kewenangan antara gubernur dan bupati/ walikota dalam penanggulangan bencana?
- d. Bagaimana kemudian implementasi pembagian tugas BDBP tersebut?
- e. Dukungan pemerintah pusat dan BNPB sejauh ini seperti apa?
- f. Dengan siapa saja BPBD ini bekerja sama baik aktor-aktor pemerintah, swasta maupun masyarakat?
- g. Program-program apa saja yang sudah dilakukan terkait pendidikan kebencanaan, penyediaan sarana fisik dan kesehatan di semua aspek baik prabencana, bencana dan pascabencana?
- h. Sejauh mana masyarakat dan nilai-nilai kearifan lokal itu ada dalam penanggulangan bencana Kab. Tasikmalaya?
- i. Kendala apa saja yang dialami dalam pelaksanaan program penanggulangan bencana?

Selain menjaring narasumber dari pihak pembuat dan pelaksana kebijakan yakni BPBD Provinsi Jawa Barat dan BPBD Kabupaten Tasikmalaya, penelitian ini juga telah menjaring narasumber dari masyarakat adat di Kabupaten Tasikmalaya yakni di Kampung Naga sebagai subjek kebijakan. Masyarakat Kampung Naga dipilih menjadi salah satu subjek penelitian karena sebagai verifikasi dan penggalian data-data yang berkaitan dengan kearifan lokal serta partisipasi masyarakat terhadap manajemen penanggulangan bencana. Beberapa pertanyaan yang digunakan dalam wawancara tidak terstruktur antara lain:

- a. Bagaimana kondisi masyarakat di Kampung Naga setelah terjadinya gempa yang bersumber di Kabupaten Tasikmalaya 2009 lalu?
- b. Bagaimana masyarakat lokal memandang bencana?
- c. Apa yang mereka lakukan saat terjadi bencana?
- d. Bagaimana mereka bertahan dengan nilai-nilai tradisional dan kearifan lokal dalam menghadapi bencana di tengah arus modernitas yang kini deras?

## BAB IV

### PEMBENTUKAN BPBD PROVINSI JAWA BARAT DAN BPBD KABUPATEN TASIKMALAYA SERTA RELEVANSINYA TERHADAP EFEKTIVITAS MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA

#### A. Pembentukan BPBD Provinsi Jawa Barat

Sebelum dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, pelaksanaan program penanggulangan bencana dikoordinasikan melalui Satkorlak yang bersifat ad hoc, yakni dibentuk dan melaksanakan kegiatan pada saat terjadi bencana. Setelah beberapa kali tim dalam Satkorlak terbentuk dan melaksanakan program, Pak Ridwan, salah satu aktor yang dulu tergabung dalam Satkorlak dan kini menjadi salah satu pegawai di BPBD Provinsi Jawa Barat ini mengungkapkan:

Manajemen bencana seharusnya dimaksimalkan pada saat prabencana agar masyarakat lebih siap dan korban pascabencana bisa dikurangi kemungkinannya. Pembentukan Satkorlak dengan PP No. 21 itu walaupun semua OPD terlibat namun pelaksana koordinasi dan komandonya tidak jelas. Selain itu, Satkorlak hanya melaksanakan tindakan tanggap darurat dan rehabilitasi, rekonstruksi sedangkan persiapan prabencana tidak disiapkan. Dengan dibentuknya BPBD di

level provinsi ini manajemen penanggulangan bencana dari pra hingga pasca lebih terkoordinasi dan terkomando.<sup>15</sup>

Dari wawancara tersebut dapat diidentifikasi bahwasanya pembentukan BPBD pada era otonomi daerah yakni pasca disahkannya UU 32 tahun 2004 merupakan perwujudan dari semangat otonomi daerah yakni dalam hal pengelolaan bencana yang dikelola secara penuh dan terkomando di level provinsi, tidak lagi dikomando pusat. Selain latar belakang tersistematisasinya manajemen penanggulangan bencana dari sebelum hingga setelah bencana, pembentukan BPBD merupakan perwujudan dari pengambilan keputusan setelah terjadinya gempa yang berpusat di Kabupaten Tasikmalaya pada 2009 lalu. Pada saat terjadi gempa pada 2009 lalu, 14 Kabupaten di sekitarnya terkena dampaknya yakni dari jumlah korban jiwa hingga kerugian bangunan fisik. Sehingga, agar lebih terkomando dengan kabupaten, dibentuklah BPBD di level provinsi dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 57 Tahun 2010 tentang Pembentukan BPBD Provinsi Jawa Barat, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 9 tahun 2009 mengenai Susunan Organisasi dan Tata Kerja BPBD Provinsi Jawa barat. Kini setelah dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, seluruh kegiatan

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Moch Ridwan Sunarya, S. Sos, yang dillaksanakan di Kantor BPBD Jawa Barat pada 4 Juni 2012

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. Menurut Endang Wahyuningsih, Sekretaris BPBD Kabupaten Tasikmalaya, pembentukan BPBD Kabupaten di Tasikmaya dilatarbelakangi oleh tuntutan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana selain itu juga pembentukan BPBD di level Kabupaten Tasikmalaya ini bertujuan untuk mempermudah penyerapan dan koordinasi bantuan bencana.

