

Tema Riset: Pengembangan Regulasi dan Model Kebijakan

LAPORAN PENELITIAN
Hibah Riset Unggulan Universitas Airlangga



PENGEMBANGAN MODEL *INTERGOVERNMENTAL NETWORK*
DALAM MANAJEMEN PENANGANAN BENCANA BANJIR
DI KABUPATEN BOJONEGORO, TUBAN DAN LAMONGAN

Oleh :
Dr. Falih Suaedi, MSi (Ketua)
Dr. Kris Nugroho, MA

DEPARTEMEN ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
NOVEMBER 2013

Tema Riset: Pengembangan Regulasi dan Model Kebijakan

LAPORAN PENELITIAN
Hibah Riset Unggulan Universitas Airlangga



M I A I R
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

PENGEMBANGAN MODEL *INTERGOVERNMENTAL NETWORK*
DALAM MANAJEMEN PENANGANAN BENCANA BANJIR
DI KABUPATEN BOJONEGORO, TUBAN DAN LAMONGAN

Oleh :
Dr. Falih Suaedi, MSi (Ketua)
Dr. Kris Nugroho, MA

DEPARTEMEN ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
NOVEMBER 2013

**HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN UNGGULAN PERGURUAN TINGGI**

Judul Kegiatan : Pengembangan Model *Intergovernmental Network* Dalam Manajemen Penanganan Bencana Banjir Di Kabupaten Bojonegoro, Tuban Dan Lamongan

Kode>Nama Rumpun Ilmu : 594/Ilmu Administrasi (Niaga, Negara, Publik, Pembangunan, dll)

Bidang Unggulan PT : Sosial Ekonomi dan Hukum

Topik Unggulan : Pengembangan Regulasi dan Model Kebijakan Kesehatan

Ketua Peneliti

A. Nama Lengkap : Dr. Falih Suaedi, M.Si

B. NIDN : 0026026306

C. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala

D. Program Studi : Kebijakan Publik

E. Nomor HP : 081330670880

F. Email : suaedifalih@yahoo.comm

Anggota Peneliti (1)

A. Nama Lengkap : Dr. Kris Nugroho, MA

B. NIDN : 0030036204

C. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga

Lama Penelitian Keseluruhan : 2 Tahun

Penelitian Tahun ke : 1

Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp 100.000.000,00

Biaya Tahun Berjalan :

- diusulkan ke DIKTI Rp 50.000.000,00
- dana internal PT Rp 0,00
- dana institusi lain Rp 0,00
- inkind sebutan lima puluh juta rupiah

Surabaya, 1 November 2013

Ketua Peneliti,

(Dr. Falih Suaedi, M.Si)
NIP/NIK 196302261988101001

Mengetahui,
Wakil Dekan I

(Dr. Dwi Windyastuti B.H, Dra., MA)
NIP/NIK 196109271988102001

Menyetujui,
Ketua I/PPM

(Dr. Djoko Agus Purwanto, M.Si, Apt)
NIP/NIK 195908051987011001

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah atas perolehan perkembangan dari kajian ini. Permasalahan kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam menjalankan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik masih memprihatinkan, tak terkecuali dalam penanganan bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan. Oleh sebab itu diperlukan hadirnya sebuah model intergovernmental network agar terwujud sinergitas dalam melayani masyarakat luas terutama dalam penanganan manajemen bencana di tiga kabupaten tersebut.

Walaupun belum tuntas kajian ini, namun sangat terasa bahwa pendekatan yang lebih institusional perlu dilakukan agar sinergitas tersebut bisa segera terwujud, koordinasi bisa ditingkatkan secara signifikan apabila secara institusional terwujud sebuah model baru yang mampu mengeliminir pikiran sektoral atas kerjasama tersebut.

Kritik dan saran atas progress kajian ini akan diterima dengan lapang dada. Terima kasih.

Surabaya, 30 Oktober 2013

Peneliti

ABSTRAK

Indonesia telah dijuluki sebagai *Dissarter Supermarket*, dengan kondisi tersebut mestinya mampu mengubah cara pandang dalam menangani bencana, birokrasi pemerintah harus lebih responsif terhadap kondisi darurat dengan cara mendesain cara kerja institusi yang lebih efektif dan efisien. Penelitian ini bertujuan untuk menyusun model *intergovernmental network* dalam manajemen penanganan bencana banjir di tempat penelitian khususnya dan di Provinsi Jawa Timur pada umumnya.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, dan dilaksanakan di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan. Adapun informan dalam penelitian ini adalah individu birokrat yang dilihat dalam kapasitasnya dapat mewakili birokrasi pemerintah daerah setempat, individu anggota DPRD dalam kapasitasnya mewakili lembaga legislative, dan komponen masyarakat serta para stakeholders yang diambil dari unsur tokoh masyarakat, professional, LSM dan kelompok-kelompok kepentingan terkait dengan manajemen bencana (banjir).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) telah membagi kerjanya ke dalam tiga bidang, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan. Namun, meskipun demikian, belum terdapat koordinasi yang terjalin dengan baik diantara wilayah-wilayah yang terdampak bencana. Hal ini nampak dari peraturan daerah yang mengarahkan fungsi koordinasi kepada koordinasi intra wilayah, bukan inter wilayah. Kondisi ini mengakibatkan penanggulangan bencana di wilayah-wilayah tersebut berjalan secara parsial.

Kata kunci: model *intergovernmental network*, manajemen, penanganan bencana banjir

DAFTAR ISI



Halaman Judul.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
Bab I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
BAB II PERUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN.....	3
2.1 Perumusan Masalah	3
2.2 Tujuan Khusus	3
2.3 Urgensi Penelitian	4
Bab III STUDI PUSTAKA	6
3.1 Definisi Jejaring (Network).....	6
3.2 Keuntungan Model Jejaring	8
3.3 Model Jejaring: Tantangan yang Dihadapi	9
3.4 Mendisain Jejaring dan Menentukan Tipe Jejaring	11
3.5 Memilih Tipe Jejaring yang Tepat	13
3.6 Faktor Yang Berpengaruh pada Intergovernmental Network.....	14
BAB IV METODE PENELITIAN	18
4.1 Jenis Penelitian.....	18
4.2 Lokasi Penelitian.....	18
4.3 Fokus Penelitian.....	19
4.4 Variabel dan Dimensi Variabel.....	20
4.5 Populasi, Sampel dan Informan Penelitian	21
4.6 Teknik Pengumpulan Data.....	22
4.7 Teknik Analisis Data.....	22

BAB V HASIL YANG DICAPAI	24
5.1 Aspek Peraturan Daerah	26
5.1.1 Peraturan Bupati Lamongan Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lamongan	26
5.1.2 Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain Kabupaten Tuban.....	27
5.1.3 Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain Kabupaten Bojonegoro	29
5.2 Implementasi Peraturan Daerah Dalam Manajemen Bencana	32
5.2.1 Pencegahan dan Kesiapsiagaan.....	32
5.2.2 Kedaruratan dan Logistik.....	33
5.2.3 Rehabilitasi dan Rekonstruksi.....	35
BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA	38
6.1 Dimensi Struktural	38
6.2 Model Intergovernmental Network.....	40
BAB VII PENUTUP	41
7.1 Simpulan	41
7.2 Saran.....	41
DAFTAR PUSTAKA	42
LAMPIRAN	43

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Faktor Determinan Pilihan Model Tata Pemerintahan	11
Tabel 4.1 Penetapan Sampel/Informan Penelitian	21
Tabel 5.1 Jumlah Korban Banjir Luapan Bengawan Solo Kabupaten Tuban	29
Tabel 5.2 Matriks Koordinasi Berdasarkan Bidang Kerja	38

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Enam Tipe Jejaring Publik-Privat/Public.....	12
Gambar 3.2 Proses Regionalisasi.....	14
Gambar 3.3 Kebijakan Daerah dalam <i>Intergovernmental Netwok</i>	16
Gambar 4.1 Operational Component	23



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam konferensi internasional tentang **pemanasan global** di Jepang tahun 2005 telah menghasilkan Kyoto Protokol yang menjadi landasan dan kerangka kerja bagi seluruh negara-negara di dunia untuk menekan laju pemanasan global dan perubahan iklim. Bencana sering terjadi dimana-mana mulai dari tsunami, gempa, badai, banjir, longsor, erupsi gunung api, kekeringan dan lainnya, hal ini. Bencana yang selalu terjadi silih berganti tanpa mengenal waktu dan wilayah, kondisi alam yang tidak seimbang dan perubahan siklus iklim yang tidak sesuai mengakibatkan bencana tidak dapat diprediksi secara pasti, hilangnya keseimbangan lingkungan akibat kerusakan alam yang tidak stabil menjadi sesuatu yang harus diatasi oleh semua pihak yang ada. Bencana menjadi semakin meluas di mana-mana sehingga pentingnya tindakan yang dilakukan secara komprehensif untuk mengurangi risiko bencana dan risiko perubahan iklim dengan melaksanakan manajemen bencana dan rencana aksi pengurangan risiko bencana antara lain (1) mitigasi; (2) manajemen kesiapsiagaan dan manajemen krisis; (3) kedaruratan (emergency response); dan (4) pemulihan dan rencana aksi.

Indonesia telah dijuluki sebagai *Dissarter Supermarket*, dengan kondisi tersebut mestinya mampu mengubah cara pandang dalam menangani bencana, birokrasi pemerintah harus lebih responsif terhadap kondisi darurat dengan cara mendesain cara kerja institusi yang lebih efektif dan efisien. **Birokrasi** yang ada sekarang ini adalah disiapkan untuk berhadapan dengan **kondisi normal tanpa bencana**, sehingga diperlukan kreatifitas dan inovasi serta perangkat dalam penanganan bencana agar kinerja birokrasi bisa lebih baik. Penyakit ego sektoral, ego wilayah sangat menghambat koordinasi. Peraturan yang mengatur tentang manajemen bencana cenderung berdiri sendiri-sendiri, tidak integratif dan belum ada model yang mengintegrasikan dan mensinerjikan berbagai sumberdaya di pemerintah daerah untuk menangani bencana. Peraturan dan perundang-undangan yang ada

masih bersifat parsial, apalagi produk perda dan SK Bupati. Penelitian ini mencoba untuk mengembangkan Model *Intergovernmental Network* dalam manajemen penanganan bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan.

