



Tata Kelola Kolaboratif Dalam Upaya Penanggulangan Pasca Gempa di Wilayah Jawa Bagian Barat

Sri Wahananing Dyah^{a1}, Eko Prasajo^{b2}

^a Fakultas Ilmu Administrasi, Jurusan Administrasi Kebijakan Publik, Universitas Indonesia

^b Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

¹sriwahananingdyah@gmail.com ² e_prasajo@gmail.com

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima: 30-07-2020

Disetujui: 22-08-2020

Kata Kunci:

1. Tata Kelola Kolaborasi
2. Rehabilitasi
3. Rekonstruksi
4. Gempa

Keyword:

1. Collaboration Governance
2. Rehabilitation
3. Reconstruction
4. Earthquake

ABSTRAK

Abstrak: Kondisi geografis Indonesia yang berada pada Cincin Api Pasifik dan dilalui oleh pergerakan tiga lempeng dunia, yakni lempeng Eurasia, lempeng Indo-Australia dan lempeng Pasifik menjadikan Indonesia sebagai negara yang paling rawan terhadap bencana, khususnya gempa bumi. Belum lagi banyaknya jumlah penduduk di Indonesia memberikan sumbangsih risiko kerugian jiwa dan sosial, fisik, dan ekonomi yang tinggi. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah agaknya perlu memberikan perhatian lebih dalam upaya penanggulangan bencana, yang bersifat multidimensional. Disisi lain, upaya penanggulangan bencana di Indonesia belum menjadi isu strategis dan tujuan pembangunan nasional sehingga mengakibatkan upaya penanggulangan bencana di Indonesia dalam praktiknya masih belum optimal akibat proses tata kelola kolaborasi yang belum komprehensif dan berkesinambungan antara berbagai level aktor yang terlibat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tata kelola kolaboratif dalam penanggulangan rehabilitasi rekonstruksi gempa di wilayah Jawa Bagian Barat. Penelitian ini menggunakan pendekatan post positivisme dengan metode penelitian kualitatif melalui wawancara mendalam dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dibutuhkan: tujuan dalam upaya penanggulangan bencana pasca gempa harus mempertimbangkan pemberian solusi yang dapat menjangkau masyarakat awam, kemandirian dan partisipasi masyarakat, sumber daya manusia, teknologi, finansial dan payung hukum serta aturan turunannya, dukungan pemimpin, dan kolaborasi antara pemerintah, non pemerintah, swasta, donor, internasional, perguruan tinggi serta masyarakat.

Abstract: The geographical conditions of Indonesia which are on the Pacific Ring of Fire and are crossed by three world plates, the Eurasian plate, the Indo-Australian plate and the Pacific plate make Indonesia the most disaster-prone country, especially earthquakes. The large number of population in Indonesia contributes to the risk of life and social loss, physical loss, and economic loss. Based on this, the government seems to need more attention to disaster management efforts, which are multidimensional. On the other hand, disaster management in Indonesia have not yet become a national strategic issue and development goals so that resulting in disaster management in Indonesia are still not optimal due to the collaborative management processes that are not comprehensive and sustainable between the various levels of actors involved.

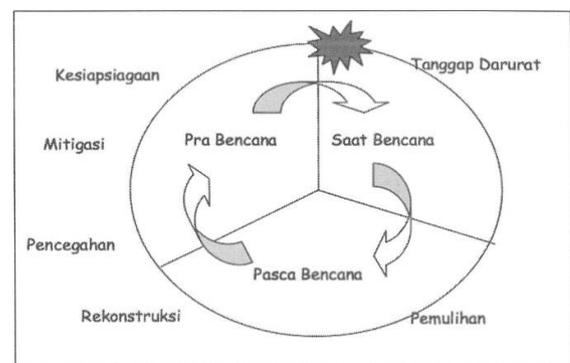
The purpose of this study is to analyze collaborative governance in the prevention of earthquake reconstruction rehabilitation in the Western Island of Java. This study uses a post positivism approach with qualitative research methods through in-depth interviews and documentation studies. The results of this study indicate that it is needed: the objectives in post earthquake disaster management must consider providing solutions that can reach ordinary people, community independence and participation, human resources, technology, finance and legal as well as derivative rules, leader support, and collaboration between governments, non-governmental institutions, private sector, donor agencies, international agencies, universities and the community.

LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara dengan yang memiliki banyak potensi bencana, menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) (dalam Febriyanto, 2019) menyebutkan bahwa setidaknya terdapat empat faktor yang menjadi penyebab potensi bencana di Indonesia. Pertama, Posisi Indonesia dikenal berada di wilayah Cincin Api Pasifik (*Ring of Fire*) sepanjang 40.000 km, hal ini berimplikasi pada potensi gempa bumi, gempa bumi dan Tsunami, juga tanah longsor terjadi di Indonesia. Kedua, secara geografis wilayah Indonesia memiliki potensi yang besar akan bencana karena posisi Indonesia sendiri yang berada di pertemuan tiga lempeng dunia yakni Eurasia, Indo-Australia dan Pasifik, hal ini juga berimplikasi terjadinya gempa dan Tsunami di Indonesia, selain itu pergerakan lempeng juga dapat menyebabkan kerusakan infrastruktur lain, seperti jalan dan bangunan. Ketiga, Indonesia terletak di *Alpine Belt*, yang merupakan jalur gempa nomor dua paling aktif di dunia, wilayah yang termasuk dalam sabuk Alpine diantaranya Jawa, Sumatera, Himalaya, Mediterania dan Antartika. Keempat, iklim tropis di Indonesia juga menjadi penyebab potensi bencana terjadi, misalnya banjir, tanah longsor, kekeringan, dan kebakaran hutan, potensi ini dapat diperbesar jika tidak ada kesadaran saling menjaga dari masyarakat Indonesia.

Menurut Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI) tahun 2018-2019 sudah mencatat sebanyak 3003 kejadian bencana, yang menimbulkan kerugian jiwa dan fisik, serta ekonomi. Kerugian yang ditimbulkan akibat bencana, bukan hanya bagi para korbannya, tetapi juga mereka yang terdampak langsung dengan bencana, dikarenakan bencana dapat menimbulkan *multiplier effect* ke aspek-aspek lain secara lebih luas, dalam beberapa kasus yang terjadi pada bencana besar, membutuhkan waktu yang lama untuk mengembalikan kondisi seperti

semula. Dikarenakan hal tersebut, maka kesadaran akan pentingnya kolaborasi dalam penanggulangan bencana menjadi penting, bahwa besarnya potensi bencana di Indonesia juga akan menimbulkan efek kerugian yang besar, hal ini bisa diminimalkan hanya jika kolaborasi antara pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat bisa terjalin dengan baik.



Gambar 1 Alur Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana di Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 terdiri atas tiga tahap yakni: (1) Pra Bencana, (2) Tanggap Bencana, dan (3) Pasca Bencana. Pra Bencana atau Mitigasi atau Kesiapsiagaan sendiri terdiri dari persiapan yang diambil untuk mengurangi efek dari suatu bencana. Mitigasi dapat berbentuk perbaikan fisik seperti peningkatan infrastruktur, persediaan makanan dan air, sebelum bencana terjadi, atau perencanaan awal organisasi sehingga dapat mengurangi efek potensi bencana. Respon tersebut merupakan tindakan terorganisir atau tidak terorganisir yang dilakukan selama dan segera setelah bencana berlangsung. Tujuannya adalah untuk menyelamatkan kehidupan, anggota tubuh, dan properti. Respon dapat dilakukan secara tidak terorganisir oleh para korban sendiri, yang disebut penyelamatan diri (*self-rescue*) maupun secara terorganisir oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sedangkan tanggap darurat, merupakan bentuk upaya yang dilakukan sesaat setelah bencana terjadi yakni serangkaian upaya pertolongan pertama agar segala yang dapat diselamatkan, dapat terselamatkan. Dalam hal ini

meliputi proses evakuasi korban maupun barang-barang lain yang dapat diselamatkan atau memungkinkan untuk diselamatkan, juga menjamin kebutuhan sesaat setelah gempa dapat terpenuhi, seperti ketersediaan air bersih, ketersediaan tempat tinggal, toilet umum, tenaga medis, dan lain sebagainya. Tahap pasca bencana terdiri atas rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat.

Secara konseptual, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi ketahanan (resiliensi) bencana yaitu *post-disaster planning* (perencanaan pemulihan pasca bencana) yang baik, pengembangan program pengurangan risiko bencana, adaptasi, dan akses terhadap modal sosial (Shalih, Tambunan & Tambunan, 2019). Aktivitas pada fase ini lebih menitikberatkan kepada pembangunan kembali dalam jangka panjang di berbagai aspek dimana kegiatan berlangsung membutuhkan koordinasi dan perencanaan yang signifikan serta saling terintegrasi dengan perencanaan pembangunan secara utuh (Coppola, 2006; Phillips, 2009). Kajian mengenai pasca bencana menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam, sebagaimana gambaran alur penanggulangan bencana, meskipun saat ini mitigasi menjadi *trend* dan sering dibahas dalam berbagai kajian kebencanaan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), namun dalam praktiknya, kajian mitigasi kebencanaan selalu sebelumnya melihat pada data-data pasca bencana dari bencana yang telah terjadi sebelumnya. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa tahap-tahap maupun langkah-langkah penanggulangan bencana tidak dapat ditarik garis

secara tegas sebagai pembatas dari tahap satu ketahap berikutnya. Demikian pula langkah-langkah tersebut sering kali tidak dapat dilaksanakan secara berurutan (LPPS, 2001).

Proses pemulihan pasca bencana menjadi penting dalam mengembalikan kehidupan masyarakat pasca bencana (Olshansky dan Chang, 2009). Prinsip "*building back better*" perlu diterapkan di dalam proses pemulihan pasca bencana, yaitu dengan membangun kembali kehidupan masyarakat melalui pengurangan kerentanan dan meningkatkan kapasitas untuk mengurangi risiko bencana di masa depan (Monday, 2002:4). Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan yang menyeluruh pada proses pemulihan melalui perencanaan pembangunan kembali pasca bencana (*post disaster recovery planning*), sehingga pemulihan dapat lebih baik dan lebih cepat.