Setelah dibentuknya BDBP Tasikmalaya ini, status Gunung Galunggung di Kabupaten Tasikmalaya mengalami peningkatan menjadi siaga. Dari tersebut, kemudian BPBD dituntut untuk menjalankan program mitigasi dengan segera. Setelah penetapan status siaga itu, BPBD kemudian berkoordinasi dengan BPBD Provinsi, dan dibawah Badan Geologi dan Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Daerah, BPBD melaksanakan pelatihan kepada warga dan aparatur, selain itu data dan jalur evakuasi disiapkan. Meskipun sudah terjadi bencana beberapa kali dan termasuk ke dalam wilayah cincin api, narasumber mengakui program di BPBD sendiri

belum matang, beberapa warga masih mudah panik ketika terjadi bencana. Dari hasil wawancara, dapat diidentifikasi bahwa program penanggulangan bencana, SOP Kegiatan serta mekanisme penyaluran anggaran kebencanaan belum mempunyai prosedur yang jelas.

## BAB V

# IMPLIKASI KOORDINASI KOORDINASI STRUKTURAL DAN LINTAS SEKTORAL TERHADAP MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA PADA ERA OTONOMI DAERAH

### A. Koordinasi Struktural

Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Erna Ermilia, Kepala Bagian Program di BPBD Provinsi Jawa Barat, koordinasi struktural dalam konteks manajemen penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Barat yakni bersifat pemberian dukungan kepada kabupaten dalam pelaksanaan kebijakan. Pada saat sebelum bencana provinsi memberikan bantuan berupa perencanaan, penyelenggaraan dan koordinasi program-program prabencana. Mekanisme koordinasi anatara BPBD Provinsi dan Kabupaten dilakukan dengan menyelenggarakan forum OPD yang salah satunya membahas program-program sandingan dalam penanggulangan bencana sebagaimana seperti yang diungkapkan Moch. Ridwan Sunarya, salah satu pegawai Bagian Program BPBD Provinsi Jawa Barat:

Dalam forum OPD yang sudah dilaksanakan itu respon kabupaten bagus, memberikan kesempatan mereka untuk melaksanakan kegiatan yang terkendala, dan belum terakomodir itu agar bisa dikerjasamakan dengan provinsi. Jadi saling mengisi, program yang tidak ada di kabupaten ya kita bicarakan di forum ini. Termasuk kegiatan prabencana. Itu

kan berdasarkan pesan dari Bappenas untuk menyinergikan program pusat provinsi dan daerah.<sup>16</sup>

Pada tahapan saat terjadi bencana atau tanggap darurat BDBP Provinsi telah memberikan bantuan pula berupa logistik dan infrastruktur. Pada saat tanggap darurat setelah terjadinya bencana, bupati berperan dalam menyatakan status bencana. Penetapan status ini berdasarkan cakupan wilayah, jumlah korban dan kerusakan. Setelah status dan jumlah bantuan ditetapkan oleh kabupaten, penggerahan aparat dan penyaluran bantuan dalam cakupan yang lebih besar dikomando oleh provinsi. Menurut Dra. Erna Ermilia, terbentuknya BPBD di level kabupaten sangat mempermudah koordinasi dengan BPBD di level provinsi. Bantuan logistik dan infrastruktur ini tidak hanya diberikan provinsi pada masa tanggap darurat namun juga pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Meski demikian hubungan koordinasi ini terkadang mengalami kesalahan dalam pendataan dan pelaporan seperti diungkapkan oleh Moch. Ridwan Sunarya berikut ini:

Ya kendala secara umum selama ini koordinasi ya. Koordinasi mudah dikonsepkan tapi sulit dilaksanakan. Di lapangan ya mungkin fungsi koordinasi dan komando yang belum maksimal. Itu ketidakselarasan fungsi koordinasi dan komando misalnya ketika terjadi bencana walaupun kita semua tau setelah ada BPBD itu satu komando tapi kadang-kadang antara BPBD provinsi dan kabupaten tidak jelas fungsi komandonya. Contoh pada saat pelaporan, ada ketidaktepatan asesmen

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hasil wawancara dengan Moch. Ridwan Sunarya.