BAB II

PERUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN

2.1 Perumusan Masalah

Bencana banjir yang tiap tahun melanda Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan ternyata tidak mampu membangkitkan *capacity building* birokrasi di ketiga daerah tersebut untuk meningkatkan efektifitas penanganan bencana banjir. Setiap tahun terus terjadi fenomena dimana banyak masyarakat yang tidak tertangani dalam penyaluran bencana, distribusi bantuan yang tidak merata, terlambat dalam peringatan dini, mekanisme penyaluran bantuan hingga koordinasi dengan wilayah perbatasan kabupaten lain sehingga yang menjadi korban adalah masyarakat yang bermukim di wilayah perbatasan . Hal tersebut terus terjadi setiap tahun. Titik lemahnya ada pada, **mitigasi; manajemen kesiapsiagaan dan manajemen krisis; kedaruratan (emergency response); dan pemulihan dan rencana aksi**. Oleh sebab itu rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : **Bagaimanakah pengembangan model intergovernmental network dalam manajemen penanganan bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan ?**

2.2 Tujuan Khusus

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka dapat dirumuskan tujuan khusus dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Meletakkan pemerintah daerah pada posisi penting dalam manajemen penanganan bencana.
2. Memperkuat prakarsa lokal dalam mendesain kebijakan ttg manajemen penanganan bencana.
3. Membangun hubungan interdependensi antar daerah sekaligus mendorong kerjasama.

4. Menetapkan pendekatan regionalisasi dalam manajemen penanggulangan bencana.
5. Mengidentifikasi permasalahan dalam implementasi penanganan bencana.
6. Menyusun model *intergovernmental network* dalam manajemen penanganan bencana banjir di tempat penelitian khususnya dan di Provinsi Jawa Timur pada umumnya.

2.3 Urgensi Penelitian

Penelitian ini sangat penting karena sebagai daerah bencana, Pemerintah Kabupaten dan kota di Jawa Timur selama ini belum ada upaya yang fundamental untuk meningkatkan kinerja manajemen bencana menjadi lebih baik. Problem keterlambatan bantuan, tidak meratanya bantuan, tidak ada informasi yang akurat tentang jumlah pengungsi dan keberadaannya serta jeleknya pengelolaan bantuan dari pihak ketiga, selalu terjadi tiap tahun. Hal itu terjadi, karena salah satunya adalah birokrasi daerah bekerja atas dasar payung peraturan dan perundangan yang parsial dan tidak integratif. Jadi mekanisme yang dipakai masih konvensional, yaitu sangat umum, normatif, parsial dan tumpang tindih serta diimplementasikan oleh begitu banyak organ/badan pemerintah daerah. Hal demikian secara perlahan tapi pasti mendorong munculnya budaya bahwa mekanisme tersebut beserta juklak dan juknisnya merupakan rutinitas dan bahkan sudah menjadi "tujuan" bukan cara untuk mencapai tujuan. Oleh sebab itu, pola pikir demikian harus direform dengan menghadirkan sebuah *mind-set* baru, model mekanisme baru yang berasal dari analisis terhadap kelemahan peraturan-peraturan yang ada (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Perda maupun SK Bupati), tupoksi badan pelaksanaanya secara normatif dan bagaimana implementasinya di lapangan selama ini kemudian diinteraksikan dengan gagasan-gagasan, konsep dan teori yang lebih mutakhir –yang sesuai dengan perkembangan kekinian dan ke depan--.

Hasil nyata dari penelitian ini adalah tersusunnya Model *Intergovernmental Network* dalam manajemen penanganan bencana banjir di ketiga kabupaten tersebut dan dapat dikembangkan untuk tingkat Provinsi dan bahkan nasional. Penyusunan Model ini penting karena :

1. Produk hukum mulai dari UU, PP hingga Perda dan SK Bupati dan Walikota tidak memberi ruang, dorongan dan panduan yang signifikan untuk terjadinya kerjasama antar wilayah dalam menangani bencana. Jadi model ini diharapkan mampu mengisi kekosongan ruang yang dihadirkan oleh berbagai produk. hukum dalam pengaturan manajemen bencana banjir di Jawa Timur khususnya.
2. Model yang dihasilkan oleh penelitian ini akan mampu memfasilitasi cara kerja yang lebih efisien dan efektif, operasional serta sinergik atas penanganan bencana. Sehingga mampu mengurangi budaya dan cara kerja parsial, ego kewilayahan dan ego sektoral serta membangun hubungan interdependensi antar daerah.
3. Mampu meningkatkan kinerja pemerintah dalam pelayanan publik khususnya dalam penanganan bencana sehingga bisa *faster, better and cheaper*.
4. Merupakan Prototipe untuk kerjasama antar pemerintah daerah, khususnya dalam manajemen penanganan bencana lainnya di masa yang akan datang.
5. Meningkatkan prakarsa lokal dalam mengatasi problem di daerah sehingga meletakkan pemerintah daerah pada posisi penting dalam manajemen penanganan bencana.

BAB III

STUDI PUSTAKA

Bagi kebanyakan orang, model birokrasi pemerintah yang hirarkis masih menjadi model terbaik dalam memberikan pelayanan kepada publik serta mencapai kepentingan publik. Namun seiring dengan reformasi di bidang pemerintah (daerah), ada semacam desakan yang begitu kuat dari publik kepada para pejabat publik untuk segera mengembangkan suatu model tata pemerintahan yang baru. Oleh karenanya, hal ini kemudian menjadi fokus utama dalam kajian manajemen publik, administrasi publik, dan ilmu politik.

Keinginan untuk mereformasi tata pemerintahan begitu kuat mengingat perencanaan administrasi pemerintah serta perilaku manajerialnya akan mempengaruhi isi, aktivitas, dan hasil (*outcome*) program. Birokrasi yang tampil dengan sosoknya yang sedemikian birokratis dan hirarkisnya belum mampu mengakomodir apa yang selama ini menjadi harapan publik, yakni terwujudnya *the greatest good for the greatest number*. Jauh dari harapan ini, justru sebaliknya birokrasi acapkali tampil dengan gaya otoriternya sehingga cenderung memenuhi kepentingan birokrasi itu sendiri. Suatu upaya terobosan dalam kerangka reformasi di atas adalah mengemukakan wacana model birokrasi dengan format jejaring (*network*).

3.1 Definisi Jejaring (Network)

Jejaring (*network*), menurut Aldrich dan Whetten (1981), didefinisikan sebagai totalitas semua unit yang terhubung oleh bentuk relasi tertentu dan dibangun oleh keterikatan diantara semua organisasi. Tata pemerintahan jejaring memiliki dua kajian historis yang berbeda. Dilihat dari literatur studi kebijakan, pembuatan kebijakan yang efektif, termasuk proses implementasi, terbentuk oleh adanya kolaborasi antara pegawai dan kepentingan tertentu (Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993; Rhodes, 1990). Menurut pandangan ini, risiko yang didapat kelompok kepentingan tetap signifikan, dan tidak semua warga negara (*citizens*) masuk dalam jejaring ini. Dalam studi ini, jejaring merupakan

bagian dari hubungan yang lebih luas antara pemerintah dengan perusahaan maupun kalangan profesional dengan akses yang monopolistik. Sedangkan studi kedua berasal dari kajian organisasi dan ekonomi politik kontemporer dimana bentuk-bentuk spesialisasi bergantung pada sistem kontrol yang hirarkis (Sabel, 1994). Dalam pandangan ini, jejaring (network) dibangun seputar program ketimbang kepentingan (*interests*), maupun proses produksi bersama (*co-production*).

Para pengusung tipe jejaring menggunakan beberapa istilah seperti "kemitraan strategis" dan *join-up governance* dimana ada komitmen bersama, informasi terbagikan, ada penggunaan teknologi baru, menciptakan standar pelayanan umum, dan berfokus pada apa yang menjadi kebutuhan nyata penyedia dan klien. Tipe ini mengedepankan aspek interdependensi sebagai suatu karakteristik yang mengikat. Dalam menempatkan standar produk, menurut tipe ini, organisasi ditekankan untuk menetapkan seperangkat variabel layanan seturut dengan karakteristik pelanggan, mencakup pula kapasitas atau kemampuan pelanggan untuk membayar sejumlah layanan yang diterima.

Dalam tipe tata pemerintahan ini, agen merupakan pejabat yang memiliki tanggung jawab langsung untuk membangun hubungan yang efektif antara suplier, produser, dan pelanggan. Mereka secara leluasa menjalin hubungan ke pusat dan daerah dan di antara divisi dan organisasi. Mereka juga membangun sistem informasi suplier dan distributor.

Secara umum, tata pemerintahan dengan bentuk jejaring hadir dengan 4 tren yang dewasa ini sangat berpengaruh dalam mengubah ranah sektor publik. Tren pertama adalah munculnya *third-party government*, yakni menguatnya peran sektor privat dan NGO dalam memberikan pelayanan publik. Beberapa penanda munculnya tren ini adalah semakin luasnya sistem kontrak diantara agen-agen pemerintah, komersialisasi, kemitraan publik-privat, outsourcing, kesepakatan konsesi, dan privatisasi. Beberapa hal tersebut sekaligus menjadi komponen utama dalam model ini.

Kedua, munculnya *joined-up government* diantara agen-agen pemerintah agar pelayanan publik menjadi lebih terintegrasi. Melalui model ini, berbagai hambatan (bottleneck) di birokrasi dibuka sehingga ada pembagian informasi diantara setiap lembaga

pemerintah. Disamping itu, model ini mengedepankan aspek koordinasi yang kuat diantara setiap lembaga pemerintah dalam mengelola isu publik tertentu.

Ketiga, adanya *the digital revolution*. Pesatnya kemajuan teknologi memungkinkan setiap organisasi untuk berkolaborasi dengan partner eksternal. Keempat, *consumer demand*, yakni publik semakin sadar diri untuk mengontrol sebagian besar kehidupannya.

3.2 Keuntungan Model Jejaring

Ada beberapa keuntungan yang didapat melalui model organisasi jejaring. Pertama, adanya spesialisasi. Model organisasi jejaring (*network*) telah menjadi ciri khas dari kebanyakan sektor bisnis di abad ke-20 yang secara fundamental telah mengubah struktur dan jalannya organisasi di banyak perusahaan swasta. Bahkan model produksi jejaring, misalnya, telah menjadi unit kompetisi yang paling penting dalam organisasi swasta. Organisasi mencapai daya saing yang kompetitif jika organisasi tersebut membentuk suatu jejaring sehingga paham betul bagaimana melakukan kolaborasi secara lebih efektif untuk menghasilkan output barang dan jasa yang unik dan berguna.

Pesatnya pertumbuhan model jejaring terjadi seiring dengan beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model ini baik kepada swasta maupun pemerintah. Diantara keuntungan tersebut adalah model jejaring memungkinkan setiap organisasi untuk lebih berfokus pada *core mission* organisasi dan memanfaatkan sejumlah keahlian khusus untuk menjalankan misi tersebut.

Kedua, dengan model jejaring akan tercipta inovasi dalam organisasi. Dengan mengeksplor serangkaian alternatif yang melibatkan berbagai penyedia (*provider*) maka model jejaring memungkinkan adanya eksperimentasi yang begitu penting dalam proses inovasi. Sistem pemberian layanan melalui model jejaring, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik.