Di Jepang, penelitian Koshimura & Shuto (2015) menjelaskan bahwa pada 1997, Dewan Pemerintahan Khusus Penanggulangan Bencana yang terdiri dari tujuh Kementerian/Lembaga yang antara lain meliputi: Badan Otoritas Informasi Geospasial (*Geospatial Information Authority*), Badan Pencegahan Bencana Gempa Bumi (*Council of Earthquake Disaster Prevention*), Biro Statistik Jepang (*Statistics Bureau of Japan*), Badan Meteorologi Jepang (*The Japan Meteorological Agency*), dan Kementerian/Lembaga lain yang terkait dibentuk dan secara masif rutin melakukan koordinasi dalam setiap fase kebencanaan. Tembok-tembok laut (*seawalls*), tanggul-tanggul pantai (*coastal dykes*), dan pemecah gelombang tsunami pertama di dunia dibangun untuk mendukung fungsi-fungsi penanggulangan bencana. Hal ini dilakukan setelah dilakukan kajian mendalam tsunami yang telah terjadi sebelumnya. Pemecah gelombang tsunami di kota Kamaishi secara ilmiah terbukti mereduksi bencana tsunami hingga 40%. Minimalisasi risiko juga berhasil mencegah banyaknya korban bencana. Sebagai contoh, saat tsunami terbesar (skala 9 Mw) di Tohoku Jepang terjadi di tahun 2011, terdapat sebanyak 18.000 korban jiwa. Sedangkan untuk skala yang kurang lebih sama (9-9,3 Mw), gempa bumi pemicu tsunami di Sumatera-Andaman pada tahun 2004

memakan kisaran korban jiwa hingga 220.000 orang.

Sedangkan di Taiwan, sinergitas antara pemerintah yang terwakili oleh Palang Merah Taiwan (*Taiwan Red Cross/TRC*) dengan beberapa sektor swasta, lembaga *think-thank Taiwan Construction Research Institute* (TCRI), dan aliansi masyarakat yang direpresentasi oleh *Earthquake Taiwan Service Alliance* (ETSA) terbukti efektif dalam memperkuat penanggulangan bencana. Taiwan berhasil menciptakan platform mitigasi bencana berbasis ICT (*Information and Communication Technology*) yang menjadi sentra kolaborasi para stakeholder yang dapat memetakan secara komprehensif daerah-daerah rentan bencana, juga memproyeksikan potensi-potensi bencana apa saja yang mungkin terjadi dalam jangka waktu dekat, menengah, dan panjang. Selain itu, jumlah NGO (*Non Government Organization*) yang terlibat dalam kerangka kolaborasi meningkat secara masif, dari awalnya kurang dari 10 pada tahun 2004 menjadi lebih dari 30 pada tahun 2008 (Allen, 2011).

Bila dicermati secara mendalam, *lesson learned value* dari keberhasilan kedua negara tersebut dalam menanggulangi bencana ialah “belajar dari pengalaman” dan “kolaborasi”. Melalui studi dan kolaborasi yang efektif, kesiapan menghadapi bencana menjadi lebih baik. Sekalipun bencana harus terjadi, maka efek atau beban yang ditimbulkan dapat diminimalisir. Selain itu, proporsi peran setiap aktor/stakeholder menjadi lebih terukur sehingga tidak ada pihak yang terhegemoni. Kolaborasi terbukti secara empiris menjadi determinan dalam kesuksesan penanggulangan bencana.

Di Indonesia sendiri, praktik-praktik penanggulangan berbasis kolaboratif masih bak jauh panggang dari api. Premis tersebut dibuktikan antara lain oleh kajian empirik pakar kebencanaan University of Manchester Eric James. Hasil risetnya menunjukkan bahwa kurang efektifnya penanggulangan bencana di Indonesia disebabkan oleh lemahnya kolaborasi yang mencakup: tumpang tindihnya kewenangan, rendahnya koordinasi antar Kementerian/Lembaga, dan rendahnya pelibatan masyarakat dan sektor swasta sebagai salah satu

stakeholder kunci dalam proses penanggulangan bencana. Padahal Indonesia merupakan “*the supermarket of disasters*” (toko serba ada bencana) (James, 2008:424), yang mana berbagai bencana seperti: gempa bumi, erupsi gunung berapi, dan tsunami sangat rentan terjadi.

Kajian Eric James diperkuat oleh penelitian yang dilakukan oleh Hidayah (2015). Dalam artikelnya ditemukan fakta bahwa para stakeholder dalam spektrum kebencanaan belum memiliki kesadaran yang memadai untuk mengarusutamakan pengurangan risiko bencana dalam menjalankan perannya masing-masing. Hal tersebut terjadi karena adanya disintegrasi kebijakan perencanaan pembangunan antara pemerintah pusat dengan daerah. Selain itu, pada aras budaya kebijakan, pemaduan kebijakan pengurangan risiko bencana juga masih terkendala dengan persepsi, sikap, dan perilaku masyarakat dan pembuat kebijakan yang memahami bahwa penanggulangan bencana semata-mata hanya dapat dilakukan melalui respon kedaruratan.

Data DIBI tahun 2018-2019 menunjukkan bahwa bencana yang paling banyak menimbulkan kerugian di Indonesia adalah gempa bumi dan gempa bumi dan Tsunami (lihat Tabel 1). Selanjutnya, Data BNPB tahun 2015 menunjukkan risiko bencana gempa bumi sangat tinggi khususnya di wilayah Jawa Bagian Barat, yang dapat diketahui dengan melihat kepada tiga wilayah berisiko yakni Jawa Barat, DKI Jakarta dan Banten. Pada Jawa Barat saja misalnya, risiko kerugian sosial mencapai 15 Juta Jiwa, risiko kerugian fisik mencapai 53 Triliun Rupiah dan risiko kerugian ekonomi mencapai 9 Triliun Rupiah, belum lagi jika melihat kepada risiko kerugian sosial, risiko kerugian fisik dan risiko kerugian ekonomi pada dua wilayah lainnya yaitu DKI Jakarta dengan kerugian sosial mencapai 800 Ribu Jiwa, kerugian fisik mencapai 2 Triliun Rupiah dan kerugian ekonomi mencapai 31 Juta Rupiah juga Banten yang memiliki risiko kerugian sosial mencapai 5 Juta Jiwa, kerugian fisik mencapai 15 Triliun Rupiah dan kerugian ekonomi mencapai Triliun Rupiah (lihat Tabel 1).

Tabel 1
Kerugian Akibat Bencana

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Korban (Jiwa)				Rumah (unit)				Kerusakan (unit)		
		Meninggal & Hilang	Luka-Luka	Menderita & Menunggu	Rusak Berat	Rusak Sedang	Rusak Ringan	Terevdam	Fasilitas Kesehatan	Fasilitas Peribadatan	Fasilitas Pendidikan	
101. BANJIR	775	119	298	1.453.803	1.381	372	3.055	295.945	35	349	444	
102. TANPA LONGSOR	572	167	144	38.188	621	532	1.120	0	7	27	26	
103. BANJIR DAN TANPA LONGSOR	1	0	0	0	5	1	20	0	0	0	0	
104. GELOMBANG PASANG / ABRASI	36	0	5	114.829	64	44	36	26.580	0	9	2	
105. PUTING BELIUNG	1.029	24	230	16.019	2.174	3.528	13.352	0	10	72	86	
106. KEKERINGAN	129	0	0	7.796.693	0	0	0	0	0	0	0	
107. KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	375	4	4	586	1	0	1	0	0	0	0	
108. GEMPA BUMI	30	572	2.002	483.399	77.026	35.859	113.786	0	38	113	1.005	
109. TSUNAMI	2	453	14.059	41.132	1.583	70	1.089	0	0	0	0	
110. GEMPA BUMI DAN TSUNAMI	2	3.475	4.438	221.450	68.451	0	0	0	22	327	285	
111. LETUSAN GUNUNG API	52	0	56	71.424	0	0	0	0	0	0	0	
JUMLAH	3.003	4.814	21.236	10.239.533	151.306	40.408	132.469	292.525	112	697	1.838	

Sumber: Data Informasi Bencana Indonesia 2018-2019

Tabel 2
Risiko Kerugian Akibat Bencana

PROVINSI	Sosial (Jiwa)	Fisik (Rp. Juta)	Ekonomi (Rp. Juta)
Aceh	3.696.399	35.182.536	12.170.729
Sumatera Utara	9.882.415	49.509.931	36.531.257
Sumatera Barat	4.940.818	37.965.424	22.311.824
Riau	719.788	2.652.368	5.443.724
Jambi	560.085	3.286.943	3.443.988
Sumatera Selatan	1.003.680	4.416.456	831.373
Bengkulu	1.829.382	12.469.145	5.695.270
Lampung	1.577.979	6.023.539	3.745.855
Kep. Bangka Belitung	-	-	-
Kepulauan Riau	-	-	-
DKI Jakarta	852.831	2.320.653	31
Jawa Barat	15.347.975	53.502.015	9.445.160
Jawa Tengah	8.736.975	34.714.529	10.741.733
DI Yogyakarta	2.575.521	11.101.607	2.474.748
Jawa Timur	8.617.961	27.320.393	9.993.782
Banten	5.479.039	15.982.134	4.273.501
Bali	1.532.905	8.464.733	388.401
NTB	3.666.884	17.930.957	4.815.045
NTT	1.375.285	8.728.706	2.076.253
Kalimantan Barat	-	-	-
Kalimantan Tengah	-	-	-
Kalimantan Selatan	-	-	-
Kalimantan Timur	5.067	27.554	63.289
Kalimantan Utara	-	-	-
Sulawesi Utara	2.023.445	12.596.855	5.029.826
Sulawesi Tengah	2.256.213	16.727.968	13.579.841
Sulawesi Selatan	1.919.957	11.399.854	11.946.899
Sulawesi Tenggara	506.675	3.021.500	2.745.928
Gorontalo	1.123.053	8.164.378	5.662.867
Sulawesi Barat	1.058.857	6.655.380	3.553.796
Maluku	953.583	12.764.393	1.949.189
Maluku Utara	1.007.227	10.594.867	920.025
Papua Barat	576.481	11.079.332	710.213
Papua	2.420.778	42.085.684	1.540.624
Total	86.247.258	466.689.834	182.185.171