terhadap bencana dan akibatnya akhirnya data yang kita terima tidak pas, ketika ke lapangan tidak tepat sasaran. Katakanlah, ketika di satu desa ada tujuh pengungsi, karena data dari daerah ada lima pengungsi jadi yang dua tidak terlayani, kita optimalkan tapi dengan Pusdalops. Itu fungsinya pemantauan, koordinasi ke daerah, kita lihat pemantauan dan pelaporan kebencanaan biar kabupaten tidak bingung. Kendala paling sering lainnya ya pelaporan, kalau koordinasi masih bisa dikomunikasikan. Selain itu juga pendataan penerima bantuan pembangunan perumahan Pokmas juga mengalami kesalahan, misalnya seharusnya rumah yang ringan didata jadi rumah rusak sedang. Seperti itu.<sup>17</sup>

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa kendala koordinasi masih terjadi dalam manajemen kebencanaan terutama pada masa tanggap darurat dan rehabilitasi dan rekonstruksi. Untuk mengantisipasi hal tersebut, BPBD Provinsi Jawa Barat membentuk tim sendiri untuk melakukan verifikasi langsung ke lapangan terkait asesmen besarnya bencana, jumlah korban dan kerugian. Selain BPBD Provinsi Jawa Barat yang melaksanakan pendataan, dari kesalahan pelaporan dan pendataan sebelumnya BNPB selaku badan yang berwenang dalam penanggulangan bencana di level provinsi juga melakukan verifikasi tentang data bencana di kabupaten yang bersangkutan. Seperti yang diungkapkan Moch. Ridwan Sunarya berikut ini:

Untuk mengontrol itu kita coba turun ke lapangan ke Cianjur misalnya banjir bandang, harus ditindak lanjuti ya kita turun sendiri mengidentifikasi itu. Fungsi kita monitoring dan evaluasi. Sebenarnya walaupun data memang sering ada

---

<sup>17</sup> *Ibid*, wawancara dengan Moch. Ridwan Sunarya.

perbedaan antara BNPB, BDBP, fungsi kita monitoring dan evaluasi, jadi kita ya verifikasi sendiri. Jadi data tidak kita terima begitu saja walaupun data itu disahkan oleh bupati dan walikota, lalu kita monitoring dan evaluasi apakah sasaran-sasarannya sudah betul. Itu belajar ke lapangan, kita langsung ke lapangan itu harus berdasar evaluasi sebelumnya. Kalau dulu yang dihitung hanya rumah rusak, sekarang juga termasuk infrastruktur lain.

Setelah semua level baik kabupaten, provinsi dan pusat melakukan pendataan dan verifikasi, data-data tersebut disinergikan, setelah itu bantuan disalurkan. Pemberian bantuan logistik pada saat mitigasi bencana dari provinsi ke level kabupaten ini juga diamini oleh Endang Wahyuningsih, sekretaris BPBD Kabupaten Tasikmalaya. Menurut Endang, respon provinsi dalam memberikan bantuan relatif cepat. Sebagaimana apa yang telah diungkapkannya berikut ini:

Dalam meminta bantuan ke provinsi, kita minta memakai surat meskipun sebelumnya juga sudah kontak secara lisan, dan langsung dipersilahkan. Asal kita membawa truk, bantuan langsung disediakan. Selain gempa, kami minta bantuan untuk tanah longsor juga bisa. Selain itu kita juga sudah koordinasi dengan provinsi itu agendanya setahun sekali.<sup>18</sup>

Dari deskripsi diatas terlihat peranan dalam manajemen penanggulangan bencana dari level pusat, provinsi dan kabupaten sebagaimana yang diungkapkan Lafeber. Secara

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Endang Wahyuningsih, Sekretaris BPBD Kabupaten Tasikmalaya pada tanggal 26 Juni 2012.

singkat, Lafeber menjelaskan tentang pembagian peran pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten sebagai berikut:<sup>19</sup>

**Pemerintah Pusat:** Membuat kebijakan dan ,memberikan asesmen mengenai dampai bencana tepat setelah bencana terjadi, hasil asesmen tersebut akan digunakan sebagai dasar pemberian bantuan ke kabupaten dan provinsi.

**Pemerintah Provinsi:** Menerima pelimpahan wewenang dari kabupaten untuk ikut membantu menangani bencana ketika dampak bencana terlalu besar dan tidak dapat diatas dengan sumber daya di kabupaten.

**Pemerintah Kabupaten:** memiliki wewenang untuk membangun dan mengelola program parbencana, tanggap darurat dan rehabilitasi dan rekonstruksi serta melaksanakan kebijakan. Pemerintah kabupaten sebagai aktor terdekat dengan masyarakat wajib melibatkan masyarakat sebagai subjek utama kebijakan.

