

KOORDINASI OLEH BPBD DALAM PENANGGULANGAN BENCANA BANJIR DI KABUPATEN BANDUNG¹

Endah Mustika Ramdani
PNS STIA LAN Bandung
e-mail: endahmustika@gmail.com

Abstrak

Salah satu tujuan penanggulangan bencana adalah menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Di dalam pelaksanaannya penanggulangan Bencana Banjir di Kabupaten Bandung Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas dan fungsi penanggulangan bencana di daerah serta melakukan pengkoordinasian external kelembagaan dengan instansi terkait penanggulangan bencana. Tujuan penelitian ini, yaitu untuk menganalisis dan menjelaskan mengapa Koordinasi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung belum berjalan seperti yang diharapkan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran koordinator belum berjalan dengan baik. Masih adanya ketidaksamaan persepsi mengenai paradigma penanggulangan bencana yang ada saat ini. Intansi terkait koordinasi masih belum dapat beradaptasi dengan peran BPBD sebagai koordinator dan masih terpaku pada peraturan internal kelembagaan. Spesialisasi pekerjaan belum maksimal terlihat dari masih terjadinya duplikasi pekerjaan. Pengkajian ulang kelembagaan di bidang-bidang yang terkait bencana serta peningkatan pemahaman, pembinaan dan sosialisasi perlu dilakukan secara menyeluruh.

Kata Kunci: Koordinasi, Penanggulangan Bencana, Koordinasi External

Coordination Countermeasures for Flood in Bandung District By BPBD

Abstract

One of the aims of overcoming disasters is to guarantee a planned, integrated, coordinated and thorough countermeasures. In practice, countermeasures for flood in Bandung District is done by Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), which has the authority to conduct duties and function to overcome disasters in the region as well as conducting external institutional coordination with other related institutions for overcoming disasters. The objective of this research is to analyse and describe why coordinations by BPBD have not run as smooth as expected.

The research is qualitative. The finding of this research shows that the role of the coordinator has not run as expected. There is still different views on the present paradigm of countermeasures for disasters. The coordinating institution cannot adapt with the role of BPBD as the coordinator and they are still focused on internal institution regulations. Job specialization has not been optimum judging from the presence of job duplication. Further research on the institutions related to disasters as well as an improvement in knowledge, coaching and socialization should be done frequently and thorough.

Key Words: *Coordination, Countermeasures of Disasters, External Coordination*

A. LATAR BELAKANG

Dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945 alinea keempat diamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban

dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Amanat tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama semua komponen bangsa melalui pembangunan nasional, serta perlindungan kepada masyarakat di berbagai bidang termasuk perlindungan atas bencana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan

¹ Artikel ini merupakan ringkasan Tesis penulis yang berjudul "Koordinasi Oleh Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) dalam Penanggulangan Bencana Banjir di Kabupaten Bandung

umum yang berlandaskan Pancasila. Bencana hidrometeorologi seperti banjir, kekeringan, tanah longsor, puting beliung dan gelombang pasang merupakan jenis bencana yang dominan di Indonesia. Data bencana tahun 2002-2012 menunjukkan bahwa sekitar 89% dari total bencana di Indonesia didominasi oleh bencana hidrometeorologi. Bencana hidrometeorologi terjadi rata-rata hampir 70% dari total bencana di Indonesia. Perubahan iklim global, degradasi lingkungan, kemiskinan, dan bertambahnya jumlah penduduk makin memperbesar ancaman risiko bencana. Bencana tersebut telah menimbulkan korban jiwa dan kerugian yang besar. Apabila ditinjau dari karakteristik geografis dan geologis wilayah, Indonesia adalah salah satu kawasan rawan bencana banjir. Sekitar 30% dari 500 sungai yang ada di Indonesia melintasi wilayah penduduk padat. Lebih dari 220 juta penduduk, sebagian adalah miskin dan tinggal di daerah rawan banjir. Pada umumnya bencana banjir tersebut terjadi di wilayah Indonesia bagian barat seperti wilayah Jawa Barat yang memiliki curah hujan lebih tinggi dibandingkan dengan di bagian Timur. Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi yang jumlah penduduknya terbesar di Indonesia (18% dari total penduduk di Indonesia) tersebar di 26 kabupaten/kota, sehingga membawa konsekuensi yang besar apabila terjadi bencana, baik korban jiwa maupun harta benda.

Jawa Barat termasuk wilayah yang terkenal dengan daerah langganan banjir. Pada tahun 2008 sekitar 12.429 Ha wilayah di Jawa Barat terendam banjir. Jika melihat luasan genangan pada data tahun tersebut ternyata wilayah Jawa Barat merupakan wilayah terluas yang tergenang banjir. Banjir merupakan peristiwa terbenamnya daratan karena peningkatan volume air akibat hujan deras, luapan air sungai atau pecahnya bendungan. Banjir juga dapat terjadi di daerah yang gersang dengan daya serap tanah terhadap air yang buruk atau jumlah curah hujan melebihi kapasitas serapan air. Dari berbagai kajian yang telah dilakukan, banjir yang melanda daerah-daerah rawan pada dasarnya disebabkan tiga hal. Pertama, kegiatan manusia yang menyebabkan terjadinya perubahan tata ruang dan berdampak pada perubahan alam. Kedua, peristiwa alam seperti curah hujan sangat tinggi, kenaikan permukaan air laut, badai, dan sebagainya. Ketiga, degradasi lingkungan seperti hilangnya

tumbuhan penutup tanah pada catchment area, pendangkalan sungai akibat sedimentasi, penyempitan alur sungai dan sebagainya.

Banjir yang sering terjadi di Jawa Barat adalah di wilayah Kabupaten Bandung. Dari 31 kecamatan yang ada di Kabupaten Bandung, Kecamatan Bale Endah, Kecamatan Dayeuh Kolot dan Kecamatan Bojong Soang merupakan wilayah yang memiliki frekuensi tertinggi dan paling luas terkena banjir. Banjir di wilayah Kabupaten Bandung merupakan banjir langganan tahunan yang merupakan dampak dari meluapnya aliran sungai Citarum. Banjir yang terjadi di Kabupaten Bandung merupakan banjir rutin yang selalu datang setiap tahun terutama dimusim penghujan. Banjir di Kabupaten Bandung telah menimbulkan dilema bagi masyarakat, dan sangat berpengaruh terhadap mata pencaharian mereka. Dari kurun waktu 2009 sampai dengan 2012 banjir masih tetap menjadi bencana langganan di beberapa wilayah di Kabupaten Bandung. Bencana banjir ini telah menimbulkan beberapa dampak bagi masyarakat Kabupaten Bandung. Dampak yang ditimbulkan banjir baik langsung maupun tidak langsung dialami oleh warga yang terkena banjir. Dampak langsung banjir yang yaitu menimbulkan tidak terpenuhinya hak-hak dasar warga, kerugian baik secara fisik, ekonomi, sosial, ekologis dan psikologis. Secara fisik, dampak banjir menimbulkan rusaknya dan kurang berfungsinya sarana fasilitas umum seperti rumah, jalan, jembatan ataupun tanggul serta fasilitas sosial seperti sekolah, mesjid mushola dll. Secara ekonomi, banjir juga menimbulkan hilangnya aset-aset ekonomi warga, menurunnya pendapatan atau penghasilan dan bertambahnya kebutuhan rumah tangga selama pengungsian dan kebutuhan perbaikan. Secara sosial dan psikologis, banjir juga dapat menimbulkan dampak ketakutan, trauma bahkan konflik sosial. Secara medis, banjir juga menimbulkan kematian atau korban jiwa, selain menurunnya kualitas kesehatan warga. Sementara apabila dilihat dari aspek ekologis, banjir pun dapat merusak fungsi ruang ekologis sehingga menurunkan kualitas tatanan ekologis yang ada.

Data pada awal tahun 2012 mencatat bahwa telah terjadi banjir di Kabupaten Bandung. Banjir terjadi disekitar Kecamatan Baleendah, Dayeuh Kolot dan Bojong Soang. Tercatat 2.876

rumah di Kecamatan Baleendah, Dayeuh Kolot, Bojong Soang terendam dengan ketinggian 60 sentimeter hingga 1,5 meter. Banjir terparah terjadi di Kampung Cieunteung, Kecamatan Bale Endah. Sebanyak 3.000 kepala keluarga terpaksa diungsikan. Pada akhir tahun 2011 Banjir di Kabupaten Bandung telah mengakibatkan akses transportasi terganggu, salah satunya Jalan M. Toha yang menghubungkan Kabupaten Bandung dan Kota Bandung terputus akibat meluasnya banjir, dengan ketinggian air mencapai orang dewasa. Untuk mengefektifkan penanggulangan bencana di daerah, melalui Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, dibentuklah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) baik di tingkat Provinsi, Kota maupun Kabupaten. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi penanggulangan bencana di daerah. Kompleksnya masalah penanganan banjir membutuhkan koordinasi yang terpadu dari berbagai Intansi pemerintah. Sebelum terbentuknya BNPB pusat, berdasarkan Kepres No 3 Tahun 2001 penanganan mengenai banjir ini dilakukan oleh Satkorlak (Satuan Kordinasi pelaksana) penanggulangan bencana tingkat provinsi serta Satlak (satuan pelaksana) di Kabupaten Bandung. Namun saat ini sejak terbitnya UU No. 24 Tahun 2007 dan peraturan pemerintah No. 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), dibentuklah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung yang memiliki kewenangan serta legalitas khusus dalam hal kebencanaan. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung ini dipimpin secara *ex-officio* oleh Sekda Kabupaten Bandung. Dengan dibentuknya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat Kabupaten, tidak menghilangkan koordinasi serta kerjasama dengan intansi terkait lainnya. Namun ternyata koordinasi yang ada saat ini masih belum dilakukan sebagaimana mestinya. Masalah-masalah koordinasi serta ego kelembagaan dinilai masih menjadi hambatan dalam penanganan bencana banjir di Kabupaten Bandung. Salah satunya yaitu masih adanya saling tunjuk kewenangan dan adanya tumpang tindih pekerjaan di dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung.

Dalam UU No. 24 Tahun 2007 pasal 27 disebutkan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) memiliki fungsi untuk melakukan pengordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Hal ini juga diperkuat dalam Perka No 3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan BPBD bahwa salah satu tugas pokok dari Bidang Kedaruratan dan Logistik yaitu melakukan pengordinasian, komando, serta pelaksanaan kebijakan bidang penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat, penanganan pengungsi, dan logistik. Koordinasi yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung dengan Intansi Terkait diatur dalam Peraturan Kepala BNPB No.3 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dimana dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) melakukan koordinasi dengan intansi/lembaga dinas secara horizontal pada tahap prabencana, tanggap darurat dan pascabencana. Selain itu di dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Perencanaan Penanggulangan Bencana dinyatakan pula bahwa untuk menanggulangi bencana dilakukan koordinasi eksternal antar instansi terkait dalam beberapa sektor yaitu sektor pemerintahan, kesehatan, sosial, pekerjaan umum, energi dan sumber daya air, perhubungan, tenaga kerja dan transmigrasi, keuangan kehutanan, lingkungan hidup, kelautan, polri dan tni. Sedangkan khusus untuk bencana banjir Kabupaten Bandung Koordinasi yang dilakukan yaitu Sektor Sosial (Dinas Sosial Kabupaten Bandung), Sektor Kesehatan (Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung), Sektor Energi dan Sumber Daya Air (Dinas SDAPE Kabupaten Bandung, Sektor Pekerjaan Umum (Dinas Bina Marga Kabupaten Bandung). Sektor Kebersihan (Dinas Pertasih Kabupaten Bandung), Polres Kabupaten Bandung, dan Kodim 0609.

Koordinasi antar intansi yang terjadi saat ini pada penanggulangan banjir Kabupaten Bandung, menurut data yang dikumpulkan, menunjukkan indikasi masalah di antaranya, Pertama, belum adanya sinergitas dalam kegiatan sosialisasi serta pelatihan secara menyeluruh dalam hal proses penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung yang seharusnya dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana

Daerah (BPBD) bersama dengan SKPD/instansi sehingga hal ini menyebabkan kurang efektifnya pencapaian sasaran dalam penanggulangan banjir Kabupaten Bandung. Kedua, pembagian kerja di antara instansi-instansi anggota koordinasi belum teralokasikan dengan baik, ini terjadi pada tahap pencegahan saat terjadi potensi bencana yaitu pada kegiatan mitigasi, seperti kegiatan pengerukan sungai, pembuatan bronjong, pengelolaan sumber air, ataupun pembuatan tanggul. Pada kegiatan ini terlalu banyak pihak yang terlibat, yang memiliki kewenangan sama dalam tahapan ini sehingga menyebabkan tumpang tindih pekerjaan pada kegiatan mitigasi. Ketiga, kurangnya pemahaman para anggota koordinasi atas ketentuan pemenuhan kebutuhan dasar pada saat tanggap darurat seperti yang diatur dalam standar kebutuhan pangan (Peraturan Kepala BNPB No 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemenuhan Kebutuhan Dasar Bencana. Ini terlihat dari kualitas serta kuantitas kebutuhan dasar pada saat pengungsian masih kurang sesuai dengan yang dibutuhkan oleh warga. Contohnya saja pada banjir akhir tahun 2011 di didistribusikan 1 ton beras, 10 dus mie instan, 40 liter minyak goreng, 10 buah selimut, 10 buah tikar, dan 550 kaleng sarden. Namun bantuan ini tidak mencukupi hingga banjir surut. Jumlah beras 1 ton tidak sebanding dengan jumlah warga korban banjir yaitu sebanyak 1295 jiwa yaitu 441 desa cieunteung, kecamatan andir 362, bojong asih 492 mengingat pada hari ketiga saja banjir belum surut.