Sumber: BNPB, 2015

Berdasarkan Tabel 1 dan Tabel 2 melihat pada besarnya risiko yang timbul akibat gempa dan gempa bumi dan Tsunami, peneliti merasa sangat dibutuhkan peran dan kolaborasi dari semua pihak dalam upaya penanggulangan gempa, khususnya pasca gempa yang terjadi di Wilayah Jawa Bagian Barat. Tantangan yang muncul dalam penanggulangan pasca gempa adalah bagaimana membangun keharmonisan dalam kerja sama antar sektoral terkait yang terlibat, munculnya berbagai masalah pasca gempa, seperti banyaknya korban yang tidak memperoleh layanan kesehatan yang memadai, tidak meratanya bantuan logistik, banyaknya korban yang tidak terjangkau program bantuan, informasi yang tidak pasti, kebijakan yang berubah-ubah, dan seterusnya merupakan indikasi yang memperlihatkan bentuk kerja sama yang belum terjalin secara optimal. Dikarenakan dalam

proses penanggulangan bencana melibatkan banyak *stakeholder* baik lembaga pemerintahan, non pemerintahan, lembaga donor, LSM, lembaga internasional maupun masyarakat, agaknya analisis penanggulangan bencana menggunakan konsep tata kelola kolaboratif adalah yang paling tepat, disertai dengan menganalisis faktor-faktor yang ada dalam proses kolaborasi tersebut.

Terkait bidang kebencanaan, masih banyak dijumpai berbagai permasalahan. Isu penanggulangan bencana belum menjadi isu prioritas dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD). Potensi ancaman bencana baru sebatas dijabarkan dalam aspek geografis dan demografis namun belum diangkat menjadi isu strategis pembangunan daerah. Belum lagi munculnya *conflict of interest* antar pejabat daerah dalam pengelolaan dana bantuan berpola hibah. Permasalahan lain terkait payung hukum dan aturan turunan yang mengatur proses penanggulangan bencana dimana belum semua wilayah di Indonesia memiliki Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana. Laporan Bappenas tahun 2015 menyebutkan bahwa terdapat 34 BPBD di Provinsi sementara di Kabupaten/ Kota terdapat 427 BPBD di seluruh Indonesia. Namun payung hukum pembentukan BPBD kabupaten/kota sangat bervariasi, ada yang dibentuk melalui Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Berdasarkan status kelembagaan BPBD sampai dengan bulan Juni 2014, 43 BPBD diantaranya dibentuk dengan Peraturan Bupati/Walikota, sedangkan 384 BPBD lainnya dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah, hal ini diperparah dengan belum adanya SOP (*Standar Operational Procedur*) yang dimiliki oleh BPBD Kabupaten/ Kota dan BPBD Provinsi di wilayah Jawa Bagian Barat, hal ini menyebabkan substansi dan proses penanggulangan bencana dapat memberikan kesempatan kepada lembaga eksekutif (Kepala Daerah, SKPD, DPRD) di daerah untuk menyamakan persepsi tentang tanggung-jawab dan kewenangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah, padahal dengan payung hukum yang jelas tentang penanggulangan bencana ternyata sangat mendukung komitmen Kepala Daerah, SKPD dan DPRD dalam

penyelenggaraan penanggulangan bencana yang sistematis, kolaboratif dan komprehensif, yang diterjemahkan dalam prosedur tetap penanggulangan bencana. Pada daerah yang telah membentuk BPBD namun belum memiliki payung hukum penanggulangan bencana di daerah, program aksi yang dilakukan pada umumnya bersifat responsif. Permasalahan lain yakni sulitnya memaksimalkan partisipasi masyarakat, lembaga non pemerintah, lembaga donor dan LSM dalam upaya penanggulangan bencana.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, peneliti merasa perlu adanya tata kelola kolaborasi dalam upaya penanggulangan gempa di wilayah Jawa Bagian Barat dengan menggunakan teori dari Emerson, Nabatchi dan Balogh (2015) yang mampu menganalisis aspek-aspek kolaborasi berupa sumber daya, aturan hukum, hubungan dan jaringan antar aktor, serta kepercayaan dan partisipasi masyarakat.

TINJAUAN PUSTAKA

a. Definisi dan Ruang Lingkup Tata Kelola Kolaboratif

Secara spesifik, membangun pondasi yang kuat terhadap pemahaman tata kelola kolaboratif diuraikan oleh Ricahrd Margerum (2011) bahwa kolaborasi merupakan suatu pendekatan yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang kompleks dimana pelbagai kelompok kepentingan melakukan perundingan. Proses deliberasi tersebut kemudian membentuk jejaring kerjasama yang ditujukan untuk mencapai konsensus dan hasil. Kemudian, karakteristik kolaborasi yang telah dibangun oleh para *stakeholders* terkait, akan menghasilkan perjanjian internal yang dapat diterapkan pada lingkup eksternal oleh masing-masing organisasi.

Dalam konteks kajian administrasi publik dewasa ini, diskursus tentang tata kelola kolaboratif merupakan suatu kebaruan, namun para *scholars* mampu menunjukkan dari tinjauan historis dan teoritis yang membuktikan bahwa adanya simtom praktik tata kelola kolaborasi telah dilakukan sejak negara bangsa terbentuk. Seperti ditulis Fukuyama (2011) bahwa:

“People have been working together to address shared problems since the beginning of civilization, and, over time, they have devised many ingenious ways of organizing to accomplish collective endeavors. One of the most successful organizational approaches has been the creation of the state as separate from society, and, with that, the development of bureaucracy and hierarchy”

Dalam perkembangannya, Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) menganalisis tata kelola kolaborasi dengan logic model kolaborasi dengan melihat kepada *collaborative dynamics*, *system context* dan *driver*. Lebih lanjut, melalui bukunya Emerson dan Nabatchi (2015) menyebutkan ada dua faktor determinan mendasari tuntutan tata kelola kolaboratif dilakukan. Pertama, kompleksitas masalah sosial atau *“wicked problem”* yang menjadi tantangan bersama seperti persoalan kemiskinan, aksesibilitas pendidikan dan kesehatan, infrastruktur, pemberdayaan sumber daya alam dan energi, pengangguran, perdagangan manusia dan senjata ilegal. Kedua, perkembangan konteks tata kelola pemerintahan atau *governance* yang didorong karena perkembangan zaman.

Dalam memahami pengembangan dan pengujian akademik maupun praktis terkait tata kelola kolaboratif, Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) merumuskan kerangka integratif tata kelola kolaboratif dalam tiga dimensi bertingkat yaitu *system context*, *collaborative governance regime*, dan *collaborative dynamics* (lihat Tabel 3).

Tabel 3
Logic Model Tata Kelola Kolaboratif

A Diagnostic or Logic Model Approach to Collaborative Governance

Dimension and Components	System Context	Drivers	The Collaborative Governance Regime			Outputs Collaborative Actions	Collaborative Outcomes	
			Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action		Impacts	Adaptation
Elements within Component	- Resource Conditions - Policy - Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/ Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/ Cultural Health & Diversity	- Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment	- Procedural/ Institutional Arrangements - Leadership - Knowledge - Resources	Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/ Permitting - Building/ Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics

Sumber: Emerson dan Nabatchi (2012)

Dalam tata kelola kolaboratif penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, kerja sama dari berbagai pemangku kepentingan dalam penanggulangan pasca gempa telah dilakukan. Namun demikian ada beberapa kendala yang dihadapi dalam penerapan model kolaboratif, sebagaimana yang dijelaskan dalam rumusan permasalahan. Permasalahan yang tergambar merupakan kewenangan dari beberapa pemangku kepentingan. Karena keterbatasan waktu dan sumber daya, peneliti membatasi obyek penelitian kepada pemangku kepentingan yang terkait langsung dengan upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat.

Upaya mengatasi keterbatasan sumber dalam penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat dapat dibangun dengan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) sebagaimana diungkapkan oleh Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) bahwa pemerintah dalam penanggulangan bencana harus memiliki *driver* (penggerak) guna pemanfaatan seluruh sumber daya agar lebih berhasil dan tepat guna, hal ini dapat diwujudkan jika kapasitas dalam melakukan suatu tindakan, adanya kesamaan motivasi dan prinsip-prinsip kolaborasi dapat dipahami dan dijalankan oleh seluruh pemangku kepentingan.

Penelitian ini memiliki operasionalisasi konsep untuk merumuskan konsep ke dalam variabel dan indikator yang terukur pada tataran empiris. Hal ini sesuai dengan kaidah paradigma *postpositivism* di mana teori menjadi alat untuk menganalisis fakta yang ada di lapangan. Konsep

yang digunakan dalam penelitian ini adalah *collaborative governance* (Emerson dan Nabatchi, 2015) yang menguraikan *system context* dan *drivers* dalam mencapai *collaborative dynamics*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan post positivisme dengan metode kualitatif yaitu wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan kepada sejumlah kelompok kepentingan yang terkait dengan penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, meliputi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota di wilayah Jawa Bagian Barat, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Otoritas Jasa Keuangan, Akademisi, dst. Pemilihan tersebut sehubungan dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan secara langsung dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, pihak-pihak yang memberikan dukungan secara langsung dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat dan pihak-pihak yang tidak terlibat secara langsung namun terkait dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat. Selain melakukan wawancara mendalam, peneliti juga melakukan tinjauan literatur dari berbagai dokumen, seperti aturan mengenai penanggulangan bencana, notulensi seminar, data statistik, laporan akuntabilitas kinerja, laporan tahunan, Rencana Strategis, laporan kegiatan rapat koordinasi, dst.