Pelimpahan dari BPBD Kabupaten Tasikmalaya hingga ke BPBD Provinsi Jawa Barat telah berjalan dengan baik meskipun mengalami kendala koordinasi. Kendala koordinasi yang menyebabkan kesalahan sasaran pemberian bantuan tersebut telah diatasi dengan pembentukan tim pendataan di masing-masing level untuk kemudian mendata dan memverifikasi data tentang korban dan kerugian pascabencana. Hal yang perlu menjadi catatan dalam koordinasi struktural manajemen penanggulangan bencana ini yakni perlunya ditegaskan dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengenai tugas dan wewenang BPBD di level provinsi dan kabupaten. Dalam UU tersebut belum

---

<sup>19</sup> *Op. Cit*, Lafeber.

dijelaskan secara tegas wewenang BPBD Provinsi dan Kabupaten.

## **B. Koordinasi Lintas Sektoral**

Koordinasi lintas sektoral dalam sub bab ini dimaksudkan sebagai koordinasi antara BPBD sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengoordinasi dan memberi komando dalam kebencanaan beserta sektor-sektor lain yakni pendidikan, insfrastruktur, kesehatan dan sosial. Terdapat 19 dinas 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, Dinas-dinas terkait dan kecamatan. Hal ini berkaitan dengan BPBD Kabupaten Tasikmalaya baru terbentuk beberapa bulan sehingga secara kelembagaan belum kuat.

Meskipun di level kabupaten belum kuat secara kelembagaan, dalam forum OPD yang diadakan BPBD Provinsi Jawa Barat berusaha mengoordinasi, mengakomodasi kepentingan dan menampung permasalahan yang ada di level kabupaten. Seperti yang diungkapkan Moch Ridwan Sunarya berikut ini:

Di dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2010 dijelaskan semua kegiatan penanggulangan bencana harus dikoordinasikan ke kami baik dari level dinas provinsi maupun BPBD Kabupaten. Jadi jika tidak ada rekomendasi

dari kami itu tidak boleh dilaksanakan, sehingga tidak ada tumpang tindih. Alhamdulillah, beberapa dinas-dinas terkait yang menyelenggarakan penanggulangan bencana pasti berkoordinasi dengan kami, seperti di Kimrum di Dinas PU yang mengatur tata ruang perumahan pasca gempa. Kemarin mereka mendapat rekomendasi dari kami, kemudian nanti kami juga memantau sejauh mana kegiatannya. Selain dinas terkait, beberapa NGO asing seperti IOM juga harus berkoordinasi dengan kami sebelum melaksanakan kegiatan kebencanaan di Provinsi Jawa Barat. Dalam koordinasi tersebut kamu juga menyaring mana yang NGO yang akuntabel dan mana NGO yang seringnya hanya jadi *broker*.<sup>20</sup>

Ridwan mengakui bahwa sebelum 2009 ketika penanggulangan bencana masih ditangani oleh Satkorlak, koordinasi antar dinas di level provinsi berjalan tidak lancar karena ketidakjelasan koordinator dan komando.

Bisa dibilang, setelah dibentuknya BPBD di level provinsi ini, penanggulangan bencana mengalami kemajuan. Sekarang kegiatan lebih terarah, terkoordinasi dan terkomando. Pada saat adanya Satkorlak itu komando, pelaksana dan koordinasi tidak jelas, akhirnya banyak tumpang tindih termasuk program di dinas-dinas itu. Ego sektoralnya tinggi. Sekarang ego sektoral itu sudah bisa dikurangi.<sup>21</sup>

Walaupun hubungan koordinasi penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Barat mengalami perbaikan setelah dibentuknya BPBD, fenomena yang bertolak belakang terjadi pada hubungan koordinasi di Kabupaten Tasikmalaya. Seperti yang diungkapkan Endang Wahyuningsih berikut ini:

---

<sup>20</sup> *Op. cit*, wawancara dengan Moch Ridwan Sunarya.

<sup>21</sup> *Ibid*, wawancara dengan Moch Ridwan Sunarya

Pada saat penanggulangan bencana masih di Satkorlak dulu, koordinasi langsung di bawah bupati. Kini, di BPBD ada transisi wewenang, secara *ex officio* dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Di situlah koordinasi menjadi kendala. Contohnya ketika akan rapat, dinas-dinas belum memiliki pemahaman tentang UU No. 24 Tahun 2007 tentang koordinasi sektoral itu, sekarang koordinasi sektoral ditangani oleh BPBD. Harus adaptasi untuk koordinasinya, karena kalau kita mengoordinasi rapat, eselonnya sama, akhirnya banyak yang kurang kesadaran akan pentingnya koordinasi ini. Selain itu juga dalam hal anggaran. Ada sedikit benturan mengenai mekanisme pencairan di dinas-dinas terkait kebencanaan. Rata-rata dinas punya program kebencanaan tapi kami belum tau. Di masyarakat sendiri juga ada keluhan, setelah ada BPBD mengapa penanganan kebencanaan malah melambat.<sup>22</sup>