Keempat, kurang optimalnya fungsi komando dalam hal ini Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung pada saat pemberian komando/perintah serta pada saat memonitor kegiatan tanggap darurat penanggulangan banjir Kabupaten Bandung. Menurut data yang ada, pada pendistribusian bahan-bahan sandang, antara Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung dan Dinas Sosial masih saling mengandalkan pada saat pendistribusian sandang ini. Hal ini mengakibatkan kebutuhan warga korban banjir akan sandang menjadi terhambat. Selain itu dengan adanya ketidak sigapan komando di lapangan turut mempengaruhi Pertolongan pertama saat banjir masih dilakukan kurang tepat dan cepat. Contohnya saja untuk pertolongan evakuasi warga dari rumah ke tempat pengungsian,

Koranmil, serta tim tanggap darurat kurang sigap dalam melakukan evakuasi. Selain itu warga mengalami kesulitan menjangkau tempat pengungsian karena bantuan perahu sangat minim, perahu karet yang seharusnya diberikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) seringkali terlambat didatangkan. Kelima, pengkomunikasian oleh Koordinator belum berjalan dengan baik terutama dalam kegiatan penanggulangan bencana pada proses pemulihan/rehabilitasi. Masih adanya permasalahan dalam pemulihan dampak lingkungan dan pemulihan kesehatan. Terdapat ketidaksesuaian bantuan prioritas untuk kelompok rentan (warga yang sakit/ lanjut usia & balita). Sebagian masyarakat korban banjir yang telah mengungsi contohnya saja di Aula Serbaguna, Kelurahan/Kecamatan Baleendah, Kabupaten Bandung, mengeluhkan penyakit demam dan diare, bahkan ISPA (infeksi saluran pernapasan akut) terutama kalangan anak-anak. Namun tindakan yang diberikan oleh Intansi pemberi pelayanan kesehatan dirasa belum memenuhi kebutuhan warga.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Koordinasi Antar Intansi Pemerintah

Koordinasi merupakan salah satu fungsi manajemen yang berhubungan erat dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Koordinasi mempunyai sasaran yang sangat penting karena dapat mengarahkan semua tindakan serta memberikan sumbangan kepada pencapaian tujuan organisasi yang telah direncanakan. Dengan koordinasi, manajemen suatu organisasi dapat berjalan dengan lancar. Tanpa koordinasi, individu-individu dan unit-unit yang ada akan kehilangan pegangan atas peranan mereka. Secara etimologis, istilah koordinasi berasal dari kata asing, yaitu: "*cum*" yang artinya berbeda-beda, dan "*ordinate*" yang artinya penyusunan atau penempatan sesuatu yang keharusannya (Westra, 1983:53).

Koordinasi memainkan peranan yang penting dalam merumuskan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab dalam sebuah kegiatan manajemen, sekaligus melahirkan jaringan hubungan kerja yang diperlukan. Disamping itu koordinasi juga terkait dengan jumlah usaha, baik secara kuantitatif maupun

secara kualitatif, waktu yang tepat dari usaha-usaha, dan pengarahan dari setiap usaha-usaha. Hal ini sejalan dengan pendapat George R. Terry (terjemahan J. Smith) bahwa: "Koordinasi adalah sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha individu yang berhubungan dengan jumlah, waktu dan tujuan mereka, sehingga dapat diambil tindakan yang serempak menuju sasaran yang telah ditetapkan.." (Terry, 1993:19)

Dikaitkan dengan keberadaan organisasi sebagai tempat berlangsungnya kerjasama individu-individu, yang di dalamnya terdapat perbedaan unit kerja, jenis tugas dan tanggung jawab, fungsi, jabatan (struktural dan fungsional), dan sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip spesialisasi dalam organisasi, maka adanya perbedaan-perbedaan itu perlu dikoordinasikan agar masing-masing berjalan pada rel yang telah digariskan, demi pencapaian tujuan organisasi sebagaimana yang dikehendaki. Koontz, et al (1984: 656) mengartikan koordinasi sebagai *achieving harmony of individual and group effort toward the accomplishment of group purposes and objective*. Pada prinsipnya pandangan ini melihat koordinasi sebagai pencapaian keselarasan dari usaha individu dan kelompok ke arah pencapaian maksud dan tujuan kelompok. Stoner & Freeman (1992: 322) menyatakan koordinasi sebagai *"process of integrating the objectives and activities of separate works units (departemens or functional areas) in order to realize the organization's goals effectively*. Definisi tersebut menunjukkan bahwa koordinasi itu adalah proses penyatu paduan tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan dari unit-unit atau bagian-bagian dari suatu organisasi yang terpisah untuk memberikan kesatuan tindakan guna mencapai tujuan bersama. Stoner juga menjelaskan tentang besarnya kebutuhan organisasi yaitu: *"when these tasks require or can benefit from information flow between units, then a high degree of coordination is best. Otherwise, the work might be better completed if less time is spent interacting with members of other units. A high degree of coordination is likely to be beneficial for work that is nonroutine and unpredictable, for work in which factors in the environment are changing, and for work in which task interdependence is high (for example, if one unit cannot function without receiving information or a product component from another unit."* (1992: 322) Dari penjelasan tersebut dinyatakan bahwa kebutuhan akan koordinasi tergantung pada persyaratan bentuk dan komunikasi tugas-tugas

yang dilakukan dan tingkat ketergantungan berbagai subunit yang melaksanakan tugas-tugas tersebut. Apabila tugas-tugas tersebut memerlukan atau memperoleh manfaat dari arus informasi antar unit, maka yang terbaik adalah tingkat koordinasi tinggi. Koordinasi yang tinggi akan bermanfaat bagi pekerjaan non rutin dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya, bagi pekerjaan-pekerjaan dengan faktor-faktor dalam lingkungan yang berubah, dan bagi pekerjaan-pekerjaan dimana kebergantungan tugas adalah tinggi.

Untuk mencapai suatu tujuan, organisasi tidak hanya membutuhkan kerja sama dengan unit-unit di dalam organisasi tetapi juga dengan unit-unit atau lembaga yang ada di luar organisasi. Hal ini dikarenakan tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan berbagai macam sektor dan bersifat multidisiplin. Sejumlah pendapat yang dikemukakan tentang adanya koordinasi antar organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Mulford dan Rogers, dalam Alexander (1995: 3): *The process whereby two or more organizations create and/or use existing decision rules that have established to deal collectively with their task environment* (1982: 12). Dari pernyataan tersebut dijelaskan bahwa proses yang berlangsung oleh dua atau lebih organisasi menghasilkan dan atau menggunakan peraturan keputusan yang ada dan terbangun secara kolektif dengan sekelilingnya adalah merupakan bentuk koordinasi antar organisasi.

Pendapat lainnya menurut Charles Lindblom dalam Alexander (1995: 4) disebutkan bahwa koordinasi antar organisasi adalah suatu bentuk relasi keputusan yang terkoordinasi, dimana terdapat kondisi saling menguntungkan antara organisasi yang terlibat atau adanya interaksi yang menghasilkan *outcome* yang positif bagi organisasi dan menghindari konsekuensi negatif. Selain itu Hall juga mengungkapkan, *"coordination is the extent to which organizations attempt to ensure that their activities take into account those of other organizations."* (1995: 6)

Koordinasi antar organisasi dari perspektif Jennings (1994:53) yang mengatakan, *"coordination is the linking together of resources and processes to achieve desired outcomes"* bahwa koordinasi sebagai keterkaitan bersama sumber-sumber daya dan proses untuk mencapai keluaran yang diinginkan. Seringkali koordinasi diidentifikasi dengan perilaku kolaborasi. Namun sekalipun antara

koordinasi dan kolaborasi memiliki keterkaitan terdapat perbedaan. Kolaborasi adalah sebuah proses interaktif, dimana bila berhasil akan menghasilkan tindakan yang terkoordinasi. Gray (1989: 14-16) dalam Alexander (1995:6)

Dari pengertian-pengertian tersebut dapat diketahui dengan jelas bahwa organisasi dapat melakukan koordinasi dengan unit-unit di luar organisasi tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang sama. Begitu pula koordinasi yang dilakukan oleh BPBD, fungsi BPBD adalah melakukan pengkoordinasian secara manajerial terhadap SKPD dan instansi terkait penanggulangan bencana dengan tujuan mencapai penanggulangan bencana yang efektif serta meminimalisir dampak bencana.

Selanjutnya menurut Stoner untuk mencapai koordinasi yang efektif diperlukan mekanisme dasar koordinasi diantaranya yaitu, Managerial Hierarchy, Rules and Procedures, Plans and Goals (1992:323). Stoner menjelaskan bahwa: *“relatively modest coordination requirements can often be met through basic management mechanisms. One such mechanism is the organization’s chain of command, which specifies relationships among members and units, thereby facilitating the flow of information. Another useful tool is the body of rules and procedures designed to let employees handle routine coordination tasks quickly and independently. In addition, the coordination of strategic and operational plans can be achieved by ensuring that all units are working toward the same broad goals.”*(1992: 324) Dari penjelasan tersebut Stoner menyatakan bahwa ketiga mekanisme dasar koordinasi yaitu Hirarki Manajemen, Peraturan dan Prosedur serta Perencanaan dan penetapan tujuan dapat menciptakan koordinasi yang efektif.

2. Konsep Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Bandung

Definisi standar internasional tentang bencana dikeluarkan oleh Sekretariat Strategi Internasional untuk pengurangan Bencana Perserikatan Bangsa-bangsa (*United Nation-International Strategy for Disaster Reduction*) (UN-ISDR,2004), yang memaknai bencana dari yang tadinya bertumpu pada “sebab musabab” suatu kejadian menjadi suatu pandangan yang menekankan pada “dampak” kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 maret 2004, sebagai berikut: “A

serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources). Suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu (masyarakat) sehingga menyebabkan (kerugian) yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan (masyarakat) tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri”. (ISDR, 2004)

Carter dalam Nurjanah mendefinisikan bencana sebagai *“an event, natural or man-made, sudden or progressive, which impacts with such severity that the affected community has to respond by taking exceptional measures”* (2012: 10). Sedangkan UNDP beserta organisasi-organisasi bidang kebencanaan di dunia mengartikan bencana banjir sebagai, *Flood is river run off that exceeds the normal water level to, as a results, overflow off the riverbed* (UNDP: 2011)

Terdapat tiga tahapan penanggulangan bencana beserta dengan kewenangannya yaitu, Pada pra bencana maka fungsi BPBD bersifat koordinasi dan pelaksana, Pada saat darurat bersifat koordinasi, komando dan pelaksana serta Pada pasca bencana bersifat koordinasi dan pelaksana. Kegiatan pencegahan bencana/ pra bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana. Dalam tahapan pra bencana terdiri dari kegiatan pencegahan pada saat terjadi potensi bencana yaitu kesiapsiagaan & mitigasi, dan pada saat tidak terjadi potensi bencana yaitu pendidikan dan pelatihan-pelatihan. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Sedangkan mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Dan pada saat terjadinya bencana, dilakukan kegiatan Tanggap darurat bencana yang merupakan 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.

Kegiatan manajemen bencana/ penanggulangan bencana merupakan kegiatan yang tidak berdiri sendiri, akan tetapi terkait dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat dan memerlukan pendekatan yang bersifat multi-disiplin. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pun melingkupi peraturan perundang-undangan lintas sektor. Dengan kata lain, kegiatan manajemen bencana/ penanggulangan bencana dilaksanakan oleh sektor-sektor, sedangkan kegiatan dari lembaga kebencanaan sebagian besar adalah mengkoordinasikan kegiatan yang dilakukan oleh sektor. Begitu pula dengan manajemen darurat, seperti yang dijelaskan dalam jurnal *"The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies (Social assessment complementary tool to hazard risk assessment and disaster planning)"*, (2010: 1) : *"Emergency management is not a static process. It exists in the context of dynamic, changing communities, developing technology, and the complexity of the structures and infrastructure of our settlements, alongside the uncertainty of climate change that is predicted to drive an extension of hazard prone locations while at the same time increasing the frequency and severity of hazard events such as flood."* Dari pernyataan tersebut dijelaskan bahwa manajemen kedaruratan tidak hanya sekedar proses statis, tetapi juga konteks yang dinamis, perubahan masyarakat, perkembangan teknologi, kompleksitas struktur dan infrastruktur, di samping ketidakpastian perubahan iklim yang diperkirakan akan mendorong perluasan dari lokasi rawan bahaya sementara pada saat yang sama meningkatkan frekuensi dan tingkat keparahan kejadian bahaya seperti banjir.