PEMBAHASAN

a. Obyek dan Subyek Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Jawa Bagian Barat di tiga provinsi yakni Provinsi Jawa Barat, Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten. Pihak-pihak yang masuk dalam pemangku kepentingan dalam penanggulangan bencana di wilayah Jawa Bagian Barat adalah pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan secara langsung dalam penanggulangan bencana, dan pemangku kepentingan yang tidak terlibat secara langsung dalam penanggulangan bencana namun

terkait dengan kepentingan penanggulangan bencana. Pihak-pihak pemangku kepentingan tersebut terdiri atas unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, perguruan tinggi dan swasta, yakni Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai unsur pemerintah pusat, unsur pemerintah daerah yang terdiri atas Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Jawa Barat, BPBD Provinsi Banten, BPBD Provinsi DKI Jakarta, BPBD Kabupaten Pandeglang, BPBD Kabupaten Lebak, Dinas Sosial Provinsi Banten, Sekretariat Daerah Kabupaten Pandeglang, Front Pembela Islam, Akademisi Universitas Indonesia, Peneliti Gempa Institute Teknologi Bandung, Otoritas Jasa Keuangan, dan Masyarakat Kabupaten Pandeglang yang terdampak gempa.

b. Analisis

Merujuk pada teori *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012), peneliti melihat kondisi yang relevan antara teori tersebut dengan permasalahan upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat. Adapun dalam analisis ini peneliti akan mengurai dimensi *system context* dan *drivers* dalam mencapai *collaborative dynamics*.

1. Proses Tata Kelola Kolaboratif

Prinsip Keterlibatan. Emerson dan Nabatchi (2012) menggambarkan bahwa dalam proses kolaborasi terdapat beberapa prinsip yang memungkinkan peserta kolaborasi menciptakan nilai bersama dalam menyelesaikan suatu permasalahan tertentu, dalam penelitian ini yakni terkait dengan penanggulangan pasca bencana di wilayah Jawa Bagian Barat, prinsip-prinsip tersebut antara lain *discovery*, *definition*, *deliberative*, dan *determination*, yang masing-masing meliputi proses identifikasi dan analisis informasi yang relevan, membangun *share meaning*, diskusi antar kelompok kepentingan, dan pencapaian keputusan sebagai bentuk dari tindak lanjut proses kolaborasi.

Pada dasarnya upaya penanggulangan pasca bencana yang terdiri atas rehabilitasi, yakni dengan memastikan ketersediaan pelayanan publik, memperbaiki dan memulihkan semua aspek kebutuhan masyarakat agar dapat berjalan kembali secara normal dan wajar, serta rekonstruksi yakni berupa perumusan kebijakan dan langkah-langkah

nyata yang terencana dengan baik, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali secara permanen semua prasarana, sarana dan sistem kelembagaan, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat, agar tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial, budaya, ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana.

Sementara sisi lain secara tidak langsung kejadian bencana di Indonesia sering kali mengundang partisipasi lembaga lain non pemerintah maupun internasional dalam rangka penanggulangan bencana. Meskipun tentu saja penanggulangan bencana bersifat multidimensional sehingga dibutuhkan peran serta seluruh aktor, baik pemerintah maupun non pemerintah, nasional maupun internasional, dengan memanfaatkan masing-masing keahlian dan kemampuan mereka dalam upaya penanggulangan bencana tersebut, hal ini sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk dapat berpartisipasi dan berkontribusi aktif dalam rangka penanggulangan bencana.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Wandi Supervisor Pusat Pengendalian dan Operasi (Pusdalops) BPBD Kabupaten Pandeglang yang mengatakan bahwa penanggulangan bencana termaktub dalam RPJMN kemudian diturunkan dalam Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Bencana (Rennas PB) yang diturunkan dalam Rencana Aksi Daerah yang mana di Provinsi Banten berfokus pada pembentukan desa/ kelurahan tangguh bencana, peningkatan kapasitas tanggap darurat bagi para aktor yang terlibat yakni pemerintah masyarakat dan dunia usaha.

Sementara itu dalam Rencana Aksi Penanggulangan Bencana sendiri terdapat 38 Lembaga yang ikut bekerja sama dalam upaya penanggulangan bencana, diantaranya: Kementerian Pertahanan (Kemenhan), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Kementerian Sosial (Kemensos), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR), Kementerian Perhubungan (Kemenhub), Kementerian Kelautan

dan Perikanan, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLKH), Lembaga Antariksa dan Penerbangan (LAPAN). Selain itu juga terdapat lembaga usaha yang ikut berpartisipasi dalam upaya penanggulangan bencana, diantaranya: PT. Garuda Indonesia, Tbk, PT. Telekomunikasi Indonesia (Telkom), Tbk, PT. HM. Sampoerna, Tbk, Eka Tjipta Foundation, PT. Krakatu Steel, PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN), PT. Jaya Konstruksi Manggala Pratama, Tbk, PT. Jasa Marga, Tbk, PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni), PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo), PT. Reasuransi MAIPARK Indonesia dan PT. Trakindo Utama. Sedangkan organisasi kemasyarakatan yang terlibat diantaranya: Palang Merah Indonesia (PMI), *Muhammadiyah Disaster Management Center (MDMC)*, *Yakkum Emergency Unit (YEU)*, Disaster Management Centre Dompot Dhuafa, Senkom Mitra Polri, *Jakarta Rescue*, Lembaga Penanggulangan Bencana dan Perubahan Iklim Nahdatul Ulama. Selain itu terdapat lembaga internasional yang terlibat, diantaranya: *United Nations World Food Programme (UN WFP)*, *United Nations Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs (UNOCHA)*, *World Health Organization (WHO)*, *United Nations Children's Fund (UNICEF)*, dan *United Nations Population Fund (UNFPA)* (Profil Sumber Daya Kesiapsiagaan Nasional Dalam Penanggulangan Bencana, 2015).

Dalam Modul Manajemen Bencana (2017) upaya penanggulangan bencana di daerah akan memerlukan koordinasi antar sektor. Secara garis besar dapat diuraikan peran lintas sektor sebagai berikut : (1) Sektor Pemerintahan, mengendalikan kegiatan pembinaan pembangunan daerah, (2) Sektor Kesehatan, memberikan pelayanan kesehatan dan medik termasuk obat-obatan dan para medis, (3) Sektor Sosial, memberikan dan menjamin kebutuhan pangan, sandang, dan kebutuhan dasar lainnya untuk para pengungsi, (4) Sektor Pekerjaan Umum, merencanakan tata ruang daerah, penyiapan lokasi dan jalur evakuasi, dan kebutuhan pemulihan sarana dan prasarana, (5) Sektor Perhubungan, melakukan penyediaan

kebutuhan transportasi dan komunikasi, (6) Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral, merencanakan dan mengendalikan upaya di bidang bencana geologi yang terkait dengan bencana geologi sebelumnya, (7) Sektor Tenaga Kerja dan Transmigrasi, merencanakan pengerahan dan pemindahan korban bencana ke daerah yang aman bencana, (8) Sektor Keuangan, penyiapan anggaran biaya kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa pasca bencana, (10) Sektor Lingkungan Hidup, merencanakan dan mengendalikan upaya yang bersifat preventif, advokasi, dan deteksi dini dalam pencegahan bencana, (11) Sektor Lembaga Penelitian dan Pendidikan Tinggi, melakukan kajian dan penelitian sebagai bahan untuk merencanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa pra bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi, (12) TNI/POLRI membantu dalam kegiatan SAR, dan pengamanan saat darurat termasuk mengamankan lokasi yang ditinggalkan karena penghuninya mengungsi. Selain itu TNI juga membantu Pemulihan (*Recovery*).

Hal ini *in-line* sebagaimana dengan pengungkapan Bapak Surya Dharmawan selaku Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Pandeglang yang mengatakan bahwa BPBD Kabupaten Pandeglang telah menerima bantuan 14 unit alat pendeteksi gempa dari Universitas Gajah Mada yang ditempatkan di kecamatan-kecamatan berisiko gempa dan di wilayah yang sebelumnya terdampak gempa.

Bentuk lain dari adanya prinsip keterlibatan juga peneliti temukan saat menghadiri seminar di BNPB pada 01 Agustus 2019 mengenai pembangunan infrastruktur tahan gempa. Seminar tersebut dihadiri oleh seluruh pimpinan/ perwakilan BPBD daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota para tokoh yang ahli di bidang-bidang tertentu, seperti ahli bangunan, perusahaan konstruksi dan lain sebagainya. Peneliti mengamati bahwa seminar yang dilakukan belum menemukan hasil yang optimal, sebagaimana yang menjadi tujuan dalam seminar ini adalah penciptaan bangunan tahan gempa, namun sampai pada akhir seminar, belum digambarkan secara lebih spesifik terkait bangunan tahan gempa itu yang bagaimana, seperti apa, dibuat

dari material apa, fondasi dan lain sebagainya. Hal ini tentu menimbulkan tidak jelas hasil dari seminar dan kesimpangsiuran informasi, karena agaknya sampai saat ini bangunan yang tahan gempa hanya dapat dijangkau oleh kalangan dari kelas menengah ke atas, yang memang dalam upaya membangun gedung ataupun hunian, telah menggunakan jasa ahli arsitek dan *design* sehingga bangunan lebih memungkinkan untuk tahan gempa. Sementara untuk masyarakat dengan kategori ekonomi menengah ke bawah, yang hanya mengandalkan tukang bangunan ataupun membangun rumah sendiri, konsep dan spesifikasi hunian tahan gempa tidak dapat dilakukan, karena adanya bias informasi bagi orang awam.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa prinsip keterlibatan dalam upaya penanggulangan pasca gempa, khususnya di wilayah Jawa Bagian Barat telah terjadi meskipun belum optimal, hal ini ditandai dengan adanya Rencana Nasional Penanggulangan Bencana yang diturunkan dalam Rencana Aksi Penanggulangan Bencana di daerah, salah satunya di Provinsi Banten, yang di dalamnya memuat program-program dan bentuk kerja sama yang dilakukan dalam upaya penanggulangan bencana. Namun terkait dengan dibentuknya forum bagi para aktor yang terlibat dalam penanggulangan bencana, masih kurang memperhatikan pemberian solusi kepada masyarakat awam, sehingga hasil dari forum cenderung bias.