Adanya fenomena koordinasi yang belum dapat berjalan lancar di level Kabupaten tersebut menghambat manajemen penanggulangan bencana yang baik. 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.<sup>23</sup> Aspek lain dalam penanggulangan bencana yakni aspek pendanaan. Aspek-aspek koordinasi tersebut, akan berjalan dengan lancar jika fungsi koordinasi administrasi publik pemerintahan berjalan dengan baik. Keempat aspek tersebut dalam konteks koordinasi lintas sektoral terwujud dalam dinas-dinas seperti Dinas PU, Dinas Pendidikan, BPBD, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan, namun

---

<sup>22</sup> Op. cit, wawancara dengan Endang Wahyuningsih

<sup>23</sup> Op. Cit, Kimura

kondisi di lapangan dinas-dins tersebut belum terkoordinasi dengan baik sehingga menghambat kelancaran penanggulangan bencana.

Hambatan dalam koordinasi kebencanaan di Kabupaten Tasikmalaya terkait dengan sumber daya aparatur didalamnya yang masih berorientasi pada kekuatan kekuasaan yang memberi komando dalam kegiatan koordinasi penanggulangan bencana. Setelah pembentukan BPBD kekuasaan koordinasi melemah karena berada di BPBD yang level eslonnya sama dengan dinas-dinas yang lain, berbeda ketika penanggulangan bencana masih terkoordinasi di level Satkorlak yang langsung dikomando oleh Bupati, sehingga wewenang komando lebih kuat.

Dalam bahasa Douglas McGregor, aparatur yang memiliki kehendak koordinasi kerja yang lemah karena ketimpangan kekuasaan ini 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.<sup>24</sup> Manajemen harus terus aktif dan otoritatif dalam mengendalikan karyawan. Asumsi selain karyawan tidak suka bekerja adalah karyawan tidak punya ambisi sehingga

---

<sup>24</sup> Douglas, McGregor, 1985, *The Human Side of Enterprises*, California: McGraw-Hill/Irwin

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 Dinas-dinas terkait selayaknya dilaksanakan dengan lampiran perintah bupati.

Selain ketimpangan wewenang dalam komando, permasalahan lain dijumpai dalam aspek pendanaan. Mekanisme pencairan bantuan bencana belum ada secara jelas, dalam UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007 disebutkan bahwa pemerintah pusat wajib menganggarkan dana siap pakai untuk penanggulangan bencana dalam APBN, sedangkan di daerah tidak jelas dana penanggulangan bencana harus diambil dari APBD atau dana yang lainnya, sedangkan dari sisi APBD, sementara pada tahun 2011, Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya meminta bantuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat karena pailit.<sup>25</sup> Di sisi lain kewenangan terkait prinsip otonomi daerah secara utuh dan luas dan pembiayaan terbesar pelaksanaan program di level daerah ada di kabupaten. Tantangan tersebut menuntut inovasi dalam hal mekanisme pendanaan penanggulangan bencana.

---

<sup>25</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/node/150452>, diakses tanggal 9 Oktober 2012.

## **BAB VI**

### **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, dan pemerintah kabupaten merupakan level pertama yang merespon bencana dan bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai subjek kebijakan.<sup>26</sup> Maka demikian, nilai-nilai dan partisipasi dalam penanggulangan bencana di level masyarakat selayaknya diperhatikan menjadi nilai-nilai yang dapat menjadi rekomendasi dalam pelaksanaan mitigasi bencana di Kabupaten Tasikmalaya.

Di Kabupaten Tasikmalaya terdapat sebuah kampung adat bernama Kampung Naga dengan karakter masyarakat yang tradisional. Meski masyarakat di Kampung Naga hidup dengan nilai-nilai tradisional, 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 hancur.

Kampung Naga merupakan perkampungan tradisional dengan luas areal kurang lebih 4 ha. Kampung Naga terletak

---

<sup>26</sup> Op. Cit Lafeber, hlm 556.

pada ruas jalan raya yang menghubungkan Tasikmalaya - Bandung melalui Garut, yaitu kurang lebih pada kilometer ke 30 ke arah Barat kota Tasikmalaya. Kampung Naga berlokasi di lembah ditengah perbukitan. Tradisi terlihat dari bentuk rumah yang masih dari kayu seluruhnya dan atap yang terbuat dari ijuk. Semua dinding rumah termasuk lantai terbuat dari kayu. Secara arsitektur, rumah adat di Kampung Naga hanya memiliki satu pintu yakni pintu depan, karena masyarakat sekitar percaya bahwa pintu belakang menyebabkan hal-hal positif yang masuk rumah termasuk rejeki dapat keluar lagi lewat pintu belakang.