Di dalam manajemen kedaruratan bencana, dipekerjaan orang-orang yang mampu untuk mengatasi keadaan-keadaan darurat, seperti yang diungkapkan dalam jurnal *"The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies (Coping strategies and professional quality of life among emergency workers)"* (2009: 1), bahwa *"Emergency workers are a self-selected occupational group which faces unusual demands, and they may not be compared with the general population in term of coping strategies."*

Untuk tahapan pasca bencana, pada tahapan ini terdapat proses rehabilitasi dan

rekonstruksi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Sedangkan rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, 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 dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

Strategi penanggulangan bencana saat ini telah berkembang cukup pesat, hal ini dibuktikan dengan munculnya beberapa kerangka aksi penanggulangan bencana internasional yang juga menjadi acuan untuk penanggulangan bencana di Indonesia juga khususnya diterapkan dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Bandung. Kerangka aksi penanggulangan bencana diantaranya terdiri dari:

- a) Resolusi No 60/195 tentang Strategi Internasional untuk pengurangan Resiko Bencana (*International Strategy for Disaster Reduction*) ISDR. ISDR adalah suatu pendekatan global untuk mengurangi resiko bencana dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat untuk mengurangi kehilangan kesempatan dan kehidupan, kerugian di sektor ekonomi dan kerusakan lingkungan akibat bencana alam. Fokus dari ISDR adalah:
 1. Meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap upaya pengurangan resiko bencana.
 2. Mewujudkan komitmen pemerintah dalam rangka pelaksanaan kebijakan dan upaya pengurangan resiko bencana.
 3. Mendorong kerja sama antar komponen dalam rangka pengurangan resiko bencana.
 4. Meningkatkan penggunaan ilmu pengetahuan untuk mengurangi resiko bencana.
- b) Kerangka aksi Beijing tentang pengurangan resiko bencana pada tanggal 27-29 September 2005 *"Beijing Action for Disaster*

Risk Reduction in Asia". Fokusnya adalah: Meningkatkan program-program regional, termasuk program untuk kerja sama teknis, pengembangan kapasitas, pengembangan metodologi dan standar untuk monitoring dan penjajagan bahaya dan kerentanan, pertukaran informasi dan mobilisasi sumber daya secara efektif, bertujuan untuk mendukung upaya-upaya nasional dan regional guna mencapai tujuan-tujuan kerangka aksi ini.

1. Melakukan dan mempublikasikan penjajagan *baseline* tingkat regional dan sub regional tentang status pengurangan resiko bencana, sesuai dengan kebutuhan yang teridentifikasi dan sesuai dengan mandat mereka.
 2. Melakukan koordinasi dan menerbitkan kajian berkala tentang kemajuan dalam kawasan dan tentang hambatan dan dukungan yang diperlukan, dan membantu negara, jika diminta dalam penyiapan ringkasan nasional berkala tentang program dan kemajuannya.
 3. Membangun atau memperkuat pusat-pusat kerjasama regional khusus yang sudah ada sebagaimana mestinya, untuk melakukan penelitian, pelatihan, pendidikan dan peningkatan kapasitas di bidang pengurangan resiko bencana.
 4. Mendukung pengembangan mekanisme regional dan kapasitas untuk peringatan dini terhadap bencana.
- c) Strategi Yokohama tahun 2005-2015 tentang pedoman untuk pencegahan, kesiapsiagaan, dan mitigasi terhadap bencana alam "*The Yokohama Strategy for a Safer World; Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness, and Mitigation and its Plan of Action*" terdiri dari ;
1. Tata kelola, kelembagaan, kerangka kerja legal dan kebijakan
 2. Identifikasi resiko, pengkajian, monitoring, dan peringatan dini
 3. Pengembangan pengetahuan dan pendidikan
 4. Pengurangan faktor-faktor resiko mendasar
 5. Kesiapsiagaan untuk *respons* dan pemulihan yang efektif.
- d) Kerangka aksi Hyogo "*Hyogo Framework for Action*" 2005-2015 yang terdiri dari prioritas sebagai berikut:

1. Memastikan bahwa pengurangan resiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya.
2. Mengidentifikasi, mengkaji dan memonitor resiko-resiko bencana dan meningkatkan peringatan dini.
3. Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat.
4. Mengurangi faktor-faktor resiko yang mendasar.
5. Memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana demi *respons* yang efektif di semua tingkat.

3. Kerangka Pemikiran

Teori koordinasi menurut James A.F Stoner merupakan teori yang paling berkaitan dengan koordinasi penanggulangan bencana banjir, dimana teori ini sangat tepat untuk tipe koordinasi yang memiliki koordinasi tinggi, yaitu koordinasi yang bukan merupakan kegiatan pekerjaan rutin (penanggulangan bencana). Dalam dimensi ini dikemukakan mengenai Hirarki manajemen, peraturan dan prosedur, serta perencanaan dan penyusunan tujuan yang sesuai untuk koordinasi eksternal pemerintah pada penanggulangan bencana banjir yang didalamnya terdapat kesatuan komando, kesamaan persepsi tentang tujuan serta pemahaman atas peraturan yang ada. Stoner mengemukakan bahwa untuk mencapai koordinasi yang efektif dapat dilakukan melalui dimensi dalam mekanisme dasar koordinasi yaitu: *Managerial Hierarchy, Rules and Procedures, Plans and Goals* (1992:323)

Stoner menjelaskan bahwa: "*relatively modest coordination requirements can often be met through basic management mechanisms. One such mechanism is the organization's chain of command, which specifies relationships among members and units, thereby facilitating the flow of information. Another useful tool is the body of rules and procedures designed to let employes handle routine coordination tasks quickly and independently. In addition, the coordination of strategic and operational plans can be achieved by ensuring that all units are working toward the same broad goals.*"(1992:324)

Dari penjelasan tersebut Stoner menyatakan bahwa ketiga mekanisme dasar koordinasi

yaitu Hirarki Manajemen, Peraturan dan Prosedur serta Perencanaan dan penetapan tujuan dapat menciptakan koordinasi yang efektif. Hirarki manajemen mencakup garis komando organisasi yang menetapkan hubungan kerja dan pelaporan diantara para anggotanya. Hal ini berguna untuk memudahkan arus informasi dan kerja antara unit-unit dan juga menunjukkan adanya akuntabilitas. Pemimpin di setiap level haruslah menyadari tanggung jawab mereka dan memiliki prosedur dan wewenang yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab itu. Peraturan dan prosedur merupakan keputusan-keputusan pimpinan yang diambil untuk menangani aktivitas rutin dan dapat menjadi alat koordinasi dan pengendalian rutin yang efisien. Apabila peraturan dan prosedur perusahaan atau departemen difahami dan digunakan oleh bawahan secara teratur, maka kebutuhan untuk berkomunikasi dengan atasan tentang masalah-masalah rutin dapat dikurangi. Hal ini memungkinkan bawahan mengambil tindakan. Penyusunan tujuan dan perencanaan merupakan hal yang sangat bermanfaat apabila para manajer, sekalipun telah berbekal peraturan dan prosedur, tidak dapat mengolah semua informasi yang diperlukan untuk mengkoordinasi sub unit. Dengan mengetahui tujuan masing-masing sub unit, maka hal ini akan membantu subunit bertindak secara konsisten (taat asas) sesuai dengan tujuannya sendiri dan tujuan sub unitnya, untuk menerima tanggung jawab dan bersikap terbuka untuk dievaluasi.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dilihat dari fenomena masalah yang ingin dikaji dengan metode studi kasus, dimana sebelum melaksanakan pengumpulan data, peneliti memulai dengan teori-teori yang spesifik dalam merumuskan hipotesis kerja. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif - analitis. Pemilihan pendekatan kualitatif untuk menjawab masalah penelitian yang diajukan, lebih ditekankan untuk:

1. Memahami proses Koordinasi yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung.

2. Mengungkapkan dan memahami kekurangan-kekurangan yang terjadi dalam Koordinasi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung.

Guna menunjang metode penelitian tersebut, penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan Studi Kepustakaan, Studi Lapangan, Observasi, dan Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Pemilihan informan dilakukan secara *purposive* yaitu orang yang memiliki pengetahuan cukup dan mampu menjelaskan keadaan yang sebenarnya tentang obyek penelitian untuk mendapatkan data yang dibutuhkan serta mendapatkan data yang spesifik dari pelaksanaan Koordinasi Penanggulangan Bencana Banjir di Kabupaten Bandung. Informan adalah orang yang berada pada lingkup penelitian, artinya orang yang dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Jadi ia harus memiliki banyak pengalaman tentang masalah penelitian dan secara sukarela menjadi sumber informasi meskipun tidak secara formal, mereka dapat memberikan pandangannya dari dalam tentang nilai-nilai, sikap, bangunan, proses dan kebudayaan yang menjadi latar penelitian setempat.

Berikut ini yang merupakan kelompok Informan kunci dari Koordinasi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung:

1. Kepala pelaksana BPBD Kab.Bandung
2. Kepala Bidang Bantuan Sosial Korban Bencana Dinas Sosial Kab.Bandung
3. Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Dasar Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kab. Bandung
4. Kepala Bidang Jalan dan Jembatan Dinas PU Bina Marga
5. Kepala Bidang Irigasi Dinas SDAPE
6. Kepala Bidang Kebersihan Dinas Pertasih
7. Pasiter Kodim 0609
8. Sabara Polres Kabupaten Bandung

Analisis Data dilakukan sejak awal data dikumpulkan agar dapat diketahui kekurangan dan kelemahan data, triangulasi, reduksi data, kategorisasi data penentuan dan perguliran informan. Data yang terkompilasi kemudian diolah melalui kegiatan:

- 1) Memproses, pengolahan data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber baik hasil pengamatan maupun wawancara. Kemudian membuat rangkuman dari catatan lapangan, yang terdiri atas catatan pengamatan, catatan teori dan catatan metodologis.
- 2) Kategorisasi yakni menentukan kategori atas dasar pikiran, intuisi, pendapat atau kriteria tertentu terhadap data yang diperoleh dan selanjutnya menempatkan data pada kategorinya masing-masing.
- 3) Pengujian data dilakukan untuk menguji keabsahan data yang dilakukan menggunakan teknik triangulasi, yaitu: *check*, *recheck* dan *cross check* terhadap data yang diperoleh. (Moleong, 2006: 330).

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Hirarki Manajemen di dalam Koordinasi Penanggulangan Bencana Banjir Kabupaten Bandung

Hirarki Manajemen dalam Koordinasi Penanggulangan Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung meliputi fungsi komando yang dilakukan oleh BPBD kepada anggota koordinasi, pengkomunikasian dan pemantauan, serta penyampaian laporan anggota koordinasi kepada BPBD selaku koordinator dalam proses penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung. Penanggulangan Bencana Banjir Kabupaten Bandung baik pada tahap pra bencana, tanggap darurat maupun pasca bencana dikoordinasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung selaku *leading sector* kebencanaan di wilayah Kabupaten Bandung. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung dipimpin oleh Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Bandung yang berfungsi *ex-officio*, dan untuk kegiatan operasional dilakukan oleh Kepala Pelaksana Harian BPBD yang merupakan pejabat struktural eselon IIb. Pada kegiatan kebencanaan Kepala BPBD yaitu Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Bandung bertugas untuk memimpin setiap kegiatan baik berupa rapat koordinasi maupun kegiatan operasional lainnya.

Berdasarkan wawancara dengan Informan Kepala Urusan Pelaksana Harian BPBD, BPBD dalam fungsinya sebagai koordinator memberikan perintah kepada instansi terkait yaitu Dinas PU Bina Marga, Dinas SDAPE, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pertasih, Polres serta Kodim 0609. Namun khusus untuk bencana banjir tahunan Kabupaten Bandung fungsi koordinator di lapangan seringkali dilimpahkan kepada Kepala Urusan Pelaksana Harian BPBD. Khusus untuk tahap tanggap darurat, pada tahapan ini memiliki fungsi koordinasi dan komando dimana perintah pada saat di lapangan hanya mengacu kepada Badan penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Berbeda dengan tahapan pasca bencana dan pasca bencana yang hanya memiliki fungsi koordinasi.

Dalam melaksanakan kegiatan tanggap darurat BPBD serta seluruh instansi terkait melakukan proses tanggap darurat berdasarkan prosedur sederhana Pra SOP Tanggap Darurat Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Seluruh proses Pra SOP dilakukan dengan mengedepankan prinsip-prinsip penanggulangan bencana sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007 yaitu cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna. Ketika banjir terjadi, yang pertama dilakukan adalah assesment atau perkiraan jumlah korban bencana. Assesment ini dilakukan oleh tim dari BPBD yaitu TRC (Tim reaksi cepat). Kegiatan yang dilakukan oleh TRC ini berawal dari: Pertama, penyiapan tempat, alat komunikasi dan sarana pendukung, kedua, Penataan peta bencana, deskripsi bencana, data-data korban, pengungsi, sumber daya, jadwal posko, upaya yang dilakukan dan kebutuhan yang mendesak, Ketiga, memberikan asistensi teknis bidang posko dan arus informasi penanganan bencana, serta pemantauan posko di lapangan.