Motivasi Bersama. Secara teoritik, Emerson dan Nabatchi (2012) menjelaskan bahwa jika komponen-komponen *principled engagement* yang meliputi pertemuan formal dan informal secara deliberatif terjadi, juga adanya determinasi dalam pembagian tugas dan fungsi masing-masing pihak kolaborasi secara progresif maka akan mendorong terwujudnya *shared motivation (trust, mutual understand, internal legitimacy, dan commitment)* antar pihak secara inklusif.

Guna memaksimalkan keberhasilan tata kelola kolaborasi, kesamaan motivasi juga dibutuhkan dalam upaya penanggulangan pasca bencana gempa di Wilayah Jawa Bagian Barat. *Shared motivation* dapat terlihat dari beberapa perilaku dari kelompok kepentingan yang terlibat,

misalnya karena dorongan sama-sama ingin bangkit dari keterpurukan akibat gempa, ingin bangkit dari kondisi ekonomi yang parah.

Banyak daerah-daerah yang justru setelah terjadi bencana, menjadi wilayah yang lebih mandiri, yakni dengan menciptakan produk inovasi masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya mereka sendiri. Hal ini dapat terwujud jika terdapat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam memajukan daerahnya. Dalam hal ini peran BNPB sangat penting yakni dengan memberikan bantuan berupa pelatihan keterampilan dan bantuan ekonomi, agar masyarakat menjadi lebih produktif juga membangkitkan kembali sektor UKM yang sempat mati.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Melinda Irfiani, Kepala Sub. Bagian Tata Usaha Deputy Bidang Pencegahan BNPB bahwa BNPB bekerja sama dengan Kementerian Koperasi dan UKM memberikan pelatihan dan modal awal kepada industri UMKM, akibat dampak kerugian ekonomi yang timbul pasca gempa sehingga mematikan sektor UKM di wilayah terdampak. Hal ini disambut antusias oleh masyarakat dan pemilik UKM yang terdampak, sebagai bentuk dari ingin sama-sama bangkit dari keterpurukan ekonomi.

Selain itu wujud dari motivasi bersama yang dibangun juga ditandai dengan adanya pertemuan rutin oleh BNPB dengan seluruh pimpinan BPBD di daerah, juga aktor lain yang memegang peranan penting dalam penanggulangan bencana, yang dimaksudkan agar terbentuknya satu kesepahaman antar tugas dan wewenang masing-masing aktor agar dapat saling berkolaborasi satu sama lain, baik di pusat ataupun di daerah. Wujud lain dari motivasi bersama yang dibangun, ditandai dengan dibentuknya Forum Tanggap Bencana atas Desa Tanggap Bencana di Kabupaten Pandeglang, Desa Tanggap Bencana di Kota Serang, Forum Tanggap Bencana di Provinsi Jawa Barat, Forum Tanggap Bencana di Provinsi DKI Jakarta. Hal ini dimaksudkan agar membangun tingkat antisipasi dan ketepatan masyarakat dalam bertindak saat terjadi dan sesudah terjadinya bencana, dengan memberikan pengetahuan dan pelatihan-pelatihan kebencanaan.

Wujud dari motivasi bersama yang dibangun juga terlihat pada pembangunan rekonstruksi rumah di provinsi Jawa Barat, dimana masyarakat secara sukarela, ikut memberikan sumbangsih mereka dalam mendanai pembangunan rumah kembali bersama pemerintah. Hal ini tentu dapat menjadi contoh positif bagi masyarakat wilayah Jawa Bagian Barat lain, agar melakukan tindakan yang sama, daripada hanya bergantung pada bantuan pemerintah.

Kapasitas Untuk Melakukan Tindakan Bersama. Kapasitas dalam melakukan tindakan bersama dapat dilihat dari prosedural, kepemimpinan, data dan informasi serta sumber daya yang ada. Menganalisis bagaimana pengaturan kelembagaan, kapasitas *leadership*, dan pemanfaatan pengetahuan dan sumber daya terhadap relasi dan hubungan kausal dari aktivitas kolaborasi yang berjalan. Kepemimpinan dapat dilihat dari sosok yang memimpin, apakah dapat menjadi penggerak, inisiator dan memanfaatkan sumber daya secara tepat guna dalam menunjang pelaksanaan tata kelola kolaboratif berdasarkan kapasitas yang ia miliki.

Pemimpin memiliki peran krusial dalam suatu organisasi, baik dalam lingkup organisasi yang sempit ataupun dalam lingkup yang lebih luas, karena kepemimpinan lah yang menjadi faktor utama tercapai atau tidaknya tujuan organisasi. Pemimpin memiliki peran strategis dalam usaha mencapai tujuan organisasi sesuai visi dan misi organisasi (Suranta, 2002).

Dalam proses tata kelola kolaboratif penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, secara teknis di lapangan komando utama berada di bawah Komando Pusdalops BPBD Kabupaten/ Kota tempat terjadinya bencana. Komando tertinggi di daerah sesaat setelah terjadinya bencana gempa berada di bawah Manager Pusdalops di daerah, hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Deni Musadad Manager Pusdalops di BPBD bahwa saat bencana gempa bumi dan Tsunami terjadi tahun 2018 lalu yang menerjang wilayah Kabupaten Pandeglang, secara prosedural semua kendali di lapangan berada di bawah Pusdalops. Semua aktor yang ikut membantu, baik

dari TNI, Basarnas, terkait apa yang mereka lakukan, dilakukan sesuai instruksi dari Pusdalops.

Lebih lanjut, Deni Musadad juga mengakui bahwa memang pada kejadian gempa dan Tsunami tahun 2018 lalu, tim BPBD Kabupaten Pandeglang kurang persiapan karena memang BPBD Kabupaten Pandeglang juga baru terbentuk, sumber daya yang ada terbatas, kompetensi sumber daya manusia terbatas, terlebih lagi, anggota Pusdalops sedikit, dilapangan Pusdalops dibantu oleh petugas pemadam.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa kepemimpinan Pusdalops pada kondisi bencana tahap rehabilitasi dan rekonstruksi memiliki peranan yang sangat penting, khususnya di tahap rehabilitasi, sesuai dengan penuturan Feby Rizki Pratama Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Lebak, beliau mengatakan bahwa hal ini dikarenakan Pusdalops sebagai pemegang kendali di lapangan pada tahap rehabilitasi, dimana sesaat setelah terjadi gempa, terdapat urgensi akan pertolongan pertama dan pendistribusian bantuan, seperti proses evakuasi, tenaga medis, tempat pengungsian, kebutuhan air bersih, toilet umum, kebutuhan konsumsi, pakaian dan lain sebagainya.

Kelemahan dari sisi kelembagaan BPBD daerah Provinsi maupun Kabupaten/ Kota dapat dilihat dari posisi Ketua BPBD yang dijabat secara *ex officio* oleh Sekretaris Daerah (Sekda) dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Hal ini dapat menyebabkan permasalahan dikarenakan dapat mengakibatkan terjadinya tumpang tindih tugas, fungsi dan pertanggungjawaban. Sebagaimana dalam berita *online* kumparan.com yang menuliskan bahwa Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Doni Monardo, menekankan pentingnya tugas BPBD, untuk membantu daerah, khususnya saat menghadapi bencana. Doni Monardo dihadapan Komisi VIII menegaskan pentingnya Ketua BPBD yang kompeten di bidangnya, bahwa Ketua BPBD tidak hanya sekedar ditunjuk, dan juga meminta agar Undang-Undang yang mengatur terkait penunjukan Ketua BPBD agar direvisi.

Kelemahan lain juga terdapat pada kondisi sumber daya berdasarkan data yang peneliti dapat di

lapangan. Sumber daya finansial dilihat dari pendanaan program BPBD Provinsi Banten menunjukkan Sekretariat memiliki proporsi dana yang paling besar, yakni 58%. Sementara unit kerja lainnya memiliki proporsi pendanaan lebih rendah yakni unit kerja Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan sebesar 22%, Kedaruratan dan Logistik sebesar 10% dan Rehabilitasi dan Rekonstruksi sebesar 9%.

Jika dilihat dari proporsi pendanaan, agaknya BPBD Provinsi Banten masih berfokus pada pembangunan fasilitas kesekretariatan mereka, dibanding dengan upaya penanggulangan bencana sebagaimana fungsi berdirinya lembaga tersebut. Namun hal ini, menurut Feby Fathiya Kepala Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPBD Provinsi Banten, hal tersebut merupakan hal yang wajar dikarenakan BPBD Provinsi Banten belum lama berdiri, sehingga pendanaan lebih difokuskan kepada pembangunan fasilitas kantor. Feby Fathiya menambahkan, bahwa pada masa yang akan datang usulan RPJMD akan lebih difokuskan pada tahap Pencegahan dan Kesiapsiagaan, yang akan mendapatkan proporsi anggaran sebesar 50%, sementara alokasi anggaran Kedaruratan dan Logistik sebanyak 20%, Rehabilitasi dan Rekonstruksi 15% dan Sekretariat sebesar 15%.

Proporsi anggaran yang timpang menjadi salah satu faktor penyebab kurang maksimalnya upaya penanggulangan gempa yang terjadi di provinsi Banten pada tahun 2018 lalu, proporsi anggaran pada akhirnya akan mempengaruhi sarana dan prasarana penunjang penanggulangan bencana.