Gambar 1: Bentuk rumah warga di Kampung Naga



Gambar 2: Dapur di rumah penduduk Kampung Naga

Di atas dapur terdapat tempat menyimpan kayu bakar yang digunakan untuk memasak. Pondasi rumah tidak ditanam di dalam tanah, pondasi diletakan begitu saja diatas beton yang menjadi alasnya pada empat sisi di sudut rumah. Rumah berbentuk panggung yang dibawahnya dapat digunakan untuk kandang ayam. Dalam pembuatan atap, warga tidak menggunakan paku sama sekali, melainkan diikat dengan rotan, sehingga ketika terjadi bencana terdapat ruang toleransi bagi getaran-getaran. Untaian atap rumah terpasang dengan adanya rangkaian bambu yang

disebut *garumpai*. *Garumpai* berfungsi menjaga kesatuan konstruksi atap bangunan. *Garumpai* dapat lentur mengikuti gerakan ketika terjadi gempa.

Masyarakat Kampung Naga mempercayai bahwa rumah seperti halnya manusia terdiri dari tiga bagian yakni *suku* (kaki), *awak* (badan), dan *sirah* (kepala). Tiap bagian diartikan warga sebagai akhlak yang harus dilaksanakan manusia. Yakni, tekad (niat), ucap (perkataan), dan *lampah* (perbuatan).

Rumah adat Naga berdiri di atas batu-batu penyangga yang tidak dicor atau ditanam ke dalam tanah. Tiang-tiang utama rumah hanya ditumpukkan pada batu. Konstruksi tersebut bisa sangat dinamis mengikuti getaran. Tiap bagian memiliki fungsi penting. Ketiganya harus berjalan beiringan tanpa mungkin dipisahkan satu sama lain.

Pada saat gempa besar yang berpusat di Kabupaten Tasikmalaya, narasumber mengaku tidak panik, begitu pula sejumlah tetangga. Pak Sarjan, salah satu penduduk mengungkapkan ia tidak lari keluar ketika gempa terjadi, karena ia yakin, rumah yang sudah ditinggalinya selama puluhan tahun tidak akan hancur. 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 hutan

terlarang. Juru Kunci Kampung Naga, Ade Suherlin mengatakan, bangunan rumah 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 yang 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 tidak seimbang. Ketika gempa, bangunan yang tidak seimbang itu rentan ambruk. Dari sisi arsitektural, bangunan rumah adat Kampung Naga simetris. Hubungan antara kaki dan badan adalah hubungan sendi. Akibatnya, bangunan bisa merespons getaran dengan elastisitas yang tinggi.

Di seberang kampung terdapat suatu hutan di tengah sungai. Kuncen, atau juru kunci adat sekitar melarang warga untuk memasuki hutan tersebut dengan alasan ekologis yakni jika pulau tersebut diubah oleh manusia, maka akan terjadi tanah longsor. Beberapa tradisi yang masih dipertahankan di Kampung Naga antara lain:

- Larangan menggunakan kendaraan bermotor di dalam kampung
- Larangan memakai TV berwarna dan menonton acara selain berita

- Larangan memakai listrik, jika membutuhkan sumber daya lain, penduduk sekitar menggantinya dengan aki.
- Larangan membangun rumah tembok meskipun mampu.
- Larangan menjual hasil panen sebelum cadangan beras dua tahun mencukupi.

Maka, dapat dideskripsikan secara singkat bahwasanya meskipun masyarakat Kampung Naga hidup dengan nilai tradisional, dampak bencana terbukti dapat dikurangi dengan nilai kearifan lokal yang ada. Fenomena ini layak menjadi modal bagi pengembangan kebijakan penanggulangan bencana dan pelibatan partisipasi masyarakat. Jika nilai-nilai kearifan lokal yang sudah dianut masyarakat selama beberapa generasi diperhatikan dalam pembuatan kebijakan, maka diseminasi program penanggulangan bencana akan lebih mudah diterima masyarakat.

## BAB VII

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. 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.<sup>27</sup> Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelaskan otonomi masyarakat 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 yakni salah satunya dalam manajemen penanggulangan bencana. Lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 ini

---

<sup>27</sup> Prof. Bhenyamin Hoessein, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara* (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. IX (2) 2001)

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 terlampaui besar. Namun, pembiayaan bencana yang secara teoritis beban terbesarnya di level kabupaten belum diatur dengan jelas pada UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007.