Ketiga, model jejaring mengedepankan konteks kecepatan (*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respon pemerintah kepada lingkungan. Terlalu

lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hirarkis. Rigiditas pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jejaring, pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel. Model ini memungkinkan pemerintah untuk mem-bypass prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi.

Model organisasi jejaring juga memungkinkan pemerintah untuk meningkatkan produktivitasnya ketika ada tantangan baru. Apalagi dalam konteks saat ini globalisasi telah mempererat konektivitas antar negara, dan berbagai program mensyaratkan partisipasi antar level pemerintah dan jutaan orang tiap negara. Kondisi seperti ini sulit sekali didekati dengan *one-size-fits-all approach* yang terlalu *rigid*. Misalnya untuk mengatasi masalah *global warming*, tiap level pemerintah harus membuka diri untuk partisipasi dari level pemerintah yang lain.

3.3 Model Jejaring: Tantangan yang Dihadapi

Meskipun model jejaring memiliki berbagai manfaat seperti yang dikemukakan di atas, namun implementasi model ini dalam sektor publik bukan tanpa tantangan. Tantangan pertama adalah mengenai kesesuaian tujuan (*goal*). Tidak mudah mencapai kesesuaian tujuan yang dituju dalam sektor publik, mengingat kedekatannya dengan ranah politik. Penyesuaian tujuan lebih dipahami dalam konteks hasil (*outcome*), bukan proses. Tentu saja ada kesulitan jika model jejaring dipakai dalam proses pelayanan publik. Hal ini karena masih kaburnya hasil yang ingin dicapai, masih sulitnya mengukur proses pelayanan, dan bisa jadi memerlukan waktu lama untuk mewujudkannya.

Kedua, dalam model jejaring terdapat berbagai aktor yang acapkali memiliki tujuan (*goal*) yang *overlap* dan berbeda. Meskipun pemerintah mengharapkan para kontraktor lebih akuntabel, namun kompleksitas dalam model jejaring membuat hal tersebut sulit untuk diwujudkan. Setiap aktor dalam jejaring memiliki peran yang berbeda, semuanya memiliki tujuan kinerja yang berbeda pula. Disamping itu, misi setiap organisasi yang terlibat dalam model jejaring tidak selamanya sejalan satu sama lain.

Inkongruensi *goal* juga bisa saja terjadi ketika pemerintah menjalankan model jejaring namun menciptakan kompetisi antar komponen/aktor dalam jejaring. Kompetisi antar aktor ini bisa saja memicu terjadinya ketegangan diantara aktor dalam jejaring. Apalagi dalam perjalanan selanjutnya, ada kecenderungan dari aktor tertentu yang kemudian lebih mengedepankan kepentingan kelompoknya dan mengabaikan kepentingan publik. Kalau seperti ini yang terjadi maka akan membuka peluang bagi terjadinya korupsi dalam jejaring.

Ketiga, tantangan mengenai koordinasi. Tata pemerintahan yang menganut model jejaring umumnya mensyaratkan adanya koordinasi antar level pemerintah, NGO, dan perusahaan swasta. Tiap pelaku ini memiliki konstituen sendiri. Ketika derajat kompleksitas tinggi dan tanggung jawab menjadi kabur, problem koordinai dapat melemahkan jejaring tersebut. Lemahnya kinerja satu organisasi dipastikan akan melemahkan kinerja seluruh komponen jejaring. Risiko ini menegaskan bahwa selain mengelola relasi dengan setiap provider, pemerintah pun harus mengelola hubungan diantara setiap organisasi yang terlibat dalam jejaring.

Keempat, defisit data. Minimnya ketersediaan data yang akurat dapat menyebabkan kegagalan jejaring dalam mengambil suatu keputusan. Kelima, minimnya kapasitas. Mengelola jejaring pemerintah memerlukan *kapasitas internal* yang berbeda daripada mengelola pegawai publik. Kapasitas mensyaratkan partisipasi individu dengan pengalaman yang luas dan kemampuannya untuk secara jeli mengetahui konfigurasi setiap kelompok dalam jejaring dengan *outcome*-nya. Pemerintah harus jeli bahwa setiap partner memberikan hasil yang berbeda.

Sayangnya, keahlian dan kompetensi sangat terbatas. Hal ini bisa disebabkan karena sistem pelayanan sipil yang acapkali menghambat pegawai publik yang punya talenta. Faktor kontributor lainnya adalah terbatasnya jumlah pegawai yang dilatih untuk menjalankan tugasnya secara lebih efektif.

Tabel 3.1
Faktor Determinan Pilihan Model Tata Pemerintahan

Faktor yang Mendukung Model Jejaring	Faktor yang Mendukung Model Hirarki
Lebih mengutamakan fleksibilitas	Lebih mengutamakan stabilitas
Respon yang diberikan berbeda menurut klien atau pelanggan	Respon yang diberikan seragam, <i>rule-driven</i> .
Memerlukan keahlian yang beragam	Memerlukan keahlian profesional yang tunggal
Tersedia aktor sektor swasta yang potensial	Pemerintah menjadi provider
Outcome atau output jelas	Outcome ambigu
Sektor privat mampu mengisi kesenjangan keahlian	Pemerintah punya pengalaman yang memadai
Pelayanan dipengaruhi oleh perubahan teknologi	Pelayanan tidak dipengaruhi oleh perubahan teknologi
Berbagai level pemerintah memberikan layanan	Hanya satu level pemerintah yang memberikan layanan

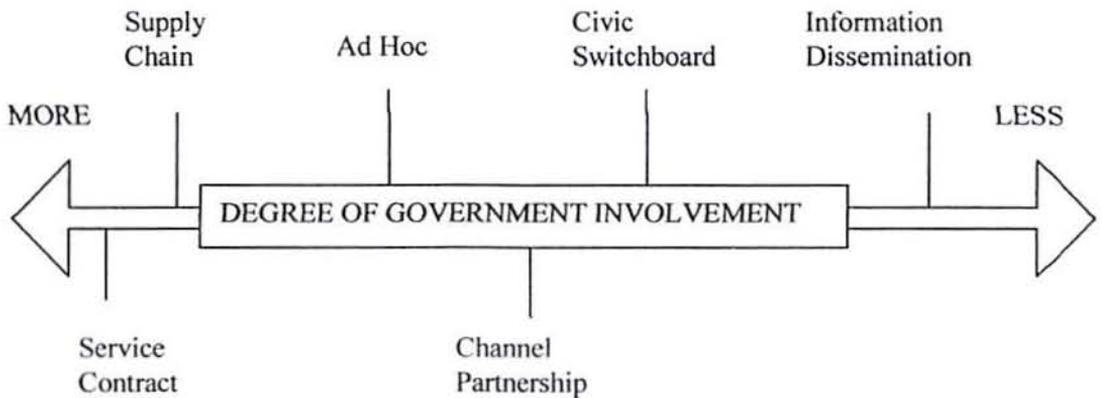
3.4 Mendisain Jejaring dan Menentukan Tipe Jejaring

Kesuksesan atau kegagalan suatu model jejaring dapat dilacak dari keaslian disain. Jejaring mengatur alur informasi dan risorsis di dalam jejaring. Layaknya suatu *road map* yang baik, suatu disain akan membantu pemerintah untuk mencapai kebijakan tertentu dan destinasi dari kebijakan itu. Tahap disain biasanya menjawab 5 pertanyaan utama berikut: 1) apa tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah?; 2) apa instrumen yang digunakan untuk membentuk dan menjalankan jejaring?; 3) siapa yang menjadi partner terbaik untuk membantu pemerintah mencapai tujuan?; 4) bagaimana jejaring yang telah didisain dapat memberikan tujuan yang diinginkan; dan 5) bagaimana jejaring seharusnya dikelola dan diatur?

Untuk menentukan tipe jejaring yang terbaik, terlebih dahulu perlu dikaji 6 tipe jejaring yang ada. Pertama, *service contract*. Dalam tipe ini, pemerintah menggunakan kesepakatan kontrak sebagai alat organisasi. Dalam tipe jejaring ini, kontraktor dan subkontraktor menciptakan hubungan baik secara vertikal maupun horisontal. Tipe jejaring ini cocok untuk diterapkan pada beberapa sektor publik seperti kesehatan, perlindungan



anak, transportasi, dan pertahanan. Kedua, tipe jejaring *supply chain*. Tipe ini dibentuk untuk kegiatan produksi yang lebih kompleks seperti sistem transportasi multimodal. Namun tipe ini hanya sedikit ditemukan dalam sektor publik karena pemerintah lebih sering bersentuhan dengan aktivitas pelayanan publik. Sebaliknya, tipe ini banyak ditemukan dalam sektor swasta yang mengandalkan kegiatan produksi barang. Ketiga, tipe jejaring *ad hoc*. Pemerintah acapkali membentuk suatu jejaring sebagai suatu respon kepada situasi tertentu yang sifatnya darurat. Misalnya berkaitan dengan jejaring rumah sakit, dokter, dan *public health* untuk menangkal penyakit infeksi dan menular. Atau jejaring ini tepat digunakan untuk menanggulangi bencana alam. Keempat, *channel partnership*. Perusahaan swasta dan nonprofit melakukan suatu transaksi atas nama pemerintah. Kelima, *information dissemination*. Untuk diseminasi informasi, entitas pemerintah dapat bekerja sama dengan organisasi swasta dan non profit agar informasi tersedia bagi masyarakat secara umum. Keenam, tipe jejaring yakni *civil switchboard*. Secara ringkas dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3.1
Enam Tipe Jejaring Publik-Privat/Public

3.5 Memilih Tipe Jejaring yang Tepat

Beberapa pertanyaan berikut dapat digunakan pemerintah untuk menentukan tipe jejaring yang tepat, yakni:

- a. Apa yang ingin dilakukan? Memberikan pelayanan? Menyediakan informasi? Jika tujuan utama adalah untuk meningkatkan jangkauan pemerintah maka akan lebih tepat bagi pemerintah untuk menggunakan tipe *channel partnership*.
- b. Apakah kebutuhan yang ada sifatnya *ongoing* atau hanya *one-time*? Apakah jejaring hanya perlu dibentuk sebagai respon kepada kejadian tertentu yang spesifik – yakni suatu keadaan darurat – ataukah sifatnya berkelanjutan?
- c. Seberapa banyak dana yang tersedia? Semakin sedikit dana yang tersedia, semakin sulit untuk memilih tipe jejaring kontrak.
- d. Apakah akuntabilitas ataukah fleksibilitas yang menjadi suatu tujuan akhir? Semakin pentingnya akuntabilitas, semakin penting pula jejaring kontrak memiliki kejelasan tujuan dan kinerja.

