

LAPORAN
PENELITIAN RISET TERAPAN



Judul Penelitian

**KOORDINASI ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH (OPD)
DALAM PELAYANAN KEBUTUHAN DASAR PADA MASA
TANGGAP DARURAT BENCANA GEMPA BUMI**

TIM PENGUSUL

**Dr. Ria Ariany, M.Si
Novalinda, SS., M.Hum
Sofia Trisni, S.IP.,MA**

**NIDN. 0013027307
NIDN. 0015047907
NIDN. 0018108205**

**UNIVERSITAS ANDALAS
Oktober, 2017**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN SKIM RISET TERAPAN (RT)

Judul Kegiatan : Koordinasi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dalam pelayanan Kebutuhan Dasar Pada Masa Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi

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

Bidang Unggulan PT : Pembangunan Karakter
Topik Unggulan : Demokrasi, Otonomi Daerah, Birokrasi dan Pemerintahan Nagari

Ketua Peneliti

A. Nama Lengkap : Dr. RIA ARIANY M.Si
B. NIDN : 0013027307
C. Jabatan Fungsional : Lektor
D. Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
E. No HP : 0811 663404
F. Surel (e-mail) : uja.ujaku@gmail.com

Anggota Peneliti (1)

A. Nama Lengkap : Novalinda,SS.,M.Hum.
B. NIDN : 0015047907
C. Perguruan Tinggi : Universitas Andalas

Anggota Peneliti (2)

A. Nama Lengkap : Sofia Trisni, S.IP.,MA
B. NIDN : 0018108205
C. Perguruan Tinggi : Universitas Andalas

Lama Penelitian Keseluruhan : 6 Bulan

Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp. 30.000.000,-

Mengetahui,
Dekan Fisip

Padang, 28 November 2017
Ketua Peneliti,



Dr. Alfian Miko, M.Si
NIP. 19620621198811 1 001



(Dr. RIA ARIANY, M.Si)
NIP. 197302132008122001

Menyetujui,
Ketua LPPM Unand.



Sung Gatot Safrawi Dinata, MT
NIP. 19660709199203 1 003

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
DAFTAR ISI	i
RINGKASAN	ii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Khusus Penelitian	4
1.4 Urgensi Penelitian	4
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
2.1 Konsep Koordinasi Dalam Birokrasi Pemerintah	6
2.2 Konsep Penyelenggaraan Pelayanan Publik	7
2.3 BPBD Sebagai Leading Sektor Penanggulangan Bencanaan Daerah	9
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT	
3.1 Tujuan Penelitian	15
3.2 Manfaat Penelitian	15
BAB IV METODE PENELITIAN	
4.1 Pendekatan dan Metode Penelitian	17
4.2 Fokus Penelitian	17
4.3 Teknik Pengumpulan Data	19
4.4 Analisis Data	19
4.5 Lokasi Penelitian	20
4.6 Triangulasi Data	20
4.7 Kegiatan Penelitian yang telah dilakukan sebelumnya	21
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	
5.1 Hasil	23
5.2 Pembahasan	27
5.3 Kesimpulan	32
DAFTAR PUSTAKA	

RINGKASAN

Koordinasi lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam tubuh birokrasi birokrasi pemerintah daerah masih menjadi pekerjaan rumah yang harus segera dibenahi dalam manajemen pemerintahan daerah. Seperti halnya koordinasi yang diselenggarakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang merupakan salah satu OPD yang memiliki fungsi koordinasi seperti yang tertuang dalam peraturan kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD.

Kurangnya landasan hukum yang mengatur tentang koordinasi BPBD di tingkat daerah menjadi salah satu alasan mengapa koordinasi sering berjalan tidak efektif. Padahal koordinasi ini menjadi sangat penting ketika kegiatan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi ini membutuhkan sinergitas dari beberapa OPD berbeda.

Penelitian yang menggunakan metode kualitatif ini melakukan proses metode pengambilan data melalui *indept interview* dokumentasi, dan FGD digunakan sekaligus untuk menjaga keakuratan data. Melalui 5 (lima) indikator koordinasi horisontal yang digunakan yakni kesamaan tujuan; tanggungjawab pada pimpinan; kesatuan tindakan; Adanya proses; dan adanya pengaturan secara kelompok.

Penelitian yang difokuskan pada tatalaksana koordinasi oleh BPBD kota Pariaman dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi ini, menggambarkan pola bagaimana BPBD kota Pariaman membangun sistem koordinasi antar OPD.

Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa terdapat faktor gaya kepemimpinan yang sangat mempengaruhi bagaimana proses koordinasi yang dilakukan BPBD kota Pariaman dengan OPD terkait lainnya dalam lingkup pemerintah kota Pariaman.