Pada saat di lokasi pengungsian yang memiliki kewenangan untuk memberikan kebutuhan dasar adalah Badan penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan Dinas Sosial. Seluruh instansi terkait yang terlibat dalam penanggulangan bencana wajib melakukan tindakan dengan batas waktu minimal 100 jam setelah kejadian. Untuk memberikan pemenuhan kebutuhan dasar yang berkualitas, pengelolaan logistik, bahan pangan dan

kebutuhan lainnya mengacu pada peraturan perka pemenuhan kebutuhan dasar, serta perka BNPB No 13 tahun 2008 tentang logistik dan peralatan penanggulangan bencana. Seluruh barang baik sandang, perlengkapan maupun makanan diperhatikan kualitasnya dengan pengelolaan penyimpanan logistik yang mengatur pencatatan dan penerimaan barang yang harus diperhatikan spesifikasinya dari segi jenis, jumlah, siapa yang menerima, siapa yang menyerahkan, bagaimana cara menyajikan/menggunakan, serta cara penyimpanannya yang menggunakan sistem *first in first out* atau menggunakan *last in last out*. Hal ini bertujuan untuk memberikan makanan yang segar dan menghindari terjadinya penimbunan stok barang-barang kadaluarsa, serta bahan sandang yang memiliki kondisi layak pakai.

Jumlah pemenuhan kebutuhan dasar ini tidak sesuai apabila dibandingkan dengan jumlah pengungsi yang ada terutama untuk pendistribusian beras yaitu jumlah pengungsi pada tahun 2010 adalah 74.405 jiwa yang seharusnya didistribusikan 29 ton beras pada pelaksanaannya hanya 24 ton yang didistribusikan dan pada tahun 2011 adalah 70.378 jiwa yang seharusnya 28 ton hanya didistribusikan 23 ton. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Kepala BNPB No 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemenuhan Kebutuhan Dasar Bencana bahwa pemenuhan kebutuhan pangan harus memperhatikan standar sebagai berikut:

1. Bahan makanan berupa beras 400 gram per orang per hari atau bahan makanan pokok lainnya dan bahan lauk pauk.
2. Makanan yang disediakan dapur umum berupa makanan siap saji sebanyak 2 kali makan dalam sehari.
3. Besarnya bantuan makanan setara dengan 2100 kilo kalori.

Dengan tidak tepatnya pendistribusian bantuan ini, berdampak kepada tidak tercapainya kebutuhan warga korban banjir, terutama untuk kelompok rentan yang seharusnya mendapatkan bahan makanan tepat waktu serta layak untuk dikonsumsi.

Dalam penanganan kedaruratan di lapangan, berdasarkan wawancara dengan Pasiter Kodim 06094, Kodim bertugas membantu Kepala Pelaksana BPBD sebagai *Incident Commander*. Hal ini karena Kodim

sudah memiliki pengalaman dalam kegiatan-kegiatan militer yang sama dengan kegiatan-kegiatan dalam kedaruratan. Pada dasarnya *incident commander* dapat berasal dari kalangan manapun sepanjang profesional dan mampu mengambil keputusan dengan cepat dan tepat dengan segala konsekuensinya. Sejauh ini pada pelaksanaan tanggap darurat banjir Kabupaten Bandung Kodim bertindak sebagai pemberi instruksi di lapangan membantu BPBD, sedangkan BPBD fungsinya lebih kepada pemegang komando manajerial. Di samping Kodim, peran Polres juga cukup memadai dalam situasi kedaruratan, termasuk personilnya yang dibekali kemampuan dan kompetensi. Peran Polres dalam penanggulangan bencana sesuai dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 yaitu untuk melakukan pengamanan prasarana/sarana vital, pengamanan tempat pengungsian, keamanan ketertiban masyarakat, pengaturan lau-lintas, transportasi, pengamanan distribusi bantuan, serta peran lainnya. Tugas Polres adalah termasuk melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban atau bencana, memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak azasi manusia.

Berdasarkan wawancara dengan Informan Personil Sabhara Polres Kabupaten Bandung, Sabhara memiliki tugas menyelenggarakan dan membina fungsi Samapta Bhayangkara yang mencakup tugas Polisi umum, yang meliputi pengaturan, penjagaan, pengawalan, patroli termasuk pengamanan kegiatan masyarakat dan objek vital, pengambilan tindakan pertama ditempat kejadian perkara, serta pengendalian massa dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, termasuk salah satunya adalah pengamanan pada saat terjadi bencana. Polres menurunkan personil untuk melakukan penjagaan di tempat pengungsian dan rumah warga yang ditinggal mengungsi. Penjagaan ini dilakukan untuk menghindari tindakan kriminal dan pihak-pihak yang berusaha memanfaatkan keadaan.

Komunikasi merupakan kunci di dalam pelaksanaan koordinasi, terutama koordinasi penanggulangan bencana yang memiliki sifat tidak dapat diprediksi, jangka waktu yang mendesak, serta membutuhkan pengambilan keputusan yang beresiko tinggi. Dengan adanya kekhususan ini diperlukan adanya sebuah media center yang berfungsi sebagai pusat



penyampaian informasi mengenai kebencanaan. Media center berfungsi untuk memberikan kepastian informasi di antara sekian banyak informasi simpang siur yang beredar di masyarakat. Media center yang dimiliki BPBD bernama Pusdalpos. Segala informasi dari setiap tahapan baik pada keadaan darurat maupun tidak, disampaikan melalui Pusdalpos yang selanjutnya disampaikan kepada SKPD terkait, Kodim, Polres serta Masyarakat terutama dalam penetapan status bencana. Salah satu inti kegiatan dari koordinasi penanggulangan bencana adalah pada saat penetapan status bencana. Penetapan status bencana merupakan awal dari kegiatan darurat yang turut melibatkan intansi terkait dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan alur penentuan status bencana, komunikasi berawal dari informasi masyarakat mengenai ditemukannya tanda-tanda banjir baik secara teknis maupun non teknis yang mudah dilakukan oleh masyarakat untuk mengenali tanda-tanda banjir. Setelah itu informasi disampaikan kepada BPBD dan selanjutnya dikoordinasikan kepada intansi terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Untuk penanganan Banjir Kabupaten Bandung, kegiatan-kegiatan rapat besar atau rapat koordinasi sering dilimpahkan kepada Kepala Pelaksana Harian BPBD mengingat bencana Banjir Kabupaten Bandung merupakan bencana rutin. Menurut Kepala Unsur Pelaksana Harian BPBD sebagai berikut: "Kegiatan koordinasi, baik rapat maupun pertemuan-pertemuan dengan intansi terkait dipimpin oleh saya selaku Kepala Pelaksana Harian, mengingat Sekda memiliki kesibukan yang tidak dapat dihindari dan bencana banjir ini merupakan bencana yang hampir tiap tahun terjadi, jadi saya yang memimpin rapat dan mengkoordinir anggota-anggota."

Ketika kegiatan penanggulangan bencana akan dilakukan, Kepala pelaksana harian BPBD mengundang intansi terkait untuk melakukan rapat koordinasi yang bertujuan untuk menentukan status siaga darurat bencana pada tanggap darurat, serta untuk kegiatan perencanaan ada tahap mitigasi dan rehabilitasi bencana. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan sejauh ini semenjak BPBD dibentuk, proses penanggulangan bencana sudah dilakukan bersama dengan intansi terkait hanya saja pada pelaksanaan di lapangan masih terdapat beberapa intansi yang belum

dapat beradaptasi dengan fungsi BPBD sebagai koordinator. Seperti Dinas Sosial dan Dinas Pertasih, pada pelaksanaannya Dinas Sosial berfungsi untuk melakukan pendistribusian pemenuhan kebutuhan dasar serta membantu melakukan proses evakuasi. Namun pada pelaksanaannya Dinas Sosial hanya terpaku pada fungsinya sebagai leading sektor bencana seperti sebelum dibentuknya BPBD, serta minimnya komunikasi yang dilakukan pada saat dilapangan. Hal ini menyebabkan pemenuhan kebutuhan dasar menjadi tidak seimbang, terkadang mengalami keterlambatan di satu kecamatan dan juga mengalami penumpukan di kecamatan yang lain.

Koordinator dalam hal ini Kepala Pelaksana Harian BPBD, melakukan fungsi komando kepada Dinas Sosial dengan mengarahkan dan memerintahkan pengalokasian sumber daya baik logistik maupun personil untuk diturunkan ke lapangan. Hanya saja pengarahannya yang dilakukan dirasa kurang tegas dan jelas sehingga Dinas Sosial lebih mengacu pada peraturan mereka terdahulu. Tindakan seperti ini menyebabkan komunikasi antara Dinas Sosial dengan BPBD tidak berjalan dengan baik dan berdampak pula kepada kesimpangsiuran data jumlah logistik yang diturunkan di lapangan.

Berdasarkan temuan yang ada, permasalahan pengkomunikasian oleh koordinator pun terjadi pada tahap pasca bencana banjir yaitu pada rehabilitasi perbaikan lingkungan daerah bencana dan rehabilitasi kesehatan. Tahapan pasca bencana terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi setelah terjadinya bencana dengan memberikan kebutuhan yang bersifat komprehensif baik berupa aspek fisik maupun aspek kemanusiaan. Kegiatan rehabilitasi terdiri dari berbagai macam jenis yaitu, Perbaikan lingkungan daerah bencana, Perbaikan prasarana dan sarana umum, Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, Pemulihan sosial psikologis, Pemulihan kesehatan, Rekonsiliasi dan resolusi konflik, Pemulihan sosial ekonomi budaya, Pemulihan keamanan dan ketertiban, Pemulihan fungsi pemerintah, Pemulihan pelayanan publik.

Dari kesepuluh jenis pemulihan pasca bencana di atas, rehabilitasi yang dilakukan pada pasca banjir Kabupaten Bandung sejauh ini masih sebatas pemulihan kesehatan dan Perbaikan lingkungan daerah bencana.

Kegiatan rehabilitasi ini dilakukan oleh SKPD terkait di wilayah Kabupaten Bandung dan dikoordinasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung. Pemulihan kesehatan pasca bencana banjir Kabupaten dilakukan oleh Dinas Kesehatan bersama dengan Puskesmas di masing-masing kecamatan yaitu Kecamatan Baleendah, Dayeuh Kolot dan Bojong Soang. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung, kegiatan pelayanan kesehatan pada saat terjadi bencana mengacu kepada Pedoman Teknis Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana (*Technical Guidelines For Health Crisis Responses On Disaster*) dari Kementerian Kesehatan, proses penanganan korban akibat bencana dimulai dari peringatan awal, penilaian situasi dan penyebaran pesan siaga. Dalam penanganannya tim kesehatan dapat melakukan tindakan kesehatan di puskesmas daerah tersebut, ataupun dengan pelayanan kesehatan menggunakan mobil puskesmas keliling. Selain itu, posko kesehatan juga mudah dikenali dan dijangkau, dapat mengakomodasi semua komunikasi baik komunikasi radio maupun visual. Hanya saja pada kenyataan di lapangan, komunikasi yang terjalin antara koordinator bidang kesehatan dengan BPBD tidak dilakukan intens sehingga hal ini mempersulit BPBD untuk melakukan pemantauan akibat dari banyaknya lembaga lain diluar dinas kesehatan yang menangani pelayanan kesehatan. Menurut Kabid Yankes Dinas Kesehatan sebagai berikut: "Sebenarnya kami melakukan pengobatan dan pemeriksaan tidak hanya pada saat banjir terjadi tetapi juga pada masa setelah tanggap darurat. Hanya saja kami sering mengalami hambatan dalam penginformasian mengenai jumlah warga yang akan ditindaklanjuti, karena pada saat tanggap darurat ada lembaga-lembaga lain di luar SKPD seperti PMI ataupun LSM yang juga menangani kesehatan. Jadi kami sering mendapati ketidakakuratan data warga yang akan ditindaklanjuti untuk pengobatan berikutnya."