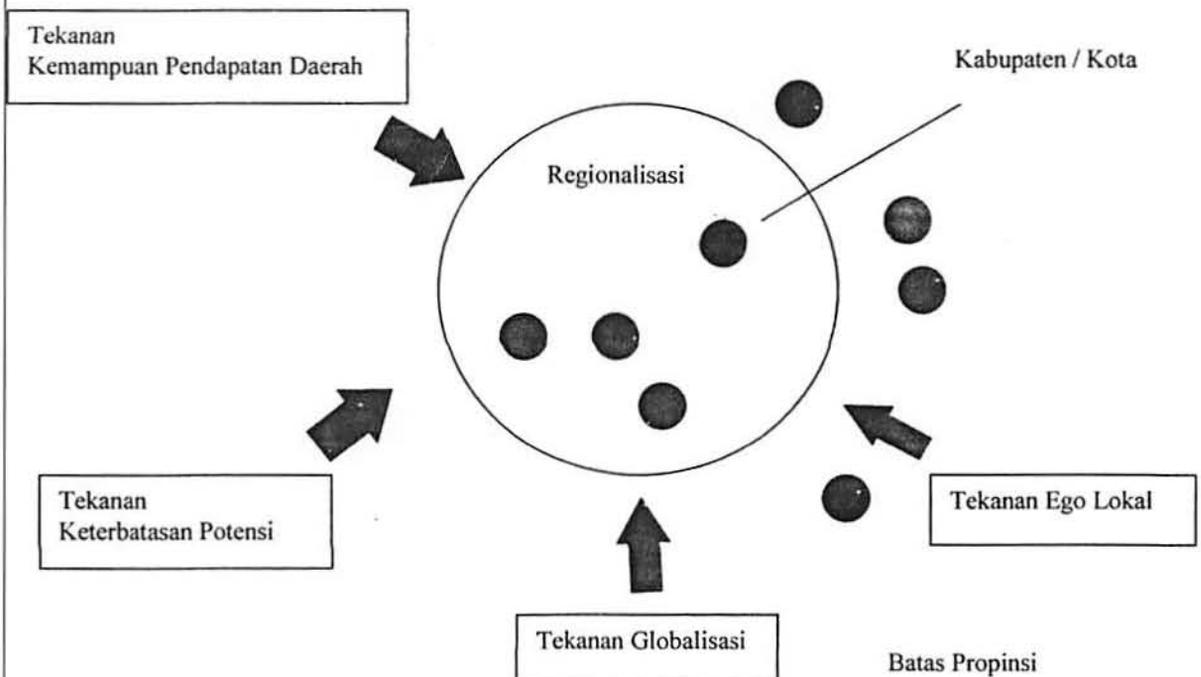
Jejaring, melalui aliansi dengan sektor privat, akan memberi peluang kepada pemerintah untuk melakukan adaptasi secara lebih baik dengan lingkungan. Jejaring dibentuk untuk menghasilkan nilai-nilai (*values*) melalui interaksi dengan pihak lain dalam wadah jejaring. Karenanya, suatu jejaring yang ideal sebaiknya memiliki kemampuan untuk:

- a. Menambah atau mengurangi partner atau pelayanan
- b. Memperluas atau mengurangi ruang lingkungannya
- c. Menggabungkan elemen-elemen yang missing
- d. Berkolaborasi secara efektif untuk mengelola kegagalan
- e. Memperbaiki kinerja dan tujuan

Pemerintah memiliki 3 pilihan peran dalam mengintegrasikan model jejaring: 1) pemerintah sebagai integrator dan mengelola kegiatan jejaring; 2) pemerintah dapat mendelegasikan seluruh kegiatan kepada kontraktor utama; 3) pemerintah dapat menggunakan pihak ketiga untuk melakukan koordinasi dalam jejaring.

3.6 Faktor Yang Berpengaruh pada Intergovernmental Network

Pendapat tentang bekerjanya beberapa faktor dalam Intergovernmental Network, atau kerjasama regional dapat dirunut dari proses regionalisasi dan model komunikasi antar daerah. Misalnya bisa ditelaah dari pendapat Weichhart, O'Toole dan Goggin. Berdasarkan Weichhart (2002) proses regionalisasi dapat digambarkan sebagai berikut :

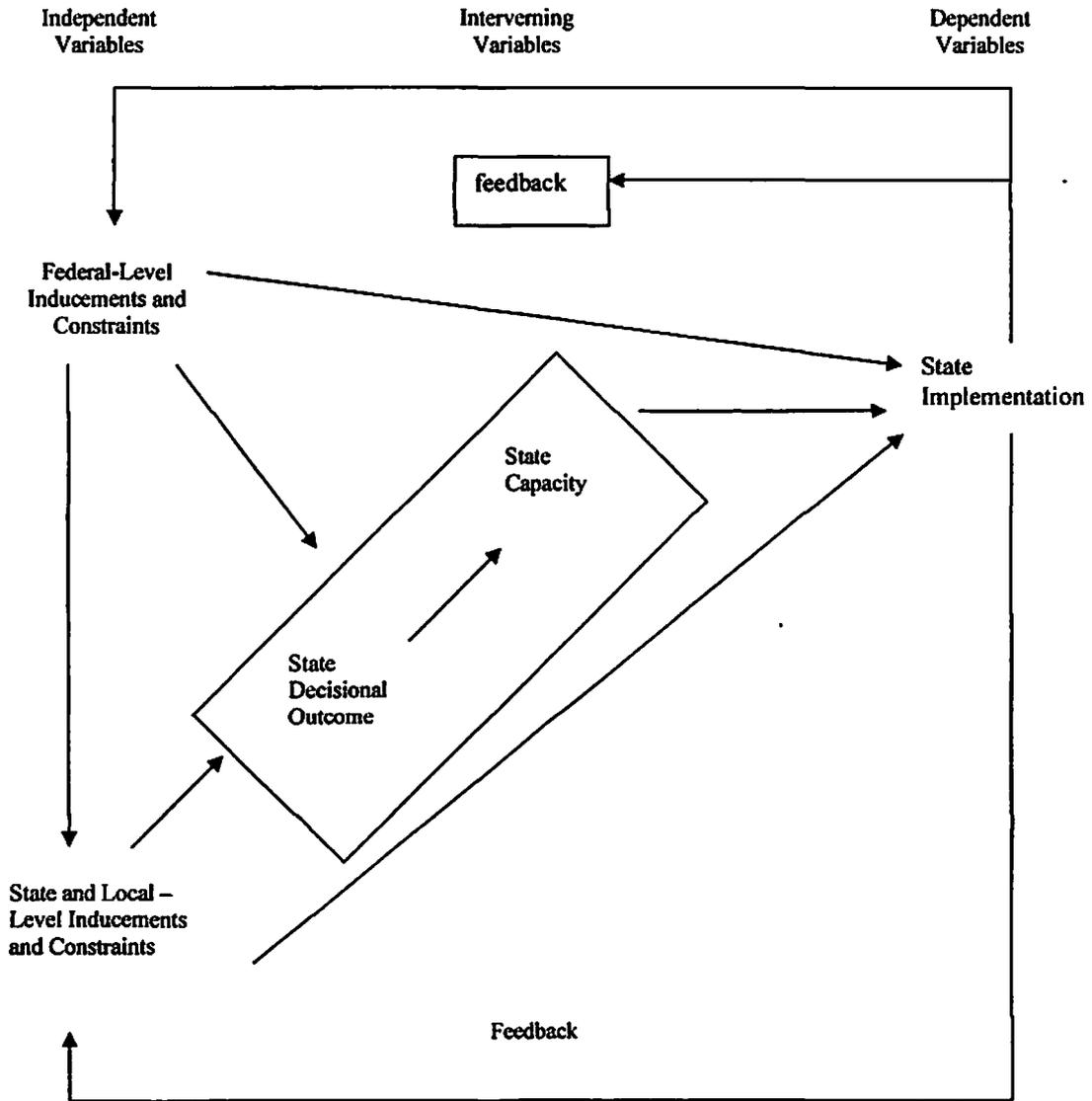


Gambar 3.2
Proses Regionalisasi

Weichhart lebih lanjut menegaskan bahwa Intergovernmental Network juga banyak disinggung dengan terminologi intergovernmental management dan intergovernmental relations karena masuk dalam ranah studi manajemen publik (McGuire, 2006; O'Toole, 2004). Namun O'Toole lebih menegaskan bagaimana melakukan upaya penyelarasan antara kerjasama struktural dengan kerjasama manajerial. Pernyataan ini dikembangkan dengan asumsi proses kerjasama merupakan sebuah kebutuhan bukan strategi. Sebagai sebuah kebutuhan proses kerjasama harus menghasilkan perubahan

kinerja. Oleh sebab itu dalam konteks *Intergovernmental Network* harus mempertimbangkan dua aspek utama yaitu kerjasama struktural dan kerjasama manajerial.

Sementara itu Goggin (2005) mengatakan bahwa kebijakan antar daerah tidak dirumuskan dalam ruang hampa. Dari model komunikasi dalam implementasi kebijakan antar daerah melibatkan beberapa variabel yaitu *inducement factors*, berupa kondisi dan kegiatan yang memberikan dorongan pada keberhasilan implementasi kebijakan dan sebaliknya *constrains* memberikan efek kebalikannya. Variabel penghambat dan pendorong yang berasal dari level atas dan bawah bersama-sama akan mempengaruhi hasil keputusan daerah yang kemudian berpengaruh pada kapasitas daerah. Selanjutnya hambatan dan dorongan dari atas dan bawah bersama-sama kapasitas daerah akan berpengaruh pada implementasi kebijakan kerjasama antar daerah. Uraian tersebut termanifestasi dalam gambar berikut (Goggin,2005)



Gambar 3.3
Kebijakan Daerah dalam *Intergovernmental Network*

Intergovernmental Network tidak bekerja dalam ruang hampa. Banyak aspek terkait didalamnya, selain yang dikemukakan O'Toole di atas, juga dikemukakan Goggin, terkait pengaruh kebijakan supra regional dan juga kapasitas antar daerah sendiri. Kebijakan

Negara (baik berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah) memberikan kerangka kebijakan yang dapat menggerakkan proses implementasi kebijakan di daerah. Namun demikian, respon daerah akan sangat tergantung dari kapasitas daerah sendiri untuk bertindak. Teori ini memberikan pemahaman tentang hubungan antar daerah akan menerima pesan dari atas dan bawah, yakni menterjemahkan pesan kebijakan dari pemerintah pusat dan provinsi serta pesan aspirasi dan kebutuhan dari bawah.

BAB IV METODE PENELITIAN

4.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus-kasus terbatas kasuistik sifatnya namun mendalam (*in depth*) dan menyeluruh (*holistic*), dalam arti tak mengenal pemilihan-pemilihan gejala secara konseptual ke dalam aspek-aspeknya yang eksklusif yang kita kenal dengan *variable*. Penelitian kualitatif ini juga sangat sesuai untuk mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang baru sedikit diketahui (Straus & Corbin, 2003).