Dalam mekanisme birokrasi 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 meskipun dalam UU no. 24 Tahun 2007 belum menjelaskan secara eksplisit pembagian kewenangan kebencanaan di kabupaten dan provinsi. Pembagian wewenang sebagaimana diatur dalam UU tersebut membawa sejumlah implikasi di tataran praktis lapangan antara lain:

1. Program DRR belum terususun secara sistematis
2. Ketimpangan wewenang antara Bupati (Satkorlak) dan Kepala Bada dalam mengoordinasi.
3. Belum ada mekanisme pencairan bantuan bencana yang jelas. Dana siap pakai tidak diwajibkan dianggarkan di APBD sedangkan di pusat diwajibkan. Di sisi lain

kewenangan manajemen penanggulangan bencana terbesar ada di level kabupaten.

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;

Selain implikasi diatas, jika dilihat dari semangat otonomi daerah yang membuka kran partisipasi masyarakat lebih besar, namun fungsi tersebut belum dijalankan secara maksimal. 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.

## **B. Rekomendasi**

Dampak bencana di Kabupaten Tasikmalaya yang cukup besar pada 2009 lalu hingga mengakibatkan 10. 695 rumah rusak berat dan 79 orang meninggal memerlukan analisis mendalam mengenai penanggulangan bencana. Temuan lapangan yang cukup signifikan yakni bahwa pihak BPBD Kabupaten Tasikmalaya memberikan persepsi bahwa mereka belum siap sepenuhnya dalam menyusun program penanggulangan bencana. Selain itu, permasalahan koordinasi sektoral dan kewenangan keuangan kerap jadi kendala. Maka itu, menjadi

sangat penting bagi Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya untuk mempertimbangkan program manajemen bencana yang komprehensif dan berkelanjutan. Tujuan utamanya yakni untuk mempersiapkan masyarakat menghadapi bencana, melibatkan aset di masyarakat dan mengurangi dampak bencana yang sangat dimungkinkan terjadi kembali di Kabupaten Tasikmalaya. Maka langkah-langkah yang perlu ditempuh sebagai rekomendasi agar program penanggulangan bencana menjadi berkelanjutan yakni:

1. Identifikasi Resiko

Ini merupakan langkah pertama yang harus ditempuh untuk memahami persoalan-persoalan mendasar penanggulangan bencana di Tasikmalaya. Langkah ini dapat ditempuh dengan memperbarui peta daerah rawan bencana berdasar jenis bencana, kesiapan masyarakat, analisis kapasitas masyarakat, dan pemahaman dampak langsung dan tak langsung bencana.

2. Persiapan Tanggap Darurat

Warga masyarakat dan pemerintah dapat berkerjasama dalam penjabaran pelayanan penting saat tanggap darurat. Penting bahwa semua level tanggap darurat dari pemerintah kabupaten dan provinsi dilibatkan.

3. Pembangunan Kapasitas Masyarakat dan Institusi

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. Namun koordinasi ini di lapangan mengalami sejumlah kendala yakni kewenangan yang tidak dipegang bupati dalam memberi komando, melainkan BPBD Kabupaten yang sama dalam eselonisasi. Sehingga dalam hal ini kuasa Bupati dalam dilibatkan kembali dalam alur koordinasi penanggulangan bencana antara dinas-dinas sektoral.

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.

Dalam pembangunan kapasitas masyarakat kajian lebih lanjut mengenai nilai-nilai kearifan lokal masyarakat perlu dilakukan lalu menjadikannya landasan dalam manajemen penanggulangan bencana. Kearifan lokal yang diusung akan membuat

diseminasi program penanggulangan bencana lebih diterima dan lebih mudah dipahami masyarakat sebagai subjek kebijakan. Salah satu nilai-nilai yang kearifan lokal yang dapat diadaptasi antara lain menjadikan rumah penduduk di Kampung Naga sebagai model rumah tahan bencana dan mengadaptasi nilai ekologis yang mempertahankan lingkungan dari dampak modernisasi agar kelestarian lingkungan tetap terjaga.

Media yang dapat dipakai antara lain media komunitas masyarakat baik yang berbentuk cetak maupun elektronik. Melalui lembaga-lembaga PKK, masyarakat dapat diajak untuk mengembangkan media komunitas dalam mengurangi dampak bencana.

#### 4. Mitigasi Resiko

Kegiatan dalam mitigasi resiko terdiri dari kegiatan yang dapat mengurangi potensi dampak yang dilakukan sebelum bencana terjadi. Aktivitas-aktivitas tersebut antara lain aturan penggunaan lahan, diseminasi rumah tahan bencana, pendidikan bencana dan sistem peringatan dini.