Pada banjir periode Desember 2011 sampai dengan maret 2012 Banjir terjadi di Kabupaten Bandung cukup besar. Masyarakat merasa tempat pengungsian masih kurang representatif sehingga membuat sebagian pengungsi banjir terutama anak-anak menderita demam dan diare. Masyarakat tidak memiliki pilihan lain

untuk kembali ke tempat tinggal, karena hujan deras masih turun dan banjir belum reda sehingga warga tetap memilih diam di tempat pengungsian. Dari jumlah 340 warga yang mengidap penyakit pasca banjir paling banyak menderita penyakit adalah warga yang berusia diatas 45 tahun dan balita. Pelayanan kesehatan dari segi kualitas pelayanan pemeriksaan, pemberian obat pada saat di posko kesehatan atau di mobil puskesmas keliling sudah berjalan dengan baik, hanya saja tindak lanjut pada tahap pasca bencana masih belum berjalan optimal. Hal ini terjadi pada warga yang menderita penyakit demam berdarah. Banyak warga penderita demam berdarah akibat pasca banjir yang tidak terdata oleh Dinas Kesehatan sehingga tidak mendapatkan pelayanan kesehatan dengan baik. Sehingga warga korban banjir mengalami kesulitan dalam proses penyembuhan terutama dari warga yang kurang mampu. Rehabilitasi yang dilakukan selain kesehatan yaitu rehabilitasi perbaikan lingkungan daerah bencana ini salah satunya adalah pemulihan berupa kebersihan di lingkungan sekitar wilayah dampak banjir, ini dilakukan dengan penangkutan sampah-sampah yang berada di pemukiman warga, serta di jalan-jalan dan jembatan yang dilalui arus banjir. Operasi kebersihan ini dilakukan oleh Dinas Pertasih Bagian Kebersihan Kabupaten Bandung.

Berdasarkan wawancara dengan Informan Kepala Bidang Kebersihan Dinas Pertasih Kabupaten Bandung, proses pengangkutan sampah oleh Dinas pertasih Bidang Kebersihan diawali dengan informasi dari BPBD bahwa banjir mulai surut, ketika banjir mulai surut Dinas Pertasih menentukan UPTD pengangkut sampah di masing-masing kecamatan wilayah banjir, yaitu UPTD pengangkut sampah Baleendah, Bojong Soang dan Dayeuh Kolot untuk melakukan pengangkutan sampah. Pengarahan yang diberikan oleh BPBD kepada Dinas Pertasih berjalan dengan baik, hanya saja Dinas Pertasih tidak turut serta aktif dalam rapat-rapat sebelumnya. Seperti yang diungkapkan oleh Kabid Kebersihan Dinas Pertasih: "Untuk kegiatan operasi kebersihan dalam bencana banjir, kami memang jarang mengikuti rapat. Informasi mengenai rapat koordinasi sempat beberapa kali disampaikan tetapi tidak formal, jadi kami beranggapan bahwa operasi kebersihan yang dilakukan yaitu

pengangkutan sampah secara umum yang biasa dilakukan setelah keluar perintah dari Bupati.”

Selain itu pada saat operasi kebersihan berakhir BPBD tidak secara aktif meminta pertanggung jawaban atas laporan operasi bersih yang dilakukan Dinas Pertasih, Dinas pertasih bagian Kebersihan pun tidak memberikan laporan kepada BPBD. Tidak adanya pertanggung jawaban dalam bentuk laporan, mengakibatkan tidak terakomodirnya perbaikan daerah lingkungan bencana secara keseluruhan, terutama untuk Kecamatan Dayeuh Kolot yang tidak memiliki TPS (Tempat Pembuangan Sampah).

Di dalam fungsi koordinasinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung melakukan pemantuan dan evaluasi dalam setiap kegiatan bencana. Evaluasi secara keseluruhan dilakukan 1 tahun sekali. Untuk kegiatan mitigasi monitoring dilakukan pada bulan ketiga dan bulan keenam, evaluasi dan pemantauan pasca bencana dilakukan satu kali pada saat kegiatan berakhir, sedangkan untuk tanggap darurat, pemantauan dan evaluasi dilakukan dilakukan setiap hari secara berkala selama masa tanggap darurat yaitu pada pagi, siang dan malam hari di posko pengungsian. Pemantuan ini dilakukan oleh Kepala pelaksana Harian BPBD. Pemantauan penyelenggaraan penanggulangan bencana diperlukan sebagai upaya untuk memantau secara terus menerus terhadap proses pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana. (PP no 21 tahun 2008) Pemantuan penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91, dilakukan oleh unsur pengarah beserta unsur pelaksana BNPB dan/atau BPBD dan dapat melibatkan lembaga perencanaan pembangunan nasional dan daerah, sebagai bahan evaluasi menyeluruh dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. (PP no 21 tahun 2008).

Hirarki manajemen merupakan salah satu mekanisme yang penting di dalam koordinasi, sebagaimana dijelaskan Stoner bahwa: “*relatively modest coordination requirements can often be met through basic management mechanisms. One such mechanism is the organization’s chain of command, which specifies relationships among members and units, thereby facilitating the flow of information.*” (Stoner 1992:324) Hirarki manajemen di dalam koordinasi mencakup garis komando

organisasi yang menetapkan hubungan kerja dan pelaporan diantara para anggotanya. Hal ini berguna untuk memudahkan arus informasi dan kerja antara unit-unit dan juga menunjukkan adanya akuntabilitas. Pemimpin haruslah menyadari tanggung jawab mereka dan memiliki prosedur dan wewenang yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab itu. Spesialisasi dan diferensiasi dalam koordinasi antar intansi sangat berkaitan erat dengan jenis diferensiasi horizontal dan spesialisasi fungsional seperti yang dinyatakan oleh Robbins: *Horizontal differentiation refers to the degree of differentiation between units based on the orientation of members, the nature of the tasks they perform, and their education and training. We can state that the larger the number of different occupation within an organization that require specialized knowledge and skills, the more complex that organization is.* (Robbins, 1987: 56), dari pernyataan ini dijelaskan bahwa diferensiasi horizontal merujuk pada tingkat diferensiasi di antara unit-unit berdasarkan orientasi para anggotanya, sifat dari tugas yang mereka laksanakan, dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Semakin banyak jenis pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan keterampilan yang istimewa, semakin kompleks pula organisasi tersebut. Selain itu Robbins juga menjelaskan tentang Spesialisasi fungsional: *Specialization refers to the particular grouping of activities performed by an individual. It can be achieved in one of two ways. The most well known form of specialization is through functional specialization, in which jobs are broken down into simple and repetitive tasks. Also known as division of labor, functional specialization creates high substitutability among employees and facilitates their easy replacement by management.* (Robbins, 1987 : 56) dari pernyataan ini dapat dipahami bahwa Spesialisasi merujuk pada pengelompokan aktivitas tertentu yang dilakukan satu individu. Spesialisasi dapat dicapai dengan satu atau dua cara. Bentuk spesialisasi yang paling dikenal spesialisasi fungsional dimana pekerjaan dipecah-pecah menjadi tugas yang sederhana dan berulang. Dikenal pula dengan pembagian kerja (*division of labor*), spesialisasi fungsional menciptakan kemampuan substitusi di antara pegawai dan mempermudah penggantinya oleh manajemen. Dari penjelasan ini dapat diketahui bahwa diferensiasi horizontal dan spesialisasi

fungsional merupakan jenis yang erat kaitannya dengan koordinasi penanggulangan bencana, yang didalamnya melibatkan banyak sektor, terdapat visi dan misi yang berbeda serta kompleksitas pekerjaan dalam pelaksanaannya.

Kenyataannya spesialisasi yang mengarah kepada terbentuknya diferensiasi akan dapat menghambat terjadinya koordinasi. Hal ini telah diperingatkan oleh Stoner, dkk (1996: 12) bahwa “memang spesialisasi dan pembagian pekerjaan lebih dari sekedar kewajiban kerja individual, sebab hal ini mempengaruhi pula cara pandang orang-orang yang bekerja terhadap organisasi dan peran masyarakat di dalam organisasi dan cara masyarakat saling berhubungan”. Akibat spesialisasi para karyawan dapat saja membangun persepsi masyarakat sendiri tentang tujuan organisasi dan cara mencapai tujuan tersebut. Apabila melihat dari hasil wawancara dan observasi mengenai koordinasi yang terjadi di dalam penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung. Hirarki manajemen yang tergambar di dalam kewenangan serta kesatuan komando belum berjalan dengan baik. Ini terlihat dari masih ada beberapa instansi yang belum bisa beradaptasi dengan fungsi BPBD sebagai koordinator. Seperti Dinas Sosial yang masih terpaku pada fungsinya terdahulu sebagai leading sektor bencana, serta terhambatnya kelancaran komunikasi dalam hal pelayanan kesehatan dan kebersihan. Banyaknya pihak yang terlibat di dalam penanggulangan bencana banjir menyebabkan spesialisasi pekerjaan di dalam proses koordinasi sering mengalami ketimpangan. Spesialisasi pekerjaan dalam penanggulangan bencana dapat dikatakan belum optimal melihat dari sering terjadinya tumpang tindih pekerjaan. Tujuan spesialisasi yang mengharapakan pekerjaan tidak terduplikasi antar masing-masing peran ternyata masih jauh dari harapan. Dalam hal ini peran Koordinator sangatlah menentukan bagaimana spesialisasi dan diferensiasi dapat berjalan dengan seimbang diantara koordinasi yang ada. Kewenangan BPBD sebagai koordinator yang berfungsi untuk melakukan pemantauan serta evaluasi belum dijalankan sebagaimana mestinya, ini terlihat dari tidak intensifnya pemantauan serta evaluasi. Berdasarkan ketentuannya evaluasi secara keseluruhan dilakukan 1 tahun sekali. Untuk kegiatan mitigasi monitoring dilakukan pada bulan ketiga dan bulan keenam, evaluasi dan pemantauan pasca bencana dilakukan satu

kali pada saat kegiatan berakhir, sedangkan untuk tanggap darurat, pemantauan dan evaluasi dilakukan dilakukan setiap hari secara berkala selama masa tanggap darurat yaitu pada pagi, siang dan malam hari di posko pengungsian. Masih ada beberapa sektor seperti kesehatan, kebersihan dan keamanan yang tidak memberikan laporan kepada BPBD. Pedoman pembentukan BPBD, dijelaskan bahwa intansi terkait diharuskan membuat laporan yaitu laporan penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana setiap bulan atau setiap tahun setelah kegiatan berakhir. Minimnya evaluasi dan pemantuan yang dilakukan oleh BPBD salah satunya disebabkan oleh tidak adanya fungsi unsur pengarah yang bertugas untuk melakukan evaluasi dan pemantauan. Unsur pengarah BPBD merupakan unsur yang memiliki fungsi untuk melakukan perumusan kebijakan penanggulangan bencana daerah, pemantauan dan evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, namun karena di BPBD Kabupaten Bandung belum terbentuk unsur pengarah, maka setiap pemantauan dan evaluasi kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh Kepala Pelaksana Harian BPBD. Dengan adanya permasalahan tersebut menunjukkan bahwa peran koordinator yaitu BPBD belum optimal. BPBD selaku koordinator dan pemegang komando belum dapat menyamakan persepsi dengan instansi-instansi terkait mengenai tujuan penanggulangan bencana dan mengenai posisi BPBD, selain itu BPBD juga belum dapat mengarahkan secara tegas serangkaian proses kegiatan dari masing-masing tahapan. Tidak tegasnya BPBD terlihat dari minimnya pemantauan dan evaluasi yang dilakukan pada setiap tahapan. Pemantauan ini penting dilakukan disetiap tahapan karena dapat mempengaruhi kelancaran tahapan berikutnya, mengingat tahapan penanggulangan bencana saat ini merupakan tahapan yang saling mengikat dari mulai pra bencana, tanggap darurat, dan pasca bencana.

2. Peraturan dan Prosedur

Peraturan dan prosedur dalam Koordinasi Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam penanggulangan banjir di Kabupaten Bandung meliputi pemahaman

anggota koordinasi mengenai segala peraturan dan prosedur terkait penanggulangan bencana serta kesesuaian antara tindakan pada saat di lapangan dengan peraturan yang ada. Penanggulangan bencana saat ini semenjak disahkannya Undang-undang No 24 Tahun 2007 Tentang penanggulangan Bencana mengalami perubahan paradigma, yaitu dari yang awalnya hanya berorientasi pada tanggap darurat saja, saat ini tidak hanya tanggap darurat saja tetapi berorientasi pada pra bencana, tanggap darurat dan pasca bencana. Dengan berlakunya Undang-undang No. 24 Tahun 2007 turut memperjelas lembaga yang berwenang dalam penanggulangan bencana. Sebelum adanya Undang-undang ini penanggulangan Bencana di Kabupaten Bandung dilakukan oleh Satlak Kabupaten Bandung. Pada saat Satlak Dinas Sosial memiliki peran yang cukup dominan dalam segala sesuatu tentang kebencanaan. Satlak tidak memiliki sistem kelembagaan yang jelas apabila dibandingkan dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), BPBD merupakan sebuah lembaga yang memiliki eselonisasi di dalamnya sehingga sifat kelembagaannya lebih jelas.