Penelitian kualitatif juga diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan temuan yang tidak berasal dari data statistik atau dengan cara kualifikasi yang lain. Hal ini juga bisa mengacu pada penelitian tentang kemasyarakatan, sejarah, tingkah laku dan juga fungsi organisasi, perubahan sosial atau hubungan interaksional.

Selain itu, penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk pemecahan masalah ataupun menguji teori melainkan membangun dan mengartikulasikan pemahaman secara akumulatif. Khususnya berkaitan dengan penelitian yang ingin menjelaskan perilaku manusia dan faktor-faktor yang melatarbelakanginya, Ambert dan kawan-kawan (1995) menyatakan sebagai berikut : *“the aim of qualitative research is to learn how and why people behave, think, and make meaning as they do, rather than focusing on what people do or believe on a large scale”*

4.2 Lokasi Penelitian

Penentuan lokasi penelitian sebagai latar kajian selain didasari oleh beberapa fenomena yang ditemui secara empiris juga dibingkai dengan wawasan konseptual tentang

fenomena tersebut. Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan.

4.3 Fokus Penelitian

Dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif ini, fokus penelitian sangat diperlukan. Menurut Miles dan Huberman, penentuan fokus penelitian akan membatasi studi, sehingga penentuan tempat penelitian menjadi layak dan penentuan fokus penelitian yang tepat akan mempermudah menyaring informasi secara tepat. Jadi ketajaman analisis penelitian dapat dipengaruhi oleh kemampuan kita dalam menentukan fokus penelitian yang tepat.

Secara rinci dapat dijelaskan pentingnya penentuan fokus penelitian karena bertujuan untuk :

1. Membatasi studi atau akan membatasi bidang inquiri yang pada penelitian ini.
2. Untuk menentukan kriteria-kriteria dalam memasukkan atau mengeluarkan suatu informasi yang diperoleh dilapangan, artinya dengan melalui bimbingan dan arahan fokus yang telah ditetapkan peneliti dapat mengetahui dengan persis data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana yang (meski mungkin menarik tetapi karena tidak relevan) tidak perlu dimasukkan kedalam data yang sedang dikumpulkan (Strauss dan Corbin, 1990).

Permasalahan dan fokus penelitian sangat terkait satu sama lain, oleh karena itu permasalahan penelitian dijadikan sebagai acuan di dalam penentuan fokus walaupun lokus dapat berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan situasi dan temuan di lapangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah:

- Menelaah peraturan pemerintah (UU,PP dan Perda atau SK) yang berkaitan dengan manajemen bencana.
- Menelaah implementasi dari manajemen bencana di 3 kabupaten tersebut yang meliputi aspek perencanaan, organizing, actuating dan controlling.

- Menyusun model *intergovernmental network* dalam manajemen penanganan bencana.

4.4 Variabel dan Dimensi Variabel

Walaupun fokus penelitian telah ditetapkan sebelum peneliti melakukan studi lapangan, namun sangat dimungkinkan terjadinya multi interpretasi atau kerancuan ketika sudah berada di lapangan. Untuk itu perlu dirumuskan terlebih dahulu definisi variabel dan dimensi-dimensi variabel dalam penelitian ini. Dengan penentuan dimensi-dimensi variabel, peneliti dapat membatasi inkuiri data dan dalam upaya menganalisis data akan terhindar dari kerancuan pemahaman mengenai situasi yang berhasil diidentifikasi.

Batasan atau definisi konsep-konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Model *Intergovernmental Network* adalah model dan pola kerjasama antar pemerintah daerah dalam manajemen penanganan bencana (banjir) yang meliputi aspek struktural dan manajerial (planning, organizing, actuating dan controlling).

Dengan mengacu pada definisi konsep tersebut, selanjutnya peneliti menetapkan dimensi-dimensi, yang dalam penelitian kuantitatif disebut dengan indikator-indikator, yang menjadi bidang amatan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Peraturan-peraturan : UU, Peraturan Pemerintah, Perda dan Surat Keputusan yang terkait dengan manajemen bencana.
- 2) Implementasi Peraturan-Peraturan tersebut dalam manajemen bencana selama ini, yang meliputi Planning, Organizing, Actuating, Controlling).
- 3) Menelaah Peraturan-Peraturan dan Implementasinya dalam dimensi *Struktural* (*Division of work, departementalisation, span of control, delegation of authority*) dan *Manajerial (POAC)*
- 4) Menyusun model *intergovernmental network*.

4.5 Populasi, Sampel dan Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, penarikan sample tidak hanya meliputi keputusan-keputusan tentang orang-orang mana yang akan diamati atau diwawancarai, tetapi juga

mengenai latar-latar, peristiwa-peristiwa dan proses-proses sosial (Miles & Huberman, 1992). Kerangka konseptual dan permasalahan penelitian menentukan fokus dan batas-batas dimana sample akan dipilih. Dalam penelitian ini sampel penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 4.1
Penetapan Sampel/Informan Penelitian

Parameter Penarikan sampel	Unsur-unsur Sampel Penelitian
Latar	Birokrasi Pemerintah Kabupaten (3 buah) meliputi dinas-dinas, kantor, dan badan di lingkungan Pemda yang terkait dengan manajemen bencana
Pelaku	Para birokrat (pejabat struktural) mulai dari Sekretaris Kabupaten, Kepala Dinas, Kantor, dan Badan, hingga struktur paling rendah (Ka Sub) yang berkaitan dengan manajemen bencana.
Stakeholders	Anggota DPRD, tokoh masyarakat, pengamat, kalangan LSM, (tokoh) masyarakat luas yang berkaitan dengan manajemen bencana
Peristiwa	Interaksi antara birokrasi, DPRD dan Publik di daerah masing-masing (Kabupaten) dalam penanganan bencana selama ini
Proses	Konsultasi - konsultasi antara eksekutif-legislatif, antar daerah, antar instansi pemerintah, antar instansi pemerintah dengan publik dalam rangka implementasi manajemen bencana

Sample yang terdiri dari orang-orang (disebut informan) akan ditentukan berdasarkan teknik sampling *purposive* dengan menggunakan *criterion based selection*, dimana jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan, adalah penguasaan informasi dan data yang penulis perlukan. Adapun informan dalam penelitian ini adalah individu birokrat yang dilihat dalam kapasitasnya dapat mewakili birokrasi pemerintah daerah setempat, individu anggota DPRD dalam kapasitasnya mewakili lembaga legislative, dan komponen masyarakat serta para stakeholders yang diambil dari unsur tokoh masyarakat, professional, LSM dan kelompok-

kelompok kepentingan terkait dengan manajemen bencana (banjir). Keseluruhan informan ditetapkan secara *Purposive* berjumlah 45 orang dimana masing-masing kabupaten/kota berjumlah 15 orang. Bila dibutuhkan maka penambahan informan akan dilakukan dengan *Snowball sampling*.

4.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam metode kualitatif proses pengumpulan data meliputi tugas kegiatan yang dilakukan oleh peneliti :

- a. Proses Memasuki Penelitian (*Getting In*)
Ketika Berada di Lokasi Penelitian (*Getting Along*)
- b. Mengumpulkan Data (*Logging the Data*)

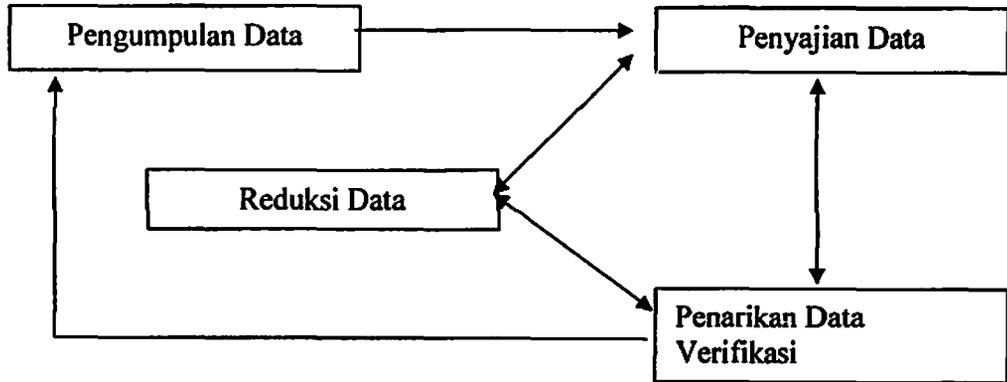
Berdasarkan pada jenis dan sumber data yang diperlukan maka tehnik pengumpulan data yang digunakan meliputi :

1. Observasi Langsung (*patisipasi pasif*) dan Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)
2. Focused group discussion
Untuk mendapatkan data dan informasi yang natural, peneliti juga memanfaatkan metode *focused group discussion* yang terdiri dari para stakeholders pemerintah daerah setempat dan anggota dewan serta LSM dan tokoh masyarakat.
3. Analisis Dokumentasi.

4.7 Teknik Analisis Data

Tehnik analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menggunakan model interaktif. Dalam model ini terdapat tiga komponen analisis yaitu reduksi, sajian data, penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman, 1984). Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan (secara interaktif) ketiga komponen tersebut.

Adapun proses analisis interaktif dimaksud dapat disajikan dalam bentuk skema sebagai berikut :



Gambar 4.1
Operational Component, Miles dan Huberman (1984)

BAB V

HASIL YANG DICAPAI

Bagian ini merupakan ekspresi lapangan untuk menjawab rumusan masalah yang telah dikemukakan di muka yaitu Bagaimanakah pengembangan model intergovernmental network dalam manajemen penanganan bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan?

Dinamika dalam manajemen penanganan bencana banjir di Kabupaten Bojonegoro, Tuban dan Lamongan merupakan salah satu gambaran kinerja Pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik pada masyarakatnya. Di Kabupaten Bojonegoro, hampir 14 Kecamatan selalu terkena musibah banjir, 4 ribu hektar sawah dan 116 desa, pemukiman warga yang terendam mencapai 14.634 unit dan warga yang jadi korban banjir tercatat 17.706 KK. Ada 42 titik pengungsian yang telah disiapkan oleh Pemkab Bojonegoro, serta pihak BPBD Bojonegoro terus aktif melakukan pemantauan ketinggian air di wilayah kecamatan yang berbatasan langsung dengan Daerah Aliran Sungai DAS Bengawan Solo. Ada papan duga di Bojonegoro kota dan di Karangnongko, Kecamatan Ngraho -70 km dari Kota Bojonegoro--. SOP siaga 1 bila ketinggian 13,00 meter di Kota dan 28,00 meter di Karangnongko.