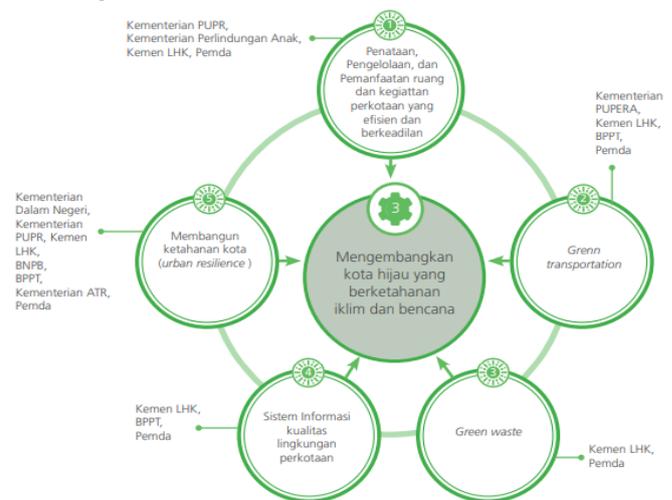
2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Kolaborasi

Emerson dan Nabatchi (2012) dalam kerangka integratif tata kelola kolaborasi menyatakan bahwa *policy and legal framework, socioeconomic and cultural characteristics, network characteristic, political dynamics and power relations, serta history of conflict*, merupakan aspek yang memiliki relevansi dan berpengaruh dalam proses tata kelola kolaboratif. Keenam aspek tersebut merupakan satu kesatuan yang dikategorikan Emerson dan Nabatchi (2012) dalam dimensi *system context*. Selain itu, *uncertainty, interdependence, consequential incentives*, dan *initiating leadership* juga merupakan

aspek yang fundamental untuk mendorong seluruh aktor berpartisipasi dalam kolaborasi.

a. System Context dalam Tata Kelola Kolaborasi

Legal Framework. Upaya penanggulangan bencana di Indonesia telah tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Berdasarkan data dari BNPB, penanggulangan bencana termaktub dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017 yakni pada kegiatan prioritas **“mengembangkan kota hijau yang berketahanan iklim dan bencana”**, yang terdapat dalam program kegiatan **“membangun ketahanan kota”** dengan sasaran penyusunan perencanaan dan pembangunan di 30 daerah terhadap pengurangan risiko bencana, sebagaimana pada gambar 2. Namun yang peneliti temukan adalah, bahwa saat ini RKP 2017 telah di evaluasi dalam RKP 2019, dimana di dalam RKP 2019, aspek penanggulangan bencana tidak termaktub secara jelas.



Gambar 2 Kegiatan Prioritas Mengembangkan Kota Hijau Yang Berketahanan Iklim dan Bencana

Sumber: Rencana Kerja Pemerintah, 2017

Dalam RKP tahun 2019, penanggulangan bencana merupakan bagian dari **“Prioritas Nasional Pengurangan Kesenjangan Antarwilayah Melalui Penguatan Konektivitas dan Kemaritiman”**. Pengurangan kesenjangan antarwilayah melalui penguatan konektivitas dan kemaritiman diarahkan pada: (1) peningkatan sistem logistik, (2) pembangunan infrastruktur, (3) percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat, (4) percepatan pembangunan daerah tertinggal dan desa, serta (5) penanggulangan bencana, yang selanjutnya diturunkan dalam kerangka regulasi

Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB) tahun 2015-2045.

Upaya penanggulangan bencana, sesuai dengan RIPB 2015-2045 diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sebagai aktualisasi dari Undang-Undang tersebut, sebagian besar daerah memiliki Perda Penanggulangan bencana sebagai wujud dari berdirinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), sebagai contoh di Kabupaten Pandeglang, BPBD Kabupaten Pandeglang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang No. 5 Tahun 2012 tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang, yang telah diubah dengan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pandeglang dan Peraturan Bupati No. 35 Tahun 2014 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja BPBD Kabupaten Pandeglang.

Namun berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan supervisor Pusdalops BPBD Kabupaten Pandeglang diketahui bahwa BPBD Kabupaten Pandeglang belum memiliki SOP yang menjadi acuan dalam upaya penanggulangan bencana sebagaimana penuturan dari Wandu Supervisor Pusdalops BPBD Kabupaten Pandeglang bahwa saat ini BPBD Kabupaten Pandeglang masih belum memiliki SOP, sedang disusun, dan telah dirumuskan sejak Januari 2019. Selama ini BPBD Kabupaten Pandeglang dalam upaya penanggulangan bencana masih mengikuti instruksi pimpinan dan lebih bersifat responsif.

Kondisi Sosial-Ekonomi dan Budaya.

Terdapat kebiasaan positif yang diterapkan oleh BPBD Kabupaten Pandeglang, yakni melakukan apel pagi dan apel sore, setiap sebelum jam masuk kantor dan setelah jam keluar kantor. Apel pagi sebelum jam kantor dimulai dan apel sore setelah jam kantor selesai dilakukan BPBD Kabupaten Pandeglang dalam rangka membangun budaya dan etos kerja yang disiplin dan gigih bagi para pegawainya, hal tersebut merupakan kunci utama yang harus dimiliki oleh setiap aktor yang berada di garda terdepan penanggulangan bencana. Selain apel pagi, budaya yang dibangun di BNPB ataupun BPBD yang peneliti temui adalah budaya kalender

hitam, dimana semua kalender di BNPB dan BPBD merupakan hitam, hal ini dimaksudkan agar setiap pegawai mampu bekerja dengan loyalitas tinggi, siap kapan pun untuk melayani.

Menurut hemat peneliti, terdapat budaya berpikir lain yang sangat penting untuk dimiliki oleh pemerintah sebagai garda terdepan dalam penanggulangan bencana yakni budaya berpikir dalam menempatkan anggaran penanggulangan bencana guna penekanan kerugian bukan sebagai biaya "*expenditure*" melainkan sebagai "*investasi*". Hal ini yang menurut peneliti masih belum dijadikan budaya berpikir pemerintah dalam rangka penanggulangan bencana, dapat dilihat dari upaya penanggulangan bencana bukan menjadi prioritas tujuan pembangunan nasional, sebagaimana termaktub dalam RKP 2017 bahwa penanggulangan bencana hanya merupakan bagian dari prioritas nasional pengembangan kota hijau, dan di RKP 2019 pun penanggulangan bencana hanya merupakan bagian dari prioritas nasional pengurangan kesenjangan antar wilayah, baik dalam RKP 2017 ataupun RKP 2019 sama sekali tidak digambarkan indikator dari penanggulangan bencana tersebut, berbeda misalnya dengan prioritas nasional lain misalnya dalam rangka pembangunan revolusi mental ataupun penyederhanaan birokrasi, yang masing-masing dirinci indikator dan sasarannya.

Karakteristik Jejaring Antar Aktor.

Karakteristik jejaring dari aktor yang saling terhubung juga dapat menjadi faktor penghambat atau pendorong proses kolaborasi penanggulangan pasca bencana di wilayah Jawa Bagian Barat, dikarenakan penanggulangan bencana sendiri merupakan upaya yang dilakukan oleh banyak aktor (*multistakeholders*) oleh karena itu, sudah tentu setiap organisasi maupun individu tidak dapat bekerja sendiri dalam menghadapi situasi yang sangat kompleks. Wujud dari karakteristik jejaring antar aktor yang terlibat, khususnya dalam upaya penanggulangan bencana di Indonesia.

Dalam penyebaran data dan informasi bencana Indonesia yang dimuat melalui laman dibi.bnpb.go.id, BNPB bekerja sama dengan UNDP sebagai lembaga donor dalam mengembangkan sistem informasi yang memuat

kejadian bencana di Indonesia secara lebih spesifik. Kemudian terkait dengan informasi mengenai pergerakan lempeng, pengujian alat pendeteksi gempa, BNPB bekerja sama dengan lembaga pendidikan dan lembaga penelitian, misalnya peneliti ITB terkait studi rancang bangun tahan gempa, UGM terkait alat pendeteksi gempa. Selain itu dalam pelibatan masyarakat, di Kabupaten Pandeglang Desa Labuan dan Panimbang, terdapat Desa Tanggap Bencana dan Forum Masyarakat Tanggap Bencana, yang merupakan hasil inisiasi dari BNPB dan BPBD dengan melibatkan masyarakat dalam rangka memberikan pendidikan dan proteksi dini dalam menghadapi bencana. Keterlibatan LSM juga tercermin dari keterlibatan Palang Merah Indonesia, Front Pembela Islam, Aksi Cepat Tanggap, Dompot Dhuafa dalam rangka pemberian bantuan pasca bencana bagi para korban gempa.

Gambaran lain dari proses kolaborasi penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat juga dapat dilihat dalam interaksi antara BNPB-BPBD-OJK-Kementerian PUPR-Perusahaan Konstruksi-Masyarakat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Edi Setijawan Direktur Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam seminar di BNPB pada 01 Agustus 2019 bahwa tugas OJK dalam penanggulangan pasca bencana gempa adalah dalam pembiayaan infrastruktur terkait rekonstruksi bangunan tahan gempa. OJK bekerja sama dengan Kementerian PUPR juga memastikan dalam pemberian kredit kepada bank-bank yang terlibat CSR penanggulangan gempa, pendirian lokasi dan spesifikasi bangunan adalah sebagaimana yang dianjurkan oleh BNPB.

Penggambaran *network connectedness* pada penanggulangan gempa bumi di Jawa Barat tahun 2009 lalu, telah diteliti oleh Bisri (2016) dengan menggunakan *Social Network Analysis (SNA)*, dimana Bisri melakukan permodelan jaringan antar organisasi berdasarkan 343 kegiatan rehabilitasi yang terjadi selama bulan pertama setelah gempa. Hasil dari penelitian tersebut ditemukan bahwa terdapat 50 LSM lokal dan nasional, 45 lembaga pemerintah daerah, 22 LSM internasional, 21 universitas, 18 lembaga pemerintah provinsi, 10

lembaga pemerintah pusat dan 16 perusahaan swasta.