Setiap kegiatan penanggulangan bencana mengacu kepada Undang-undang No 24 Tahun 2007, Perda Kabupaten Bandung No 11 Tahun 2010, Perka BNPB, serta SOP Sederhana BPBD Kabupaten Bandung mengenai kegiatan penanggulangan bencana BPBD. Sampai sejauh ini intensi-intensi terkait koordinasi penanggulangan bencana di Kabupaten Bandung banyak yang belum memahami peraturan penanggulangan bencana, terutama untuk memahami posisi BPBD sebagai leading sector. Ini bisa terlihat dari proses tanggap darurat, Dinas Sosial yang bertugas untuk memberikan pendistribusian pemenuhan kebutuhan dasar logistik dan bahan pangan masih belum bisa beradaptasi dengan peraturan BPBD saat ini. Peran Dinas Sosial sebagai instansi yang dominan bertindak dalam penanggulangan bencana pada saat satlak, masih terbawa hingga saat ini.

Berdasarkan wawancara dengan Informan Kepala Bidang Bantuan Korban Bencana Dinas Sosial Kabupaten Bandung 12, Dinas Sosial bertugas memberikan pemenuhan kebutuhan dasar dengan berkoordinasi dengan BPBD, dari mulai *assesment* yang dilakukan BPBD dan selanjutnya Dinas Sosial mengakomodir

hasil *assesment* yang diberikan BPBD untuk menentukan jumlah pemenuhan kebutuhan dasar yang akan didistribusikan ke tempat pengungsian. Namun pada kenyataannya Dinas Sosial masih melakukan *assesment* sendiri dan ini menyebabkan perbedaan jumlah *assesment* antara BPBD dan Dinas Sosial. Padahal untuk kegiatan *assessment* BPBD saat ini sudah dilakukan pembaharuan yaitu dengan cara memperkirakan dari data peta rawan bencana mengingat pada perkembangannya saat ini warga yang paling dekat dengan bibir sungai Citarum sudah mengosongkan rumah mereka. Sedangkan yang dilakukan oleh Dinas Sosial masih menggunakan cara-cara *assessment* terdahulu. Hal ini berdampak kepada tidak seimbangannya bantuan yang diturunkan. Seperti yang terjadi pada banjir tahun 2010 dari data *assessment* BPBD jumlah korban banjir sebanyak 74.405 jiwa sedangkan menurut data Dinas Sosial sebanyak 71.322 jiwa, dengan adanya perbedaan ini menyebabkan tidak meratanya distribusi bantuan di tiap kecamatan yang menjadi wilayah bencana banjir Kabupaten Bandung.

Pada saat status keadaan darurat Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai dengan kewenangannya yaitu dalam Pedoman Komando Tanggap Darurat BPBD yang tercantum dalam PP No 21 Tahun 2008 mempunyai kemudahan akses berupa komando untuk memerintahkan sektor/lembaga dalam satu komando sebagaimana dimaksud untuk pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik, dan penyelamatan. Intensi terkait ini telah dijabarkan dalam Perka BNPB No 4 Tahun 2008 Tentang Perencanaan Penanggulangan Bencana bahwa untuk menanggulangi bencana dilakukan koordinasi eksternal antar instansi terkait dalam beberapa sektor yaitu sektor pemerintahan, kesehatan, sosial, pekerjaan umum, energi dan sumber daya air, perhubungan, tenaga kerja dan transmigrasi, keuangan kehutanan, lingkungan hidup, kelautan, Polri dan TNI. Sedangkan khusus untuk bencana banjir Kabupaten Bandung Koordinasi yang dilakukan yaitu Sektor Sosial (Dinas Sosial Kabupaten Bandung), Sektor Kesehatan (Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung), Sektor Energi dan Sumber Daya Air (Dinas SDAPE Kabupaten Bandung), Sektor Pekerjaan Umum (Dinas Bina Marga Kabupaten Bandung), Sektor Kebersihan

(Dinas Pertasih Kabupaten Bandung), Polres Kabupaten Bandung, dan Kodim 0609. BPBD merupakan pemegang komando dalam kegiatan tanggap darurat oleh karena itu intansi terkait dalam berbagai sektor harus mengikuti arahan yang diberikan oleh BPBD selaku pemegang komando, namun pada pelaksanaannya TAGANA masih belum mengikuti komando BPBD sepenuhnya. Menurut Kabid Pelindungan Sosial Korban Bencana Dinsos yaitu:

“Sebelum terbentuknya BPBD, pada saat masih terbentuk SATLAK kami Dinas Sosial merupakan *leading sector* setiap terjadi bencana. kami bahkan memiliki tenaga ahli yaitu TAGANA yang sudah tersertifikasi oleh Kemensos. Sampai saat ini kami melakukan tugas berdasarkan apa yang telah kami jalani terdahulu, karena di Undang-undang yang baru tugas kami tidak dijelaskan secara rinci. Anggota TAGANA pun pernah menjelaskan pada kami bahwa mereka hanya menginduk kepada Dinas Sosial karena mereka mengedepankan prinsip *one command, one rule* dan *one corps*.” Dari hal tersebut terlihat bahwa ego sektoral masih ada dalam penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung, hal ini juga diperkuat dengan anggapan bahwa tim TAGANA dalam pelaksanaan di lapangan mengedepankan 3 prinsip yaitu *one command, one rule* dan *one corps*. Prinsip-prinsip ini yang menyebabkan sulitnya intansi anggota koordinasi beradaptasi terhadap peraturan baru BPBD dan sulit untuk menciptakan harmonisasi dalam kegiatan koordinasinya.

Berdasarkan temuan yang ada, Sub seksi Perlindungan Sosial Korban Bencana di Dinas Sosial dengan Bidang Kedaruratan dan Logistik Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung apabila dilihat dari rincian tugas dan fungsinya memiliki beberapa fungsi yang sama terutama pada Penyusunan rencana dan program kerja operasional kegiatan pelayanan dan perlindungan sosial korban bencana alam dan sosial serta Pelaksanaan pengkoordinasian dengan intansi terkait dalam penyusunan perencanaan teknis perlindungan sosial korban bencana alam dan sosial. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) juga memiliki tugas yaitu Menyelenggarakan pengkajian bahan dan fasilitasi kedaruratan dan logistik meliputi penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, pemulihan sarana

dan prasaranan serta pemenuhan kebutuhan dasar serta Menyelenggarakan koordinasi dengan Badan Koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan Wilayah dalam pelaksanaan kegiatan di Kabupaten/kota. Sub seksi perlindungan sosial korban bencana memiliki fungsi pengoordinasian, sedangkan semenjak terbentuknya BPBD pengoordinasian merupakan kewenangan dari BPBD. Hal ini menyebabkan tumpang tindih pekerjaan pada saat di lapangan. Selain itu tugas penyelenggaraan penanganan korban bencana dari mulai evakuasi serta pemenuhan kebutuhan dasar dimiliki oleh Dinas Sosial dan BPBD yang masing-masing memiliki pedoman teknis pada pelaksanaannya sehingga menimbulkan perbedaan persepsi pada saat di lapangan. Hal ini juga disebabkan karena kurang sinergi antara Peraturan Dinas Sosial yaitu seperti Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Permensos No. 82 Tahun 2006 tentang TAGANA dengan Undang-undang penanggulangan Bencana No.24 Tahun 2007 dan Perka BNPB. Selain Dinas Sosial fungsi Kodim 0609 dalam penanggulangan bencana juga mengalami tumpang tindih pekerjaan terutama pada saat evakuasi, pendistribusian logistik, dan pemasangan tenda posko.

Untuk penyelenggaraan tanggap darurat BPBD telah memiliki pedoman yaitu dalam Pra SOP tanggap darurat BPBD, namun Pra SOP Tanggap Darurat ini belum sepenuhnya dipahami oleh intansi terkait lainnya akibat dari minimnya sosialisasi yang diberikan. Sosialisasi mengenai SOP Tanggap Darurat dan Pedoman Penanggulangan Bencana BPBD lainnya telah dilakukan pada saat awal BPBD terbentuk, hanya saja sosialisasi tidak dilakukan secara simultan, dan perwakilan yang ikut serta dalam sosialisasi tersebut bukan orang-orang yang berkompeten dalam penanggulangan bencana. Padahal di dalam pedoman BPBD khususnya pedoman tanggap darurat Perka BNPB No 10 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pedoman tersebut dimaksudkan sebagai panduan BNPB/BPBD, intansi/lembaga/organisasi terkait, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia dalam penanganan tanggap darurat bencana, serta bertujuan agar semua pihak terkait tersebut dapat melaksanakan tugas penanganan tanggap darurat bencana bencana secara cepat, tepat, efektif, efisien, terpadu dan akuntabel. Saat ini kendala yang dialami



mengenai peraturan penanggulangan bencana adalah belum disahkannya peraturan daerah Kabupaten Bandung mengenai pelaksanaan penanggulangan bencana.

Dari adanya permasalahan-permasalahan tersebut, yaitu ketidaksesuaian pekerjaan dengan peraturan serta kurangnya pemahaman anggota koordinasi disebabkan karena minimnya sosialisasi peraturan dari BPBD kepada instansi terkait. Sehingga hal ini berdampak kepada tidak efektifnya implementasi kebijakan penanggulangan bencana. Untuk menciptakan koordinasi yang efektif perlu didukung oleh peraturan dan prosedur yang baik, seperti yang dijelaskan Stoner bahwa: *"Another useful tool is the body of rules and procedures designed to let employes handle routine coordination tasks quickly and independently."* Peraturan dan prosedur merupakan keputusan-keputusan pimpinan yang diambil untuk menangani aktivitas rutin dan dapat menjadi alat koordinasi dan pengendalian rutin yang efisien. Apabila peraturan dan prosedur dipahami dan digunakan oleh bawahan secara teratur, maka kebutuhan untuk berkomunikasi dengan atasan tentang masalah-masalah rutin dapat dikurangi. Hal ini memungkinkan bawahan mengambil tindakan (1992: 324). Ukuran peraturan dan prosedur yang baik di dalam koordinasi dapat dilihat dari bagaimana kebijakan yang ada dalam penanggulangan bencana diimplementasikan dengan baik.

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Riant (2009:630- 632) model yang dapat digunakan untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

Syarat pertama, Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Saat ini sistem kelembagaan penanggulangan bencana sudah mengalami perkembangan dengan dibentuknya sebuah instansi yang memiliki legalitas khusus di bidang kebencanaan. Namun dengan kondisi ini masih terlalu banyak pihak diluar pemerintah yang turut serta dalam penanggulangan bencana, hal ini sangat mempengaruhi peran lembaga

penanggulangan bencana (BPBD) dalam memperkuat peran dan fungsinya.

Syarat kedua, Pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana membutuhkan sumber daya yang tepat baik dalam sumber daya manusia maupun sumber daya waktu terutama dalam kondisi darurat. Kondisi darurat berlangsung secara singkat oleh karena itu segala sesuatunya harus ditangani secara cepat dan tepat. Penanganan yang semakin lama akan berakibat kondisi semakin buruk dan menimbulkan ketergantungan bagi korban bencana. Semakin cepat pengakhiran tanggap darurat akan semakin baik sehingga korban tidak berlarut-larut dalam kondisi keterpurukan.

Syarat ketiga, Dalam prakteknya implementasi program memerlukan perpaduan dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya. Pada saat kejadian bencana, pada umumnya kebutuhan sumber daya sangat besar akibat dari besarnya skala bencana. Dengan dampak yang besar, maka dibutuhkan sumberdaya yang besar pula, sedangkan sumberdaya yang tersedia umumnya terbatas sehingga perlu dicarikan dukungan cukup.

Syarat keempat, kebijakan penanggulangan bencana diharapkan dapat menyelesaikan masalah yang ditanggulangi perubahan paradigma penanggulangan bencana saat ini belum dapat diterapkan secara keseluruhan di berbagai sektor yang menyangkut kebencanaan. Sinergitas antara kebijakan antar sektor belum berjalan dengan optimal.

Syarat kelima, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Hubungan kausalitas di dalam penanggulangan bencana merupakan kebijakan yang cukup kompleks karena melibatkan banyak pihak.

Syarat keenam, di dalam kebijakan penanggulangan bencana hubungan kebergantungan terjadi karena banyak sektor yang terlibat. Mengingat kebencanaan merupakan hal yang darurat, karena menyangkut jiwa manusia sehingga kebergantungan sangat mudah terjadi dalam penanggulangan bencana.

Syarat ketujuh, tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan. Dalam hal ini pemahaman akan kebijakan penanggulangan bencana dari keseluruhan sektor kebencanaan masih minim akibat dari kurangnya sosialisasi kebijakan-kebijakan penanggulangan bencana dan perbedaan persepsi antar masing-masing sektor.

Syarat kedelapan, Pembagian tugas dilakukan berdasarkan fungsi dan peran anggota koordinasi. Tumpang tindih pekerjaan dan saling tunjuk kewenangan masih kerap terjadi akibat dari kurangnya pemahaman akan tugas dan kewenangan masing-masing.

Syarat kesembilan, Komunikasi merupakan kunci dalam dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana, komunikasi formal maupun non formal telah berjalan namun penyampaian informasi mengenai pemahaman-pemahaman peraturan baru perlu ditingkatkan kembali.