Di Kabupaten Tuban, kecamatan yang menjadi langganan banjir luapan Bengawan Solo antara lain Kecamatan Soko, Rengel, Plumpung dan Kecamatan Widang. Sedang banjir bandang biasanya menerjang kawasan Kecamatan Kota Tuban, Merakurak, Palang dan Kecamatan Parengan. Daerah ini kerap dilanda banjir bandang lantaran lokasinya berada di bawah kawasan perbukitan. Rata-rata pengungsi mencapai 3000 orang, dimana Kecamatan Rengel mencapai 1300 orang tersebar di beberapa desa yang berlokasi di pinggir Bengawan Solo, yakni Desa Ngadirejo, Konorejo, Karangtoto, Tambakrejo, Sumberrejo, Punggulrejo dan desa Sawahan. Kecamatan Soko mencapai 700 orang tersebar di Desa Glagahsari, Sokosari, Menilo, Simo, Kendalrejo, Kenongosari, Mojoagung, dan Desa

Pandanwangi. Kecamatan Plumpung, jumlah pengungsi sekitar 450 orang dari desa Bandungrejo, Klatak, Magersari, dan desa Penidan. Sementara Kecamatan Widang, jumlah pengungsi sekitar 350 orang dari Desa Ngadirejo, Tegalrejo, Samirejo, dan Tegalsari. Jumlah tersebut ditambah dengan warga di desa Selogabus, Kecamatan Parengan Tuban yang berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro. Untuk pengungsi banjir bandang yang berada di Kecamatan Merakurak, Kecamatan Kota Tuban dan Semanding sekitar 250 orang.

Tabel 5.1
Jumlah Korban Banjir Luapan Bengawan Solo
Kabupaten Tuban

Kecamatan	Jumlah Korban	Sebaran
Soko	700	Desa Glagahsari, Sokosari, Menilo, Simo, Kendalrejo, Kenongosari, Mojoagung, dan Pandanwangi
Rengel	1300	Desa Ngadirejo, Konorejo, Karangtinoto, Tambakrejo, Sumberrejo, Punggulrejo dan Sawahan
Plumpung	450	Desa Bandungrejo, Klatak, Magersari, dan Penidan
Widang	350	Desa Ngadirejo, Tegalrejo, Samirejo, Tegalsari, Selogabus
JUMLAH	2800	

Di Kabupaten Lamongan, kerugian masyarakat selama ini akibat banjir rata-rata mencapai 4,3 milyar rupiah. Bencana banjir telah menenggelamkan 600 hektar lahan

pertanian terutama pada tiga kecamatan yaitu Babat, Laren dan Maduran. Tidak hanya tanah pertanian, banjir juga menenggelamkan tambak – berarti juga merugikan petani tambak -, ada kurang lebih 2.012 ha tambak yang tersebar di lima kecamatan: Kecamatan Karangbinangun (475 ha), Glagah (230 ha), Deket (937 ha), Pucuk (185 ha), dan Kecamatan Turi (195 ha), serta merendam 1.157 rumah.

Dalam kajian ini, ada empat perspektif yang hendak ditinjau namun karena penelitian ini didesain untuk dua tahun selesai maka pada tahun pertama akan memfokuskan pada dua perspektif awal yaitu : aspek peraturan normative, Peraturan daerah yang menjadi dasar beroperasinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), dan aspek Implementasi dari peraturan tersebut dalam manajemen penanganan bencana banjir. Aspek dimensi struktural dan manajerial serta aspek pengembangan model intergovernmental network akan dikaji pada tahun kedua. Dengan demikian jawaban atas perumusan masalah secara tuntas akan terjawab di kajian tahun kedua.

5.1 Aspek Peraturan Daerah

5.1.1 Peraturan Bupati Lamongan Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lamongan

Keberadaan perbup ini sangat penting dalam hal manajemen bencana (banjir) di Kabupaten Lamongan. Hal ini dikarenakan peran yang kemudian muncul dari BPBD terbagi menjadi tiga wilayah, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan. Ketiga wilayah kerja tersebut tercermin dari susunan organisasi BPBD Kabupaten Lamongan pada Bab III Pasal 6 ayat 1 huruf c, d, dan e, yaitu Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Bidang Kedaruratan dan Logistik, serta Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Pembagian wilayah kerja menjadi tiga bidang ini mencerminkan bahwa BPBD tidak hanya berperan pada saat terjadi bencana saja, akan tetapi juga pada saat tidak ada bencana. Artinya, BPBD juga mempunyai peran dalam hal mencegah bencana. Lebih detail lagi, hal ini termuat dalam Bagian Kedua Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Pasal 10, 11, dan 12.

Selain itu, Peraturan Bupati Lamongan Nomor 25 Tahun 2009 ini juga memuat tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Lamongan.

Tugas BPBD Kabupaten Lamongan yang tercantum dalam Perbup tersebut adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang penanggulangan bencana. Sedangkan fungsi BPBD yang tercantum dalam Perbup tersebut adalah:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan operasional penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi;
- b. pengkoordinasian dan pengendalian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana;
- c. penyusunan pedoman operasional terhadap penanggulangan bencana;
- d. penyampaian informasi kegiatan penanggulangan bencana pada masyarakat;
- e. penggunaan dan pertanggungjawaban sumbangan/bantuan;
- f. pelaporan penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- g. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Di antara tugas dan fungsi yang melekat pada BPBD Kabupaten Lamongan, yang paling menonjol adalah fungsi koordinasi. Hal ini dikarenakan begitu banyaknya permasalahan yang timbul terkait koordinasi, terutama saat bencana terjadi. Fungsi koordinasi yang ada dipandang belum diarahkan kepada koordinasi inter wilayah, namun intra wilayah. Padahal, bencana yang terjadi di Kabupaten Lamongan, khususnya banjir, juga melibatkan beberapa wilayah lain di sekitarnya, yaitu Kabupaten Bojonegoro dan Tuban.

5.1.2 Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain Kabupaten Tuban

Keberadaan perda ini sangat penting dalam hal manajemen bencana (banjir) di Kabupaten Tuban. Hal ini dikarenakan peran yang kemudian muncul dari BPBD Kabupaten Tuban terbagi menjadi tiga wilayah, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan. Ketiga wilayah kerja tersebut tercermin dari susunan organisasi BPBD Kabupaten Tuban pada Bagian Ketiga Susunan Organisasi Pasal 5 ayat 1 huruf c, yaitu Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Seksi Kedaruratan dan Logistik, serta Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi.

Pembagian wilayah kerja menjadi tiga seksi ini mencerminkan bahwa BPBD Kabupaten Tuban tidak hanya berperan pada saat terjadi bencana saja, akan tetapi juga pada saat tidak ada bencana. Artinya, BPBD Kabupaten Tuban juga mempunyai peran dalam hal mencegah bencana.

Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Tuban Nomor 12 Tahun 2012 ini juga memuat tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Tuban. Tugas BPBD Kabupaten Tuban yang tercantum dalam Perda tersebut adalah:

- a. menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi dan 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. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- f. mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- g. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima; dan
- h. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan fungsi BPBD Kabupaten Tuban yang tercantum dalam Perda tersebut adalah:

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

Tugas dan fungsi BPBD Kabupaten Tuban yang tercantum dalam Perda ini pada dasarnya telah mencakup tiga wilayah kerja, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan.

Namun, fungsi yang paling menonjol adalah fungsi koordinasi. Hal ini dikarenakan begitu banyaknya permasalahan yang timbul terkait koordinasi, terutama saat bencana terjadi. Fungsi koordinasi yang ada dipandang belum diarahkan kepada koordinasi inter wilayah, namun intra wilayah. Padahal, bencana yang terjadi di Kabupaten Tuban, khususnya banjir, juga melibatkan beberapa wilayah lain di sekitarnya, yaitu Kabupaten Bojonegoro dan Lamongan.

5.1.3 Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain Kabupaten Bojonegoro

Keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 11 Tahun 2010 ini sangat penting dalam hal manajemen bencana (banjir) di Kabupaten Bojonegoro. Hal ini dikarenakan peran yang dimainkan oleh BPBD Kabupaten Bojonegoro telah mencakup tiga wilayah kerja, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan. Ketiga wilayah kerja tersebut tercermin dari susunan organisasi BPBD Kabupaten Bojonegoro pada Pasal 6 ayat 4, yaitu Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Seksi Kedaruratan dan Logistik, serta Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Pembagian wilayah kerja menjadi tiga seksi ini mencerminkan bahwa BPBD Kabupaten Bojonegoro tidak hanya berperan pada saat terjadi bencana saja, akan tetapi juga pada saat tidak ada bencana. Artinya, BPBD Kabupaten Bojonegoro juga mempunyai peran dalam hal mencegah bencana.

Selain itu, Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 11 Tahun 2010 ini juga memuat tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bojonegoro. Tugas BPBD Kabupaten Bojonegoro yang tercantum dalam Perda tersebut adalah:

- a. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi 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. Melaporkan penyelenggaraan, penanggulangan bencana kepada Kepala Daerah setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- f. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- g. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ; dan
- h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan fungsi BPBD Kabupaten Bojonegoro yang tercantum dalam Perda tersebut adalah:

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

Lebih jauh, Pasal 20 ayat 1 di dalam Perda ini juga memuat fungsi koordinasi BPBD dengan instansi lain, dimana koordinasi BPBD dengan instansi atau lembaga dinas/badan secara horisontal pada tahap prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana, dilakukan dalam bentuk:

- a. Penyusunan kebijakan dan strategi penanggulangan bencana;
- b. Penyusunan perencanaan penanggulangan bencana;
- c. Penentuan standar kebutuhan minimum;
- d. Pembuatan prosedur tanggap darurat bencana;
- e. Pengurangan resiko bencana;
- f. Pembuatan peta rawan bencana;
- g. Penyusunan anggaran penanggulangan bencana;
- h. Penyediaan sumberdaya/logistik penanggulangan bencana; dan
- i. Pendidikan dan pelatihan, penyelenggaraan gladi/simulasi penanggulangan bencana.

Selanjutnya, ayat 2 mengatakan bahwa koordinasi penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilakukan melalui kerjasama dengan lembaga/organisasi dan pihak-pihak lain yang terkait sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Lalu ayat 3 menyatakan bahwa kerjasama yang melibatkan peran serta negara lain, lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dilakukan melalui koordinasi BNPB sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kemudian ayat 4 memuat rapat koordinasi penanggulangan bencana yang dilakukan minimal 1 (satu) kali dalam satu tahun dan sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan antara BPBD dan instansi/organisasi/lembaga terkait di tingkat kabupaten.

Dibandingkan dengan dua kabupaten lain, yaitu Lamongan dan Tuban, fungsi koordinasi yang dimuat dalam perda ini jauh lebih mendetail sebagaimana dipaparkan di atas. Namun, fungsi koordinasi ini dipandang juga belum diarahkan kepada koordinasi inter wilayah, namun intra wilayah. Padahal, bencana yang terjadi di Kabupaten Bojonegoro, khususnya banjir, juga melibatkan beberapa wilayah lain di sekitarnya, yaitu Kabupaten Lamongan dan Tuban.