Hal tersebut menunjukkan bahwa prinsip interdependensi dan keterkaitan jaringan antara lembaga pemerintah dengan non pemerintah dengan masyarakat, merupakan suatu bentuk yang nyata dalam penanggulangan bencana. Melihat pada rumitnya penanganan kebencanaan, sudah pasti aktor utama dalam kelompok kepentingan yakni BPBD Kab/ Kota tidak dapat melaksanakan perannya sendirian, tanpa bantuan dari pihak lain, meskipun begitu menurut Bisri (2012:134) bahwa kasus pemulihan akibat gempa di Jawa Barat belum mengindikasikan adanya pola kerja sama yang jelas antar kelompok kepentingan sebagai aktor yang bergerak dalam kegiatan pemulihan pasca bencana.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah daerah tidak dapat melakukan upaya penanggulangan bencana sendirian. Pemerintah membutuhkan bantuan dari pihak lain, guna mempermudah dan meningkatkan keefektifan upaya penanggulangan bencana dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, meskipun hal tersebut kerap kali memunculkan konflik kepentingan, yang sebenarnya hal ini dapat dihindari dengan pemahaman yang mumpuni terkait kebijakan, tugas dan wewenang masing-masing aktor yang terlibat dalam penanggulangan bencana.

Munculnya Konflik Antar Aktor. konsep dan pemahaman yang berbeda terkait Laporan Kinerja dapat menimbulkan adanya konflik, sebagaimana diketahui Laporan Kinerja menjadi salah satu alasan SKPD penanggulangan bencana dalam melaksanakan kegiatannya. Hal ini sesuai dengan penuturan Feby Rizki Pratama, Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Lebak, yang mengatakan bahwa meskipun BNPB sebagai instansi pusat mengedepankan *preparedness* (mitigasi) dalam penanggulangan bencana, tapi daerah tidak dapat melaksanakan itu, dikarenakan daerah membutuhkan penilaian atas Laporan Kinerja, sisi lain jika berfokus pada mitigasi, proses penyusunan laporan menjadi sulit, karena sedikitnya kegiatan yang dapat dijalankan dalam mitigasi, seperti pembangunan tanggul dan jalur evaluasi. Selanjutnya Feby menambahkan, berbanding

terbalik dengan pasca bencana yakni rehabilitasi dan rekonstruksi, pembuatan laporannya menjadi lebih jelas, dikarenakan programnya juga lebih jelas, seperti pembangunan Hunian Sementara (Huntara) dan Hunian Tetap (Huntap). Hal ini kemudian dapat menimbulkan adanya konflik, dikarenakan perbedaan pandangan dan tujuan dalam proses penanggulangan bencana.

Sebenarnya konflik antara prioritas pusat dan daerah dalam upaya penanggulangan bencana dapat dihindari dikarenakan kepemimpinan Doni Monardo sebagai Kepala BNPB. Bapak Doni Monardo yang dilantik pada 9 Januari 2019 lalu oleh Presiden Jokowi dinilai memiliki kepemimpinan yang kuat dalam mengkoordinasikan penanganan bencana dikarenakan statusnya yang seorang perwira aktif. Kekuatan relasi dari pendidikan militer dikenal sangat loyal dan berasaskan senioritas, sehingga dengan begitu, kepemimpinan beliau dianggap mampu mensinergikan kolaborasi antara pusat, daerah dan masyarakat, memiliki manajemen yang kuat dan mampu bertindak cepat, meskipun di sisi lain, hal ini secara teknis mampu menimbulkan bias antara wewenangnya sebagai Letnan Jenderal sekaligus Kepala BNPB.

Faktor Lain Yang Mempengaruhi. Faktor lain yang mempengaruhi proses kolaborasi penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat adalah gaya berkomunikasi. Hal ini sesuai dengan penuturan bapak Dono Monardo pada seminar di BNPB tanggal 01 Agustus 2019 menuturkan bahwa sering kali ketidakpahaman masyarakat akan dampak bencana dan kebijakan kebencanaan dikarenakan gaya berkomunikasi pemerintah yang sulit dipahami dan kurang persuasif. Banyak daerah-daerah rawan bencana yang seharusnya tidak boleh didirikan bangunan, dalam kurun waktu beberapa tahun, bangunan berdiri kembali di daerah berbahaya tersebut, contoh lain misalnya sesaat setelah gempa muncul peringatan dini ancaman Tsunami, banyak masyarakat yang justru berlindung di dalam rumah, padahal rumahnya merupakan zona merah rawan bencana Tsunami. Hal ini yang kemudian, menjadikan gaya berkomunikasi merupakan faktor pendorong dan penghambat proses kolaborasi, di

luar faktor yang sudah ada dalam teori Emerson dan Nabatchi (2012).

Pada dasarnya komunikasi partisipatif yang efektif pada penanggulangan bencana akan berhasil apabila dilakukan bukan hanya pada tahap pasca bencana semata, tetapi keseluruhan tahap, mulai dari mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Melalui komunikasi partisipasi yang efektif akan mampu meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyaluran bantuan pasca gempa, lebih dari itu yakni membangun hingga menanamkan nilai di masyarakat yang bersifat *awareness* sehingga pada tahap lebih lanjut, dengan komunikasi yang efektif, masyarakat sudah mampu bertindak mandiri saat bencana datang, hal ini tentu berdampak positif bagi berkurangnya tingkat risiko kerugian pasca bencana.

b. Faktor Pendorong Kolaborasi

Terdapat empat komponen yang menjadi *drivers* dalam menginisiasi tata kelola kolaboratif, diantaranya, *uncertainty*, *interdependence*, *consequential incentives*, dan *initiating leadership*. Empat komponen ini mampu menjadi aspek berpengaruh baik dalam menginisiasi tata kelola kolaboratif maupun dalam proses kolaborasi yang sedang berlangsung. Pada tata kelola kolaboratif dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, empat komponen ini hadir dalam rangka memprakarsai agar kolaborasi dilaksanakan maupun memotivasi manakala aksi kolaborasi menemui kebuntuan.

Faktor pendorong yang pertama adalah ketidakpastian. Kondisi penanggulangan bencana di Indonesia pada dasarnya penuh dengan ketidakpastian. Didasarkan dari sifat bencana itu sendiri yang tidak dapat diprediksi kapan datangnya, sehingga seringkali pemerintah maupun masyarakat tidak siap menghadapinya. Hal ini yang kemudian, bahkan terjadi sesaat setelah terjadinya bencana, kondisi di lapangan yang kacau, mengakibatkan sering kali peran dan fungsi masing-masing kelompok kepentingan menjadi tumpang tindih atau pelemahan kekuatan atas wewenang di lapangan.

Kedua, *interdependence*. Dikarenakan penanggulangan pasca gempa merupakan suatu proses yang multisektoral dan multidimensional, sehingga dibutuhkan partisipasi dan kolaborasi dari

berbagai level aktor yang terlibat, baik dari pemerintah, non pemerintah, dunia usaha, masyarakat maupun dunia internasional, karena itulah aspek *interdependence* sebagai pendorong dan *network connectedness* dalam faktor penentu proses kolaborasi, merupakan kedua hal yang saling berkaitan. Dalam hal penanggulangan bencana, pemerintah telah melibatkan keseluruhan aktor yang memiliki peran penting yang masing-masing secara spesifik dapat memaknai tugas dan wewenangnya sehingga adanya suatu hubungan yang saling ketergantungan dalam proses kolaborasi guna mencapai tujuan bersama.

Ketiga *consequential incentives*, berangkat dari fokus permasalahan yang sama yaitu kendala tata kelola penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat yang dihadapi masing-masing pihak begitu kompleks dan multidimensional, serta tuntutan interdependensi masing-masing pihak yang akan membagi tugas dan tanggung jawab kelembagaan sesuai basis penanggulangan bencana yang ada, maka akan mengarahkan pada *consequential incentives* pada masing-masing pihak khususnya pada jenjang pemerintahan berupa insentif atas tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Berdasarkan wawancara dari masyarakat Kabupaten Pandeglang, masyarakat memiliki kepercayaan kepada pemerintah daerah, dalam hal ini BPBD Kabupaten Pandeglang dalam upaya penanggulangan bencana, meskipun *consequel incentives* di Provinsi Jawa Barat ditunjukkan dengan cara yang berbeda, yakni masyarakat bukan hanya percaya terhadap kinerja BPBD Provinsi Jawa Barat dalam penanggulangan bencana, tetapi juga ikut berpartisipasi aktif berkolaborasi bersama pemerintah dalam penanggulangan bencana pasca gempa.

Di lingkup pemerintahan sendiri *consequential incentives* dapat berupa anggaran penanggulangan bencana. Jumlah anggaran dapat dijadikan sebagai acuan seberapa besar insentif dan perhatian pemerintah terhadap penanggulangan bencana. Undang-Undang No. 22 tahun 2008 tentang pengelolaan dan pendanaan bantuan bencana, menyebutkan bahwa 1% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus diperuntukkan untuk BPBD secara proporsional.

Selain itu bentuk insentif juga dapat berupa pelatihan yang diberikan oleh BNPB kepada BPBD di daerah, didasarkan pada minimnya kemampuan sumber daya manusia di daerah, pemberian pelatihan juga dapat dijadikan sebagai insentif dalam rangka meningkatkan kapasitas aparatur sumber daya manusia di daerah.