Syarat kesepuluh, Persyaratan ini menegaskan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya konflik kepentingan. Otoritas koordinator penanggulangan bencana belum dapat dikatakan berhasil karena peran koordinator masih belum menunjukkan fungsi sebagaimana yang diharapkan.

Dengan beberapa persyaratan model kebijakan tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan penanggulangan bencana sampai saat ini sudah berjalan, hanya saja kebijakan-kebijakan yang ada belum cukup mewakili peran-peran instansi yang terlibat secara jelas sehingga pihak-pihak yang terkait dan koordinator belum dapat mensinergikan peraturan-peraturan yang ada. Seperti yang terjadi pada Undang-undang No.24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana serta Perda Kabupaten Bandung No 11 Tahun 2010 tentang pembentukan BPBD, di dalam undang-undang ini belum dijelaskan secara rinci masing-masing tugas para instansi terkait, disini

hanya menjelaskan tugas berdasarkan sektor-sektornya saja. Peraturan mengenai kedudukan serta tugas dan fungsi masing-masing instansi belum diharmonisasikan dengan baik, sosialisasi dalam rangka meningkatkan pemahaman akan peraturan dan prosedur pun belum dilakukan dengan maksimal.

3. Perencanaan dan Pencapaian Tujuan

Perencanaan dan pencapaian tujuan dalam koordinasi penanggulangan bencana tergambar di dalam setiap kegiatan rapat koordinasi antara BPBD selaku koordinator dengan instansi-intansi terkait, pengumpulan informasi antara satu anggota koordinasi dengan anggota lain dalam bentuk pembinaan dan pelatihan, serta komitmen dalam menentukan tujuan penanggulangan bencana.

Pada setiap rapat koordinasi dilakukan pengkomunikasian oleh BPBD kepada instansi terkait untuk menghadiri rapat terkait dengan program-program penanggulangan bencana. Rapat koordinasi salah satu diantaranya adalah Rapat Koordinasi mengenai pernyataan siaga darurat bencana banjir dan longsor berdasarkan Surat No 360/182/BPBD pada tanggal 21 Februari 2012 bertempat di Bale Sawala, dipimpin oleh Wakil Bupati Bandung dan dilakukan Pemaparan oleh Kepala Pelaksana BPBD serta dihadiri oleh Dinas Sosial, Dinas SDAPE, Dinas Kesehatan, Dinas Pertasih, Dinas PU Bina Marga, Polres, Kodim 0609, serta organisasi relawan bencana.

Rapat Koordinasi tersebut merujuk kepada Surat Pernyataan Siaga darurat Bencana Gubernur Jawa Barat No 360/01/BPBD tanggal 3 Januari 2012 tentang Siaga Darurat Bencana sejak 3 Januari s.d 3 Mei 2012. Dari hasil rapat penentuan status siaga bencana tersebut, ditindak lanjuti dengan kegiatan-kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan pasca bencana dengan melakukan rapat koordinasi pada setiap tahapannya yaitu untuk membahas mengenai *Disaster Management Plan* pada Pra Bencana, *Operasional Plan* pada Tanggap darurat dan *Contingency Plan* pada Pasca Bencana. serta rapat-rapat lain yang dilakukan secara berkala pada saat kegiatan penanggulangan bencana berlangsung. Rapat ini dipimpin oleh Kepala Pelaksana Harian BPBD.

Perencanaan penanggulangan bencana dilakukan melalui penyusunan data tentang resiko bencana pada suatu wilayah dalam

waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana. Hal tersebut meliputi pengenalan dan pengkajian ancaman bencana, pemahaman tentang kerentanan masyarakat, analisis kemungkinan dampak bencana, pilihan tindakan pengurangan resiko bencana, penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana, serta alokasi tugas, kewenangan dan sumberdaya yang tersedia. Perencanaan ini terdiri dari *Disaster Managemen Plan* (Rencana penanggulangan Bencana), *Mitigation Plan* (Rencana Mitigasi), *Contingency Plan* (Rencana Kontijensi), *Operational Plan* (Rencana Operasional), dan *Recovery Plan* (Rencana Pemulihan).

Perencanaan penanggulangan bencana banyak dilakukan pada Tahapan Pra Bencana Banjir Kabupaten Bandung yaitu dengan melakukan perencanaan mitigasi atau Mitigasi Plan. Kegiatan perencanaan pada pra bencana dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kerentanan, kerentanan ini merupakan suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bahaya. Seperti yang dijelaskan oleh Awotona (1997:1-2): "*Natural disasters are the interaction between natural hazards and vulnerable condition*". Peristiwa yang ditimbulkan oleh gejala alam maupun yang diakibatkan oleh kegiatan manusia, baru dapat disebut bencana ketika masyarakat/manusia yang terkena dampak oleh peristiwa itu tidak mampu untuk menanggulangnya atau berada dalam kondisi rentan bencana. Ancaman alam itu sendiri tidak selalu berakhir dengan bencana. Ancaman alam menjadi bencana ketika manusia tidak siap untuk menghadapinya dan pada akhirnya terkena dampak.

Dalam tahapan pra bencana terdapat dua proses yaitu kegiatan pencegahan pada saat tidak terjadi potensi bencana atau kegiatan non fisik, hal ini dilakukan dengan cara pelatihan, sosialisasi kepada masyarakat tentang ancaman bencana. Sedangkan proses lainnya yaitu kegiatan pencegahan pada saat terjadi potensi bencana atau kegiatan fisik, hal ini dilakukan dengan pembuatan bronjong, pembuatan tanggul, peringatan dini, serta kesiapsiagaan untuk tahap tanggap darurat. Pencegahan ketika terjadi potensi bencana, banyak dilakukan dengan bentuk pencegahan

fisik seperti pembangunan tembok penahan dan tanggul di sepanjang sungai, pembuatan bronjong, serta pengerukan sungai citarum. Kegiatan ini dilakukan oleh Dinas SDAPE (Sumber Daya Air Petambangan dan Energi) dan Dinas PU Bina Marga. Seperti untuk pembuatan bronjong, bronjong merupakan pemasangan kawat berlapis seng tebal yang dihasilkan melalui proses penarikan dingin dan untuk menormalkan sifat mekanis proses ahli.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di dalam pembuatan bronjong seringkali terjadi perbedaan persepsi antara Dinas SDAPE dengan BPBD yang menganggap bahwa bronjong dapat dibuat kurang dari 15 meter yaitu dengan 1000 bronjong atau dengan 30 karung. Menurut Kabid Irigasi Dinas SDAPE: "Pembuatan bronjong berdasarkan pengetahuan kami, khusus untuk di pinggir sungai citarum dapat digunakan dengan 1000 buah kawat bronjong. Pada perencanaan pembuatan bronjong ini sering mengalami perbedaan pendapat dengan BPBD karena menganggap bahwa kawat tersebut dapat diganti dengan 30 karung tanggul."

Perbedaan persepsi ini terjadi berulang kali sehingga menghambat dalam pelaksanaan pembuatan bronjong. Selain penentuan bronjong pada saat pra bencana banjir terutama untuk pemasangan bronjong dan tanggul seringkali terjadi kesalahan penunjukkan kewenangan. Seharusnya PU Bina marga hanya bertugas untuk melakukan pengerukan sungai dan penaikan jalan, tetapi praktek di lapangan PU Bina marga ditunjuk pula untuk melakukan pemasangan bronjong dan tanggul. Hal ini dikarenakan masih sulit beradaptasi terhadap perubahan pada Dinas PU Bina marga. Pada awalnya memang pemasangan bronjong merupakan tugas PU tetapi semenjak PU terbagi menjadi Dinas SDAPE tugas ini menjadi kewenangan Dinas SDAPE.

Pertemuan antara BPBD dengan instansi terkait pada periode pertengahan tahun 2012 sampai dengan akhir tahun 2012 khusus untuk bencana banjir sudah dilakukan. Untuk mengetahui salah satu kegiatan koordinasi penanggulangan banjir Kabupaten Bandung, penulis turut menghadiri sebuah pertemuan yang membahas mengenai pengelolaan sumber air tahapan pra bencana. Pertemuan ini berkaitan dengan tahapan pra bencana dan dilakukan dalam bentuk seminar "*Training Capacity*

Buliding dalam Meningkatkan Kemampuan Staf dan Organisasi dalam PSDAT di Wilayah Sungai Citarum". Seminar ini dilaksanakan di Hotel Putri Gunung Lembang pada tanggal 24-25 September 2012 serta diuikuti oleh Tim SPOKI (Sinkronisasi Perencanaan dan Optimalisasi Kerjasama Institusi) dalam penanganan terpadu wilayah sungai citarum. Anggota Tim SPOKI adalah beberapa SKPD yang terkait dengan penanganan wilayah sungai. Sedangkan anggota SPOKI yang merupakan anggota koordinasi intensif dengan BPBD dan hadir pada saat seminar adalah Dinas SDAPE.

Materi yang diberikan pada saat seminar adalah mengenai:

1. Pengenalan dan Fungsi PSDA dalam skala Wilayah Sungai
2. Partisipasi para pemangku kepentingan dalam perencanaan Sumber Daya Air Wilayah Sungai
3. Model Kerja Sama Antar Daerah
4. Prinsip monitoring & evaluasi, tahapan penyelenggaraan & penerapannya dalam pembangunan daerah.

Berdasarkan pengamatan pada saat kegiatan seminar berlangsung, kegiatan ini hanya mengikutsertakan salah satu perwakilan di Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD sehingga keterlibatan dalam seminar tersebut masih minim, selain itu materi yang dibahas dalam seminar tersebut masih mendominasi mengenai sumber daya air, tidak terlalu membahas secara jelas mengenai kebencanaan. Seminar mengenai pengelolaan sumber daya air ini merupakan salah satu kegiatan perencanaan mitigasi. Sedangkan perencanaan secara keseluruhan yang melibatkan berbagai sektor terkait koordinasi BPBD untuk membahas *Disaster Management Plan* (Rencana penanggulangan bencana) belum dilakukan. Menurut kroscek yang dilakukan peneliti kepada Kepala Bidang pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD, kegiatan pencegahan non fisik pra bencana banjir dilakukan oleh BPBD bersama dinas SDAPE di dalam kegiatan-kegiatan bersama Tim SPOKI. Hasil kegiatan ini memang seharusnya ditindaklanjuti dengan pertemuan bersama koordinator dan pihak terkait lainnya namun sampai sejauh ini belum dilakukan.

Kegiatan lain yang dilakukan penulis di dalam pelaksanaan koordinasi penanggulangan banjir Kabupaten Bandung, penulis mengikuti

salah satu kegiatan rapat koordinasi. Rapat koordinasi ini membahas mengenai rancangan PRB (Pengurangan Reskio Bencana), dan ini dilakukan dengan penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah (RPBD). Penyusunan RPBD Kabupaten Bandung ini merupakan penyusunan yang pertama kali di Indonesia. Tujuan dari pembuatan RPBD adalah untuk lebih memperjelas program dan kegiatan seluruh bencana diseluruh tahapan penanggulangan bencana (sebelum, saat dan setelah kejadian bencana). RPBD ini disusun untuk masa 5 tahun dan melingkupi seluruh bencana alam yang berpotensi di wilayah tersebut. Kegiatan tersebut hanyalah beberapa upaya penanganan bencana banjir. Rapat Koordinasi berdasarkan ketentuannya minimal dilakukan satu kali dalam setahun oleh BPBD bersama dengan instansi terkait. Dalam rangka meningkatkan kerja sama di dalam pelaksanaan penanggulangan bencana BPBD menyelenggarakan beberapa pelatihan. Pelatihan yang dilakukan oleh BPBD diantaranya adalah Sosialisasi dan Pelatihan Tim Reaksi Cepat (TRC) dan Unit Cegah Siaga (UCS) dalam rangka Siaga Darurat Bencana di Wilayah Kabupaten Bandung selama empat bulan dari tanggal 3 Januari 2012 sampai dengan 3 Mei 2012 yang berlokasi di Kantor Kecamatan Dayeuh Kolot dan Situ Sipatahunan. Kedua, yaitu pelatihan Dasar Manajemen Penanggulangan Bencana yang dilaksanakan pada tanggal 14-18 November 2011 di Hotel Puri Khatulistiwa. Menurut Kepala Unsur Pelaksana Harian BPBD: "Pelatihan Kebencanaan pernah dilakukan pada saat awal terbentuknya BPBD, memang pelatihan itu belum dilakukan secara keseluruhan. Kami sempat mengalami kesulitan untuk mengumpulkan instansi-instansi terkait di waktu yang tepat. Tetapi kami akan merencanakan pelatihan yang dapat membahas tahapan-tahapan penanggulangan bencana yang mengikut sertakan keseluruhan instansi."