#### 5. Penyusunan peraturan mengenai penganggaran dan pencairan dana bencana.

Beberapa elemen masyarakat menyatakan keluhannya terhadap penanganan bencana terutama pencairan dana bantuan bencana. Dana bantuan bencana merupakan isu sensitif sehingga harus ditangani dengan standar operating procedure yang jelas, serta transparan.

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 diperkenalkan oleh Ostrom, Tiebout dan Warren pada dekade 1960an.<sup>28</sup> 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:<sup>29</sup>

1. 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

---

<sup>28</sup> Ming Hue Cheng (2012). *The Resource Integration in New Taipei City—The Verification of Policentric Governance Perspective in Journal of Policy Sustainability and Shared Development*. Seoul: The Korean Association for Policy Studies, hlm 409.

<sup>29</sup> Op. Cit. Ming Hue Cheng, hlm 414.

untuk mengatasi persoalan yang sama dihadapi.<sup>30</sup> 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 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;

2. 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

---

<sup>30</sup> 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.

ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dat mempermudah diseminasi program manajemen penanggulangan bencana.

3. 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, Hirotsume (2008). *Large-Scale Earthquake of Sumatra and Reduction Measure for Tsunami* [http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura\\_homepage/Hawaiian%20tsunami%20defense%EF%BC%90%EF%BC%97.10.pdf](http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura_homepage/Hawaiian%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 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

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](http://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-g-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai](http://www.vsi.esdm.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=252:peningkatan-status-g-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai), diakses tanggal 26 Februari 2012.

Cheng, Ming Hue (2012). *The Resource Integration in New Taipei City – The Verification of Policentric Governance Perspective in Journal of Policy Sustainability and Shared Development*. Seoul: The Korean Association for Policy Studies, hlm 409.

Ostrom, Vincent (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.



## Restrukturisasi Organisasi Pascaotonomi Daerah

### Di tengah Agenda Mendesak Manajemen Penanggulangan Bencana

80 % wilayah geografis di Indonesia berpotensi bencana. Birokrasi kebencanaan dituntut lebih sistematis. Pasca UU 24/ 2007 disahkan, porsi manajemen bencana paling banyak diserahkan di level kabupaten. Penelitian yang menggunakan metodologi studi kasus dengan instrumen utama wawancara terstruktur ini mendeskripsikan bagaimana koordinasi dan partisipasi setelah restrukturisasi organisasi kebencanaan. Otonomi daerah yang dicanangkan di Indonesia membawa sejumlah konsekuensi terutama pada restrukturisasi organisasi. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Tasikmalaya yang baru saja didirikan mengalami sejumlah permasalahan antara lain ketimpangan kekuasaan dalam koordinasi dan minimnya sumber daya. Padahal, Kabupaten Tasikmalaya merupakan salah satu wilayah yang masuk cincin api rawan bencana di Indonesia yang membutuhkan respon cepat. Diantara sejumlah permasalahan yang coba dideskripsikan, penelitian ini menemukan satu fenomena kearifan lokal kebencanaan yang mampu mengurangi dampak bencana di Kampung Naga, Kabupaten Tasikmalaya yang layak dijadikan aset bagi diseminasi program kebencanaan daerah. Selain itu, penelitian ini menawarkan mekanisme koordinasi pemerintahan polisentris yang ditawarkan menjadi salah satu rekomendasi bagi timbangnya kewenangan komando, permasalahan mekanisme penganggaran dan sumber daya manusia.

### Para Penulis



**Pratiwi**, pengelola kajian di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN). Ia menyelesaikan pendidikan sarjana dari Jurusan Sosiologi, Universitas Gadjah Mada. Selama mengikuti perkuliahan, ia menghasilkan beberapa publikasi di jurnal-jurnal akademis pada tema-tema seperti tanggung jawab sosial perusahaan, gerakan sosial dan konflik. Selain itu, yang bersangkutan juga pernah beberapa kali menjadi penerjemah pada penelitian-penelitian bertemakan kebencanaan yang berkerjasama dengan beberapa universitas di Jepang.



**Danik Wijayanti**, calon asesor pada PKP2A 1 LAN. Perempuan yang memiliki minat besar pada psikologi perkembangan ini menamatkan pendidikan pascasarjananya di Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada. Mantan Kepala Jurusan Psikologi, Universitas Sarjana Wiyata Taman Siswa ini sempat pula menjadi konsultan psikologi rumah tangga dan anak-anak. Ia juga menjadi salah satu aktivis yang memberikan pelatihan pemulihan trauma anak-anak pascabencana pada bencana letusan Gunung Merapi yang terjadi di Sleman, Yogyakarta 2011 lalu.