Berdasarkan paparan di atas, fungsi koordinasi merupakan isu utama dalam setiap penanggulangan bencana, baik itu pada pencegahan, penanganan, maupun perbaikan. Namun, ketiga bidang kerja tersebut belum diarahkan kepada koordinasi inter wilayah. Untuk lebih detail, berikut ini adalah matriks mengenai fungsi koordinasi yang ada di tiga kabupaten: Lamongan, Tuban, dan Bojonegoro.

Tabel 5.2
Matriks Koordinasi Berdasarkan Bidang Kerja

Bidang Kerja	Kabupaten		
	Lamongan	Tuban	Bojonegoro
Pencegahan dan Kesiapsiagaan	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah
Kedaruratan dan Logistik	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah
Rehabilitasi dan Rekonstruksi	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah	Tidak ada koordinasi inter wilayah

5.2 Implementasi Peraturan Daerah Dalam Manajemen Bencana

Peraturan daerah dibuat guna menciptakan suatu kondisi yang ideal. Namun, implementasi peraturan daerah tersebut seringkali menemui banyak kendala sehingga kondisi ideal yang telah dicita-citakan tidak terwujud. Berikut ini adalah implementasi peraturan daerah yang dipaparkan berdasarkan tiga bidang kerja BPBD, yaitu pencegahan dan kesiapsiagaan, kedaruratan dan logistik, serta rehabilitasi dan rekonstruksi.

5.2.1 Pencegahan dan Kesiapsiagaan

Di Kabupaten Bojonegoro, sebagai upaya untuk penanganan bencana alam diarahkan kepada pengurangan risiko bencana dan adaptasi terhadap perubahan iklim. Pengurangan risiko bencana diarahkan kepada pencegahan lebih dini, mitigasi, dan meningkatkan kesiapsiagaan, untuk meminimalkan tingkat kerusakan, kerugian ekonomi, bahkan korban jiwa.

Dengan pesatnya pembangunan sektor migas dan sektor-sektor lainnya, tingginya kerusakan karena penebangan hutan secara liar, serta tingginya pemakaian pupuk kimia beberapa tahun terakhir, berpotensi untuk mendegradasi lingkungan baik air, tanah, dan udara. Dengan kondisi tersebut diperlukan perhatian khusus untuk pemulihan kualitas lingkungan hidup, terutama pada upaya rehabilitasi hutan dan lahan kritis, penataan daerah risiko tinggi bencana (banjir dan tanah longsor), penataan kawasan kumuh perkotaan, pemulihan ekosistem kawasan lindung, perlindungan atau pemulihan daerah resapan air, pemulihan kualitas sumber daya air permukaan, dan air tanah. Selain itu hal yang sangat perlu untuk dilakukan adalah meningkatkan kesadaran masyarakat untuk lebih memacu pelaksanaan upaya pemulihan kualitas lingkungan (Rencana Strategis Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2013 s/d 2018).

Untuk Kabupaten Lamongan, pemerintah daerah setempat telah melakukan program pengerukan di wilayah Bengawan Jero sehingga kedalamannya cukup memadai. Namun permasalahannya, kata dia, kedalaman saluran buang yang berada di wilayah Gresik tidak cukup memadai. Sehingga ketika musim hujan tiba, genangan air di Bengawan Jero yang berada di wilayah Lamongan tidak bisa cepat dibuang ke laut. Sementara untuk Kali Lamong, pemerintah daerah mengusulkan agar dibuat semacam storage air di wilayah

Lamongan Selatan. Storage air tersebut bukan hanya akan bermanfaat untuk mencegah efek banjir di wilayah Gresik, namun juga bisa menjadi solusi sumber air pertanian untuk kawasan selatan yang dikenal kering. Teknik pengendalian banjir di daerah kebanjiran umumnya dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum beserta institusi vertikalnya. Sedangkan teknik pengendalian banjir di daerah tangkapan air bertumpu pada prinsip penurunan koefisien limpasan (C) melalui teknik konservasi tanah dan air, yakni : (1) upaya meningkatkan resapan air hujan yang masuk ke dalam tanah, (2) dan mengendalikan limpasan air permukaan pada pola aliran yang aman. Bentuk teknik yang diaplikasikan dapat berupa teknik sipil, vegetatif, kimiawi, maupun kombinasi dari ketiganya, sesuai dengan jenis penggunaan lahan dan karakteristik tapak (site) setempat. Semua upaya tersebut sangat terkait dengan kemampuan tanah/lahan dalam mengendalikan air hujan untuk bisa masuk ke dalam bumi, termasuk vegetasi/hutan yang ada di atasnya. Jenis tanaman hutan yang sama dimana yang satu tumbuh di atas lapisan tanah tebal dan satunya lagi di atas lapisan tanah tipis, akan memiliki dampak yang berbeda dalam mengendalikan limpasan air permukaan atau banjir (Fadeli, Bupati Lamongan).

Sementara untuk Kabupaten Tuban, kawasan tersebut sekira 2010 terjadi bencana banjir yang sangat besar karena salah satu tanggul Bengawan Solo Jebol. Imbasnya sejumlah wilayah tergenang, tentunya kejadian serupa tidak diinginkan untuk terulang lagi. Solusinya adalah memperbaiki sejumlah tanggul-tanggul maupun daerah yang rawan jebol. Dasar sungai yang sudah dangkal/ tersedimentasi akibat pengendapan harus dikeruk, diperdalam sementara untuk batas tebing/tanggul sungai di kanan-kirinya harus pula diperlebar. Metode-metode ini meningkatkan kemampuan penampungan lebih air dan menurunkan peluang meluapnya air ke sekitar sungai. Sementara untuk kawasan/ daerah permukiman/ pusat perkotaan, kolam-kolam retensi dan saluran buatan (drainase) sepatutnya dipelihara dan dijaga kebersihannya. Kerawanan sedimentasi dan sampah juga menjadi faktor utama penyebab banjir perkotaan. Hilangnya vegetasi seperti pepohonan dan kawasan hijau harus segera disikapi dengan kegiatan perlindungan vegetasi dan penghijauan. Hal ini bertujuan menjaga berlanjutnya siklus hidrologi (Sudarmawan, Kepala BPBD Jatim).

5.2.2 Kedaruratan dan Logistik

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana (Depkes, 2006).

Untuk menangani bencana di wilayahnya, khususnya banjir, Pemkab Bojonegoro berkoordinasi dengan lima kabupaten lain. Koordinasi dilakukan karena wilayah-wilayah tersebut juga sedikit banyak ikut terdampak banjir. Kelima kabupaten lain itu adalah Tuban, Lamongan, Gresik, Ngawi, dan Madiun. Selain itu, pada saat terjadi bencana banjir, tanggap darurat dilaksanakan dengan kegiatan:

- a. Pendirian POSKO
- b. Pengerahan personil (Tim Reaksi Cepat)

Mengerahkan kekuatan personil dari berbagai unsur operasi (pemerintah dan non-pemerintah) terutama untuk penyelamatan dan perlindungan (SAR) dengan membentuk TRC untuk memberikan pertolongan / penyelamatan dan inventarisasi kerusakan.
- c. Pemenuhan kebutuhan dasar dalam penampungan sementara.

Distribusi bantuan (hunian sementara, pangan dan sandang) Pada tahap awal, bantuan pangan berupa makanan siap-santap.
- d. Pendirian dapur umum.
- e. Pemberian layanan air bersih, jamban dan sanitasi lainnya.
- f. Pemberian layanan kesehatan, perawatan dan rujukan.
- g. Pengoperasian peralatan

Mengoperasikan peralatan sesuai kebutuhan di lapangan, termasuk alat-alat berat.
- h. Pengerahan sarana transportasi udara/laut

Dilakukan pada situasi/kondisi tertentu yang memerlukan kecepatan untuk penyelamatan korban bencana dan distribusi bantuan kepada masyarakat/korban bencana terisolasi.

i. Koordinasi dan Komando

Setiap kejadian penting dilaporkan kepada POSKO SATLAK PB. Komando dilakukan oleh penanggungjawab (Incident Commander). Penanggung jawab adalah Pemerintah daerah Kabupaten Bojonegoro melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah Bojonegoro. Penyampaian laporan perkembangan penanganan bencana ke media massa melalui POSKO SATLAK PB dan SATKORLAK PB. (Budi, Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Bojonegoro).

Sementara itu, Pemkab Lamongan bersama masyarakat sudah sejak lama melaksanakan program tanggap bencana. Baik penanganan sebelum, selama, maupun penanganan pasca bencana. Wilayah Lamongan karena kondisi geografisnya, mengakibatkan sering mengalami banjir kiriman dari wilayah lain. Hal itu terutama karena terutama Lamongan dilewati aliran Sungai Bengawan Solo. Sementara keberadaan Bendung Gerak di Kecamatan Babat dan floodway di Kuro, seringkali tidak cukup mampu menjadi pengendali Sungai Bengawan Solo. Hal tersebut karena air yang datang dari arah barat, yakni wilayah Bojonegoro dan Tuban sering kali terlalu besar, melebihi debit kemampuan pembuangan di Kuro, sehingga bencana banjir tetap saja sulit dihindari (Soni Harsono, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah demisioner Lamongan). Untuk Pemkab Tuban, dalam menangani banjir berbagai kebutuhan pertolongan atau evakuasi korban banjir, diantaranya boad hingga personil penganggulangan bencana (Joko Ludiyono, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Tuban).

5.2.3 Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Konsep penataan wilayah perkotaan di Bojonegoro pascabanjir antara lain mencegah masuknya air kedalam kota, normalisasi drainase kota, perbaikan prasarana jalan, penertiban terhadap bangunan-bangunan yang menggunakan bekas tanah negara dan belum memiliki ijin pakai, dan rencana pengembangan wilayah perkotaan ke wilayah sekitarnya. Penanganan dampak ekonomi banjir, lebih luas lagi ialah dengan menghidupkan kembali berbagai sarana dan prasarana bisnis yang sempat terganggu, terutama sarana transportasi,

perdagangan, perbankan, pertanian, industri, dan sebagainya. Penanganan dampak kesehatan, terutama dengan mengantisipasi kemungkinan munculnya berbagai penyakit seperti demam berdarah, kulit, infeksi saluran pernafasan, diare, dan sebagainya. Baik posko kesehatan, klinik kesehatan dan rumah sakit perlu disiapkan secara penuh (Budi, Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Bojonegoro).