Selain Rapat Koordinasi, Pelatihan serta Sosialisasi BPBD pun telah melakukan beberapa kegiatan yang merupakan upaya-upaya non formal untuk meningkatkan kerja sama antara BPBD, instansi terkait dan masyarakat yang bekerja sama dengan IOM *international organisation motivation* mengenai penanggulangan bencana dan pengungsian. Dalam program ini direncanakan akan dilakukan pembentukan 1 *prototype* pembentukan desa

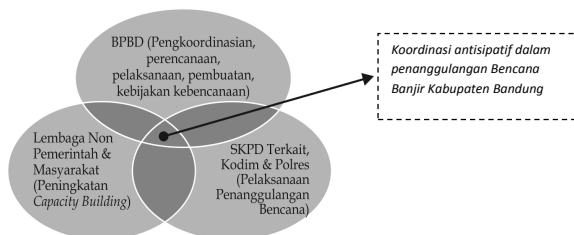
siaga bencana yaitu desa yang mandiri dapat menyelamatkan diri sendiri dan orang-orang sekitarnya sehingga masyarakat desa lebih siap tanpa bergantung pada pemerintah.

Apabila melihat dari upaya-upaya tersebut, yaitu dilakukannya Rapat Koordinasi penentuan Status Bencana, Perencanaan Mitigasi Banjir PSDAT Citarum, Pelatihan-pelatihan kebencanaan dengan Instansi terkait, serta Sosialisasi kepada Masyarakat, sampai dengan upaya yang melibatkan pihak lembaga internasional (IOM), sebenarnya BPBD bersama instansi terkait telah melakukan kegiatan-kegiatan untuk mendukung perencanaan dan pencapaian tujuan. Hanya saja dari upaya-upaya yang dilakukan ini belum tercapai secara maksimal. Perencanaan dan pencapaian tujuan merupakan hal yang tidak bisa dihindari di dalam proses koordinasi penanggulangan bencana. Perencanaan dan pencapaian tujuan merupakan salah satu faktor yang mendukung koordinasi dapat berjalan dengan efektif, seperti yang dijelaskan oleh Stoner bahwa: *“The coordination of strategic and operational plans can be achieved by ensuring that all units are working toward the same broad goals.”* Penyusunan tujuan dan perencanaan merupakan hal yang sangat bermanfaat apabila para manajer, sekalipun telah dibekali peraturan dan prosedur, tidak dapat mengolah semua informasi yang diperlukan untuk mengkoordinasi sub unit. Dengan mengetahui tujuan masing-masing sub unit, maka hal ini akan membantu subunit bertindak secara konsisten (taat asas) sesuai dengan tujuannya sendiri dan tujuan sub unitnya, untuk menerima tanggung jawab dan bersikap terbuka untuk dievaluasi. (1992: 324). Perencanaan menurut Dharma adalah membuat keputusan yang baik mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan dan bagaimana cara pelaksanaan itu. (1985: 34). Menurut Dharma proses perencanaan yang baik meliputi identifikasi tujuan umum, menetapkan sasaran, menyusun rencana pelaksanaan, sertifikasi standar kontrol, serta menguji rencana pelaksanaan dengan sasaran.

Seluruh upaya yang dilakukan antara BPBD dengan Instansi terkait baik dalam perencanaan dan pencapaian tujuan dapat dikatakan sebagai koordinasi antisipatif. Koordinasi antisipatif adalah koordinasi yang dilakukan pada tahapan awal yakni koordinasi dalam fase perencanaan. Menurut pendapat

Alexander (1995; 10) terdapat aliran yang mengandalkan teori Kontengensi (*contingency theory*) tentang bagaimana organisasi mampu survive dan sukses tergantung pada bagaimana organisasi tersebut mampu beradaptasi dengan lingkungannya dan melakukan koordinasi perencanaan dan membangun strategi yang komprehensif. Langkah-langkah strategis dalam koordinasi perencanaan yang merupakan koordinasi antisipatif adalah pertama mengenali kedudukan organisasi secara hukum dan kerangka struktur dengan melibatkan sistem yang berlaku. Kemudian kedua kesadaran politik terhadap tugas dan difusi kekuasaan dalam system dengan mengedepankan politik. Lalu ketiga, menangani unsur-unsur teknis yang terkait dengan masalah yang memerlukan keterlibatan keahlian seperti perencana, pengarah kemasyarakatan dan pimpinan program dalam mengatasi permasalahan substansial. Sementara keempat, berorientasi pada tugas dan fokus yang jelas dalam menyelesaikan masalah dengan tetap berpegang pada keinginan untuk melakukan koordinasi antar instansi seperti pada kerjasama antar instansi, gugus tugas, dan perencanaan yang terkoordinasi dengan baik dan menyeluruh.

March and Simon dalam Alexander menjelaskan bahwa *“The time dimension is also an important aspect of coordination strategies: they can be anticipative, or they can be adaptive. Anticipative coordination is coordination by plan, adaptive coordination takes place in real time, and is based on monitoring, feedback and control.”* (1995: 36). Di dalam menjalankan koordinasi antar instansi diperlukan strategi koordinasi. Strategi koordinasi ini terdiri dari koordinasi antisipatif yang berdasarkan pada perencanaan dan koordinasi adaptif yang berdasarkan monitoring, umpan balik dan kontrol. Seperti yang terlihat dalam gambar berikut ini:



Gambar 1. Koordinasi antar Instansi Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana

Dengan model koordinasi seperti yang tergambar di atas, koordinasi dapat lebih diarahkan kepada koordinasi yang strategis dimana kegiatan koordinasi tidak hanya membahas mengenai operasionalnya saja tetapi juga membahas mengenai perencanaan kebijakan-kebijakan dasar yang berkaitan dengan penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung dengan melibatkan SKPD terkait serta lembaga non pemerintah dan masyarakat. March and Simon menjelaskan bahwa: "*Anticipatory coordination, then occurs at the level of policy making, planning and the institutional design of prospective lower-level IOC structures.*" (1995: 323) dari pernyataan ini dapat dijelaskan bahwa koordinasi antisipasi dapat terjadi di dalam pembuatan kebijakan, perencanaan dan desain struktur kelembagaan koordinasi antar instansi.

Berdasarkan pendapat dari March and Simon tersebut dapat terlihat bahwa untuk mewujudkan koordinasi antar instansi yang baik diperlukan strategi koordinasi yang tergambar dari antisipatif koordinasi dan adaptif koordinasi. Dalam hal ini, koordinasi yang dilakukan diantara BPBD dengan instansi terkait belum merealisasikan strategi koordinasi dengan baik karena perencanaan penanggulangan bencana yang dilakukan belum menyeluruh. Perencanaan yang dilakukan seharusnya turut membahas mengenai kebijakan yang menyangkut penanggulangan bencana banjir termasuk pengkajian ulang mengenai tugas dan fungsi masing-masing instansi. Selain itu koordinasi adaptif yang ada belum dilakukan intensif. Strategi koordinasi ini merupakan hal yang penting di dalam penanggulangan bencana dimana pada kegiatannya membutuhkan pengambilan keputusan beresiko tinggi karena menyangkut jiwa manusia.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan disimpulkan bahwa pencapaian tujuan penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung belum didukung oleh koordinasi yang baik antara instansi terkait dengan BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kabupaten Bandung. Kendala yang dialami dalam proses penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung adalah karena belum adanya kesamaan persepsi mengenai

paradigma penanggulangan bencana yang ada saat ini. Intansi terkait koordinasi masih belum dapat beradaptasi dengan peran BPBD sebagai koordinator dan pada pelaksanaannya intansi terkait masih terpaku pada peraturan internal kelembagaan. Kesadaran antara intansi terkait dengan koordinator untuk bersinergi dalam kegiatan penanggulangan bencana masih belum didukung oleh prinsip-prinsip penanggulangan bencana, terutama dalam tahapan tanggap darurat.

Peran BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) BPBD sebagai koordinator belum berfungsi sebagaimana mestinya. Fungsi komando yang dimiliki BPBD belum berjalan dengan optimal, ini terlihat tidak adanya ketegasan dari koordinator dalam mengarahkan kegiatan dalam penanggulangan bencana. Spesialisasi pekerjaan belum maksimal terlihat dari masih terjadinya duplikasi pekerjaan selain itu pertanggungjawaban pun masih parsial sifatnya. Para instansi anggota koordinasi masih sulit beradaptasi dengan peran BPBD selaku koordinator. Salah satunya penyebabnya adalah karena fungsi *ex officio* sering dilimpahkan kepada kepala pelaksana. Hal ini menyebabkan sulit terciptanya ketegasan dari koordinator kepada instansi-instansi pemerintah anggota koordinasi yang sangat rentan akan tingginya *ego sektoral* masing-masing instansi. Evaluasi dan pemantauan pada setiap tahapan bencana sampai saat ini masih minim dan belum menyeluruh. Padahal evaluasi dan pemantauan baik sangat penting dalam penanggulangan bencana mengingat setiap tahapan penanggulangan bencana ini sangat mengikat karena akan mempengaruhi tahapan selanjutnya. Permasalahan-permasalahan yang terjadi berkaitan dengan tidak dilakukannya strategi koordinasi dengan baik. Karena di dalam koordinasi antar instansi, strategi-strategi seperti koordinasi antisipatif dan adaptif sangat penting untuk menekan adanya *ego sektoral*. Ego sektoral yang ada masih cukup tinggi sehingga menyebabkan kesulitan untuk mensinergikan koordinasi penanggulangan bencana dan berdampak kepada pelaksanaan penanggulangan bencana. Dengan belum optimalnya fungsi BPBD maka tujuan penanggulangan bencana yang cepat, tepat, efektif, terpadu dan akuntabel belum dapat direalisasikan sebagaimana mestinya.



F. REKOMENDASI

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung dipimpin secara *ex-officio* oleh Sekda Kabupaten Bandung. Namun dalam pelaksanaan penanggulangan khusus Bencana Banjir kewenangannya sering dilimpahkan kepada Kepala Pelaksana Harian Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung. Seharusnya kepala BPBD dalam hal ini Sekda lebih aktif dalam melakukan pengoordinasian, agar intansi terkait dapat menjalankan kegiatan penanggulangan bencana dengan lebih optimal. Dalam rangka meningkatkan pemahaman penanggulangan bencana kepada intansi-intansi terkait, terutama setelah terbentuknya BPBD dan disahkannya Undang-undang No 24 Tahun 2007 perlu ditingkatkan kembali pelaksanaan pembinaan, pelatihan dan sosialisasi secara keseluruhan. Sebaiknya pembinaan, pelatihan dan sosialisasi dilakukan serentak untuk seluruh sektor, tidak hanya beberapa sektor saja. Pembinaan, pelatihan serta sosialisasi seharusnya tetap dianggap penting sama dengan bencana lain. Sehingga dalam penanggulangan bencana dapat dilakukan lebih optimal dan dapat meminimalisir kerugian banjir. Permasalahan tidak efektifnya penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung yang diakibatkan oleh belum optimalnya koordinasi yang ada, seharusnya diantisipasi lebih lanjut dengan penguatan dari sisi regulasi yaitu dengan disahkannya Peraturan Daerah (Perda) Bupati Bandung yang mengatur tentang pelaksanaan koordinasi penanggulangan bencana. Dengan adanya perda khusus tentang pelaksanaan penanggulangan bencana dapat memperjelas tugas dan fungsi masing-masing intansi terkait di setiap tahapannya yaitu pra bencana, tanggap darurat dan pasca bencana.

REFERENSI

- Alexander, Ernest R. 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam. Netherland: Gordon and Breach Publishers.
- Awotona. 1997. *Natural Disaster*. Jakarta: LIPI.

- Cottrell, Alisson & King, David. 2010. *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies. Social assessment complementary tool to hazard risk assessment and disaster planning*. Volume 1, ISSN: 1174-4707.
- Dharma, Agus. 2001. *Manajemen Prestasi Kerja*. Jakarta: Rajawali Press.
- Jennings, E.T. 1994, *"Building Bridges in the Interorgovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in The American States"*, *Public Administration Review* 54 (1) : 52-60.
- Kontz, Harold dan Caryl O'Donall. 1978. *Essential of Management*. New York: MC Graw Hill Book Company.
- Kerangka Kerja Aksi Hyogo 2005-2015 (*frame work for action 2005-2015*) mengenai konferensi sedunia tentang pengurangan resiko bencana (*World Conference on Disaster Reduction*).
- Moleong, J. Lexy. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nurjanah, et al. 2012. *Manajemen Bencana*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy (Dinamika kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan)*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Prati, Gabriele & Palestini, Luigi. 2009. *"The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies: Coping strategies and professional quality of life among emergency workers."* volume 1, ISSN: 1174-4707.
- Stoner, James A.F & Freeman, Edward. 1992. *Management (Fifth Edition)*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Stoner, James A.F. 1986. *Manajemen. Terjemahan Antarikso, Agus Maulana, Agus Dharma, Drs. Kusma Wiriadisastra. Khristina, Hendardi. Jilid 1 Edisi kedua*. Jakarta: Erlangga.
- Terry, George R. 1982. *Principle of Management*. Illinois: Richard D irwin, inc (United Nation-International Strategy for disaster Reduction) (UN-ISDR, 2004).
- UNDP. 2012. *Srethening National Disaster in Asia (Study in Indonesia)*.
- Westra, Patriata. 1989. *Ensiklopedi Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.