Disisi lain, insentif yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat harus mendapatkan perhatian lebih terkait kebijakannya, *monitoring* serta evaluasi, khususnya di wilayah Provinsi Banten, karena dikhawatirkan jika hal tersebut luput dari perhatian pemerintah, insentif hanya digunakan sebagai alasan dari bentuk tanggung jawab dengan bekerja seadanya, misalnya pada kasus relawan tanggap bencana yang terjadi di Kabupaten Pandeglang pada aspek sistem konteks di atas, meskipun hal tersebut juga dapat terjadi didasarkan pada faktor lain di antaranya pengaturan manajemen relawan penanggulangan bencana yang kurang baik, kurangnya pelatihan dan perencanaan, kurangnya koordinasi, kurangnya pemahaman dari relawan itu sendiri terkait peran relawan dan kerelawanan, terjadinya inkonsisten di dalam penanggulangan bencana. Jika terjadi seperti itu dikhawatirkan keberadaan relawan justru dapat menjadi bencana di dalam bencana.

Terakhir, *initiating leadership*. Aspek ini merupakan faktor fundamental yang mendorong kolaborasi diprakarsai serta berperan penting menjadi *trigger* ketika proses kolaborasi mengalami kebuntuan. Meskipun aspek *uncertainty*, *interdependence*, dan *consequential incentives* mengemuka, tetapi tanpa komitmen dari leader yakni Doni Monardo sebagai Kepala BNPB dan pimpinan BPBD di daerah, maka tata kelola kolaboratif yang mewujud dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat tidak akan terbentuk, selain itu inisiasi dari pemimpin dalam pembentukan Perda Penanggulangan bencana di tiap daerah memprakarsai terdapatnya kerja kolektif membangun kolaborasi antar aktor terkait.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Merujuk pada analisis data yang ada tentang tata kelola kolaboratif dalam upaya penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat menunjukkan belum terpenuhi secara komprehensif, yaitu pada dimensi *principled engagement*, *shared understanding*, dan *capacity for joint action*. Juga, pada dimensi *system context* dan *drivers* sebagai faktor determinan yang mendorong aktivitas kolaborasi. Terdapat beberapa permasalahan dalam proses kolaborasi yang ditemukan peneliti serta merefleksikan gap antara tataran praksis dengan teoritis sebagai berikut: Pertama, Prinsip keterlibatan dalam proses kolaboratif penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat belum optimal hal ini dikarenakan meskipun penanggulangan bencana telah melibatkan kolaborasi dari berbagai *stakeholder* ditandai dengan dilaksanakannya forum antar aktor, namun ternyata pada hasil akhir dari forum, masih bias, yakni kurang mempertimbangkan pemberian solusi kepada masyarakat awam, contoh sebagai hasil dari upaya penanggulangan bencana, bahwa dalam tahap rekonstruksi dibutuhkan pendirian konstruksi bangunan tahan gempa, namun dalam praktiknya, spesifikasi secara lebih khusus terkait bangunan tahan gempa, tidak tergambar, sehingga sulit bagi masyarakat awam, dalam pembangunan konstruksi hunian mereka, mempertimbangkan material ataupun struktur bangunan yang dibangun dengan asas berketahanan gempa. Dalam prinsip motivasi bersama, masih terdapat gap antara masyarakat di daerah yang satu dengan masyarakat di daerah lain, hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah dalam membangun semangat kemandirian dan partisipasi masyarakat terkait penanggulangan bencana. Terkait kapasitas dalam melakukan tindakan bersama, terdapat keterbatasan dalam hal sumber daya baik sumber daya manusia yang belum memiliki pengetahuan mumpuni terkait penanggulangan bencana, ataupun sumber daya finansial yang masih diprioritaskan untuk kebutuhan sekretariat kantor. Juga dalam

kerangka aturan dan kebijakan serta standar pelayanan minimal bagi pemerintah di daerah belum terbentuk secara terintegrasi, hal ini mengakibatkan kapasitas daerah dalam penanggulangan bencana masih berada pada komitmen kelembagaan yang bersifat sporadis dikarenakan belum terbentuknya kebijakan yang sistematis.

Kedua, Dalam sistem konteks tata kelola kolaborasi, selain tujuh aspek yakni aturan atau kebijakan, budaya, jejaring, kegagalan masa lalu, kondisi sosial ekonomi, dan konflik yang terdapat dalam penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, ditemukan juga faktor lain yang memengaruhi upaya kolaborasi yakni gaya berkomunikasi, yang pada akhirnya ke delapan faktor tersebut hanyalah sebagai determinan berpengaruh bukan faktor penyebab terjadinya kolaborasi. Lebih lanjut, faktor pendorong proses tata kelola dalam penerapan tata kelola kolaboratif dalam upaya penanggulangan pasca gempa di Wilayah Jawa Bagian Barat tidak berjalan dengan mudah dan tidak terbentuk secara aksidental. Hal ini sangat dipengaruhi oleh peran *leader* baik dalam tatanan teknis maupun tatanan praktis.

Prinsip keterlibatan dalam proses kolaboratif penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat belum optimal hal ini dikarenakan meskipun penanggulangan bencana telah melibatkan kolaborasi dari berbagai *stakeholder* ditandai dengan dilaksanakannya seminar infrastruktur tahan gempa, namun ternyata pada hasil akhir dari forum, masih bias, yakni kurang mempertimbangkan pemberian solusi kepada masyarakat awam. Dalam prinsip motivasi bersama, masih terdapat gap antara masyarakat di daerah yang satu dengan masyarakat di daerah lain, hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah dalam membangun semangat kemandirian masyarakat terkait penanggulangan bencana. Terkait kapasitas dalam melakukan tindakan bersama, terdapat keterbatasan dalam hal sumber daya.

Dalam sistem konteks tata kelola kolaborasi, selain tujuh aspek yakni aturan atau kebijakan, budaya, jejaring, kegagalan masa lalu, kondisi sosial ekonomi, dan konflik yang terdapat dalam

penanggulangan pasca gempa di wilayah Jawa Bagian Barat, ditemukan juga aspek lain di luar teori penelitian yakni gaya berkomunikasi, yang pada akhirnya ke delapan faktor tersebut hanyalah sebagai determinan berpengaruh bukan faktor penyebab terjadinya kolaborasi.

Faktor pendorong proses tata kelola dalam penerapan tata kelola kolaboratif dalam upaya penanggulangan pasca gempa di Wilayah Jawa Bagian Barat tidak berjalan dengan mudah dan tidak terbentuk secara aksidental. Hal ini sangat dipengaruhi oleh peran *leader* baik dalam tatanan teknis maupun tatanan praktis.

SARAN

1. BNPB dan BPBD Daerah baik ditingkat Provinsi ataupun Kabupaten/ Kota perlu mengembangkan tata kelola kolaboratif yang telah dibangun guna memperluas keterlibatan pemangku kepentingan melalui upaya realisasi kerja sama, guna meminimalkan kerugian yang ditimbulkan akibat bencana gempa.
2. BPBD di daerah perlu dilengkapi instrumen terpadu sebagai alat turunan dari kebijakan untuk memberikan arah pengembangan, mensinergikan dan mengikat komitmen antar pemangku kepentingan.
3. Dibutuhkan proses pemilihan pemimpin sebagai Kepala BPBD yang berdasarkan pada *the right man on the right place*, agar tidak terjadi bias wewenang dan tanggung jawab.

DAFTAR RUJUKAN

Buku

- Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal. (2015). *Kajian Kelembagaan dan Regulasi Untuk Mendukung Kebijakan Penanggulangan Bencana Dalam RPJMN 2015-2019*. Bappenas.
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. (2015). *Collaborative Governance Regime*. Georgetown University Press: Washington, DC.
- Margerum, Richard D. (2011). *Beyond Consensus: Improving Collaborative Planning and Management*. MIT Press: Cambridge, MA.
- LPPS-KWI & CORDAID. (2001). *Penanganan Bencana: Kumpulan Bahan-Bahan Pelatihan Penanganan Bencana*. Seri Forum LPPS No.43, LPPS-KWI: Jakarta.

Jurnal

- Allen, G. MP. (2011). *Early Intervention: The Next Step. Cabinet Office and Departement For Work and Pansions*.

- Bisri, M. B. F. (2012). Exploring Intergovernmental Cooperation in Disaster Management. *Master Institute Technology Bandung*.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1): 1-29.
- Fukuyama, F. (2012). The Origin of Political Order: From Free Human Times to The French Revolution. *The Independent Review*. Vol. 16. No. 3
- Hidayah, Kemal. (2015). Kebijakan Penanggulangan Bencana Di Era Otonom Daerah. Kajian Terhadap Penanganan Kasus. *Jurnal Borneo Administrator*. Vol 11 No. 3.
- Koshimura, S. and Shuto, N. (2015). Response to the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster. *Philosophical Transaction Series A, Mathematical, Physical, and Engineering Sciences*. 373(2053).
- Mulyadi D. dan Hendriawan W. (2018). AHP Untuk Ancaman Bahaya Gempa di Kabupaten Pandeglang. *Ris.Geo.Tam Vol. 28*, No. 1
- Osmar Shalih. (2019). Membangun Ketahanan (Resiliensi) Bencana Pada Kawasan Pariwisata (Studi Kasus Kabupaten Pandeglang Paska Tsunami 2018). *Universitas Pertahanan*.
- Suranta, Sri. (2002). Dampak Motivasi Karyawan Pada Hubungan Antara Gaya Kepemimpinan Dengan Kinerja Karyawan Perusahaan Bisnis. *Empirika*. Vol 15. No 2. Hal: 116-138

Peraturan

- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.
- Undang-Undang No. 22 tahun 2008 Tentang Pengelolaan dan Pendanaan Bantuan Bencana

Modul

- BNPB. (2015). *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*.
- BNPB. (2017). *Modul Manajemen Bencana*.
- Profil Sumber Daya Kesiapsiagaan Nasional Dalam Penanggulangan Bencana 2015.

Website

- Febrianto, N. (2018). Enam Faktor Ini Yang Membuat Indonesia Rawan Gempa. Tagar.id. (<https://www.tagar.id/enam-faktor-ini-yang-membuat-indonesia-rawan-gempa>)