Dikarenakan banjir di Lamongan juga adalah banjir lintas daerah, maka selama ini juga dikembangkan kerjasama dengan Pemkab Bojonegoro, Tuban dan Gresik dalam rangka rehabilitasi pascabanjir. Kerjasama itu seperti terjadi pada kasus banjir Kali Lamong. Untuk mengatasi akibat banjir tersebut, Pemkab Lamongan melakukan kerjasama dengan Pemkab Gresik. Penanganan dampak lingkungan, mulai dari lingkungan RT, RW, kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota maupun yang terkait dengan daerah lain. Dalam hal ini Pemkot atau Pemkab perlu berkoordinasi dan duduk bersama dalam upaya mengatasi persoalan banjir. Pada dasarnya banjir terjadi karena curah hujan di atas normal, sehingga saluran penampung air terlampaui kapasitasnya, terjadilah luapan. Adanya banjir kiriman dari daerah aliran sungai di bagian hulu, menyebabkan luapan itu semakin besar (Soni Harsono, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah demisioner Lamongan).

Pemulihan jangka pendek ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti kebutuhan makanan, tempat tinggal sementara, sanitasi, kesehatan dan pengobatan, kebutuhan Mandi Cuci Kakus (MCK) dan kebutuhan religius serta adat. Pada pemulihan jangka pendek ini biasanya korban bencana belum dapat memenuhi kebutuhan di atas. Manajemen dampak lingkungan banjir harus meliputi upaya yang dilakukan di hulu dan di hilir. Dengan demikian, selain melalui penyediaan waduk atau danau penampung air hujan, perbaikan drainase perkotaan, dan pelebaran sungai, maka dibagian hulu pun perlu dilakukan rekonstruksi ekologis, antara lain melalui reboisasi. Terkait rekonstruksi, pada umumnya dilakukan :

- a. Pemulihan kegiatan perekonomian
- b. Pembangunan infrastruktur yang rusak baik jalan, jembatan, sekolah, pasar, perkantoran, tempat ibadah, sarana kesehatan
- c. Rehabilitasi kejiwaan

- d. Rehabilitasi kecacatan**
- e. Perbaikan aliran listrik dan komunikasi yang permanen**
- f. Pemulihan produksi pangan, sektor produksi pertanian lainnya, peternakan dan perikanan**
- g. Perbaikan kondisi lingkungan hidup**
- h. Pemulihan pendidikan baik sarana prasarana maupun sumberdaya manusia**
- i. Pemulihan unsur rohani, budaya, adat istiadat.**

BAB VI

RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA

Rencana tahapan berikutnya ini terdiri atas dimensi struktural dan model intergovernmental network. Kedua tahapan tersebut merupakan bagian dari tahun kedua pelaksanaan penelitian ini.

6.1 Dimensi Struktural

Dimensi struktural ini terdiri atas lima keputusan desain, yaitu:

1. Pembagian tugas

Berkaitan dengan proses membagi tugas ke dalam suatu unit-unit tugas yang secara berturut-turut lebih kecil. Manfaat mengorganisasikan tugas adalah kelompok orang yang bekerja sama dalam suatu pembagian kerja mampu menghasilkan lebih dari yang mereka hasilkan sendiri. Hal penting dalam pembagian kerja adalah sejauh mana tugas-tugas harusnya dispesialisasikan. Keputusan tingkat spesialisasi yang tepat adalah keputusan desain yang penting karena akan berdampak pada efektivitas organisasi. Spesialisasi tugas yang tinggi menimbulkan rasa bosan, namun dapat meningkatkan produktivitas, karena:

- a. Melakukan tugas berulang dapat meningkatkan keahlian
- b. Mengurangi kebutuhan pelatihan
- c. Mengurangi waktu terbuang karena alih tugas
- d. Dapat dikembangkan alat otomatis khusus untuk menyelesaikan satu tugas
- e. Pengendalian kualitas lebih baik

2. Departementasi

Merupakan proses mengkombinasikan tugas ke dalam kelompok-kelompok atau departemen-departemen. Derajat kesamaan dari tugas yang ada dalam satu departemen adalah hal pokok. Tugas dapat dikelompokkan (dasar-dasar departementasi) dalam beberapa kriteria yaitu:

- a. Departementasi fungsional, merupakan metode yang paling efektif. Tugas yang sejenis dan saling terkait dapat dikelompokkan dalam departemen yang sama.

Kelebihannya adalah meningkatkan keahlian, memungkinkan penggunaan sumber-sumber secara maksimal, mendorong penggunaan keahlian dan peralatan tertentu, komunikasi dan prestasi meningkat. Kelemahannya adalah mengurangi komunikasi dan kerja sama antardepartemen sehingga menimbulkan perspektif sempit.

- b. Departementasi atas dasar produk, terdiri dari kombinasi ke dalam suatu tugas departemen yang meliputi memproduksi produk-produk sejenis. Biasanya terjadi pada perusahaan besar yang sulit untuk mengkoordinasikan beraneka ragam departemen fungsional. Misalnya PT Astra Internasional. Keunggulannya adalah menciptakan koordinasi dan pemusatan usaha memproduksi secara efektif, berorientasi pada konsumen, dan pekerja lebih kohesif. Kelemahannya keahlian dan sumber-sumber tidak dimanfaatkan secara optimal.
- c. Departementasi atas dasar wilayah. Organisasi menggunakan geografis sebagai dasar departementasi, jika organisasi tersebar di area geografis yang luas untuk unit yang sama. Keunggulannya adalah mengurangi permasalahan yang diakibatkan oleh jarak, seperti kesulitan komunikasi, pengamatan dan keputusan yang mendesak.
- d. Departementasi atas dasar pelanggan. Mengelompokan tugas dengan mengorganisasikannya sesuai dengan pelanggan yang dilayani. Terutama jika pelanggan memiliki kategori dan kebutuhan dari masing-masing kelompok yang berbeda secara signifikan.

4. Rentang kendali

Berkaitan dengan jumlah bawahan yang dapat dikendalikan dengan efektif oleh seorang atasan. Organisasi dengan rentang kendali luas memiliki sedikit tingkat hirarki, banyak orang berada dibawah satu penyelia, sehingga terbentuk struktur organisasi datar (flata). Sedang pada rentang kendali sempit, manajer hanya membawahi beberapa bawahan, terbentuk struktur organisasi yang tinggi. Hal tersebut dapat menghalangi komunikasi antar pribadi yang lebih luas dalam organisasi. Besarnya rentang kendali yang efektif dipengaruhi oleh beberapa faktor:

- a. Sifat tugas: jika rutin dan sederhana maka rentang kendali luas, dan jika kompleks dan sering berubah maka rentang kendali sempit

- b. Kemampuan bawahan: rentang kendali luas jika bawahan memiliki tingkat kemampuan dan profesionalitas tinggi, dan rentang kendali sempit jika ketrampilan bawahan rendah
- c. Kontak dan koordinasi: jika tugas memerlukan kontak dan koordinasi tinggi antara bawahan dan atasan, maka rentang kendali sempit.

5. Delegasi wewenang

Berkaitan dengan sejauh mana wewenang pengambilan keputusan tersebar dalam hirarki organisasi, jika tersebar secara luas maka disebut desentralisasi, sedangkan jika hanya ada di tingkat atas maka disebut sentralisasi. Organisasi yang relatif kecil dan karyawan tidak banyak, serta tugas tidak begitu kompleks biasanya menerapkan sentralisasi.

6. Mekanisme koordinasi

Organisasi harus mengintegrasikan berbagai aktivitas dan orang dalam organisasi.

Ada tiga metode yang dapat digunakan untuk melakukan koordinasi:

- a. standarisasi proses kerja: tugas rutin dikoordinasikan dengan prosedur standar operasi
- b. standarisasi hasil: produk harus diproduksi sesuai spesifikasi
- c. standarisasi keahlian: tingkat keahlian tinggi melalui pelatihan

6.2 Model Intergovernmental Network

Model intergovernmental network merupakan bagian dari tahun kedua pelaksanaan penelitian ini. Model ini bisa terbentuk ketika peraturan-peraturan daerah yang ada telah dianalisis secara komprehensif.

BAB VII

PENUTUP

7.1 Simpulan

Simpulan yang bisa diambil dalam penelitian ini adalah:

1. pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) telah membagi kerjanya ke dalam tiga bidang, yaitu pencegahan, penanganan, dan perbaikan. Meski demikian, belum terdapat koordinasi yang baik - dalam ketiga bidang kerja tersebut - diantara wilayah-wilayah yang terdampak bencana. Hal ini nampak dari peraturan daerah yang mengarahkan fungsi koordinasi kepada koordinasi intra wilayah, bukan inter wilayah. Kondisi ini mengakibatkan penanggulangan bencana di wilayah-wilayah tersebut, baik itu pencegahan, penanganan, dan perbaikan, berjalan secara parsial.
2. belum terwujudnya suatu lembaga yang berfungsi sebagai koordinator diantara BPBD-BPBD yang ada di wilayah bencana, khususnya beberapa daerah yang wilayahnya saling berbatasan.

7.2 Saran

Saran yang bisa diberikan dalam penelitian ini adalah pembentukan sebuah badan yang berfungsi sebagai koordinator diantara Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang ada di daerah bencana, dalam hal ini adalah Kabupaten Bojonegoro, Lamongan, dan Tuban. Badan ini merupakan sebuah badan yang otonom, baik dalam hal keuangan, kewenangan, maupun pengelolaan sumber daya manusia. Selain itu, badan ini dikarenakan fungsinya sebagai koordinator, maka secara hirarki harus berada di atas BPBD Kabupaten.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldrich, Paul and Whetten. 2009, Analysing and managing policy processes in complex network, *Administration & Society*, May .28:90-119.
- Ambert, A. M., Adler, P. A., Adler, P., & Detzner, D. F. (1995). Understanding and evaluating qualitative research. *Journal of Marriage and the Family*, 57, 879-893.
- Goggin, M., 2005, *Implementation Theory and Practice*, Glenview, IL: Scott Foresman/Little, Brown.
- Miles, MB. & Huberman, AM. (1994). Qualitative Data Analysis (2nd edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McGuire, Michael, 2006, Collaborative Public Management, *Public Administration Review*, 66 (s1) 33-43.
- O'Toole, Laurence J., 2004, The Theory-Practice Issues in Policy Implementation Research, *Public Administration*, Vo.82, Issue 2, p.309-329
- Rhodes, RAW., 1990, Core executive studies in Britain, *Public Administration*, vol.68, Issue1 page 3-28, March.
- Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, 1993, *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, Westview Press (Boulder, Colorado).
- Sabel, Charles F., 1994, *Beyond Principal-Agent Governance*, WRR.
- Strauss, A., & Corbin, J., 1990, *Basic of Qualitative Research: Grounded theory procedures and Techniques*, Newbury Park, CA: Sage-Publications, Inc.
- Weinhardt, Georg, Kurt Fessl, 2002, *Organizational network models and the implications for decision support systems*, Preprints of 16th IFAC World Congress, Praha.

LAMPIRAN**PETA DAERAH BENCANA**

Peta daerah bencana menggambarkan wilayah terdampak bencana banjir di sepanjang aliran Bengawan Solo, yang melewati 3 kabupaten, yaitu, Bojonegoro, Tuban, dan Lamongan.