Keywords: *koordinasi, Organisasi Perangkat Daerah, pelayanan masa tanggap darurat bencana, BPBD.*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah hingga saat ini masih menjadi wilayah yang hangat untuk dibedah, mengingat fungsi utama birokrasi pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan bagi masyarakatnya. Realitasnya, pelayanan publik yang diselenggarakan belum mampu terselenggarakan secara prima sesuai kebutuhan masyarakat, dengan kata lain pelayanan yang diselenggarakan birokrasi pemerintah belum dapat memuaskan masyarakat sebagai penikmat pelayanan.

Berbagai dimensi yang masih menjadi titik lemah birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik mulai dari tata pamong, kelembagaan dan tata laksana hingga saat ini masih penting untuk dilakukan pembenahan. Bahkan lebih khusus lagi, koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang saling terkait dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya pun masih harus dilakukan pembenahan secara lebih cermat. Faktanya koordinasi antar OPD masih menjadi permasalahan yang cukup pelik dalam tubuh birokrasi yang tidak jarang menjadi penghambat berjalannya pelayanan birokrasi pemerintah. Dalam hal ini juga dikatakan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh lebih dari satu pelaksana selalu tidak jelas dalam hal struktur, manajemen dan pengawasannya (Berthod, Grote-Hammer, Muller-Seitz, Raab and Sydow, 2017 : 352). Demikian terjadi juga pada birokrasi pemerintah daerah, ketika sebuah program/kegiatan melibatkan beberapa OPD, ketidakjelasan struktur, sistem pengelolaan sampai pada pengawasannya pelaksanaan program/kegiatan kerap menjadi penyebab tidak tercapainya tujuan kegiatan. Pertanyaannya, bagaimana jika birokrasi pemerintah sebagai pelayan publik harus dihadapkan pada kondisi "darurat" yang mengharuskan berbagai OPD terkait berintegrasi untuk melakukan pelayanan seperti pada kondisi tanggap darurat bencana gempa bumi? Karena birokrasi pemerintah tidak hanya melakukan pelayanan yang bersifat rutinitas saja tetapi juga pada kondisi yang tidak diharapkan¹.

Tidak dapat dihindari bahwa wilayah Indonesia berada dalam wilayah yang memiliki frekuensi gerak alam yang cukup tinggi. Catatan dari Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan sumber Daya Mineral, di

¹ Berthod, Grote-Hammer, Muller-Seitz, Raab and Sydow, 2017, *Journal of Administration Research and Theory: From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics Governance In The Face of Emergency*, p.353.

Indonesia terdapat 28 wilayah rawan gempa dan tsunami². Selain itu fenomena gerak alam seperti erupsi gunung berapi seakan sambung menyambung menunjukkan aktivitasnya. Di sisi lain, penting untuk disadari bahwa Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang masyarakatnya rentan terhadap akibat dari berbagai bencana alam. Tingginya kerentanan masyarakat tersebut menyebabkan dampak dari bencana alam akan semakin berat dirasakan oleh masyarakat, bahkan sampai terenggutnya nyawa³. Sebagai contoh, Indonesia menempati peringkat kedua dalam daftar jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam di Asia-Pasifik⁴, hal ini menunjukkan bahwa lemahnya manajemen pemerintah dalam mengatasi masalah kebencanaan salah satunya adalah masalah koordinasi dalam tubuh birokrasi pemerintah.

Masalah bencana bukanlah hal baru di Indonesia, akan tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah penanggulangannya bisa dikatakan relatif baru, yaitu dengan diterbitkannya Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan Undang-undang tersebut maka dibentuklah lembaga-lembaga di pusat dan daerah sebagai pelaksana undang-undang tersebut, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada struktur pemerintahan pusat yang terbentuk pada tahun 2008, secara bersamaan berdasarkan Peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD, juga dibentuk di kabupaten/kota sebagai lembaga teknis yang diketuai oleh sekretaris daerah (Sekda).

Kota Pariaman sebagai salah satu kota yang terletak di pesisir pantai Sumatera Barat yang berhadapan langsung dengan samudera Hindia dan tidak jauh dari zona *subduksi*, merupakan salah satu kota yang rawan gempa dan tsunami⁵. Gempa bumi sudah dirasakan di kota Pariaman yaitu sejak tahun 1797 dengan skala 8,3 Mw; tahun 1833 dengan skala 8,9 Mw; tahun 1861 dengan skala 8,5 Mw; tahun 1907 dengan skala 7,6 Mw; tahun 2007 dengan skala 9,2 Mw; dan tahun 2009 dengan skala 7,6 Mw. Serta yang terakhir terjadi pada tanggal 2 Maret 2016 yang berpusat di kepulauan Mentawai dengan skala 7,8 Mw⁶.

² Gunawan, 2013, Penanggulangan Bencana Alam Berbasis Masyarakat: *kampong siaga bencana dalam mengurangi resiko bencana alam di kota Padang Sumatera Barat dan kampong Sleman di D.I. Yogyakarta*

³ M Imam Zamroni, Islam dan Kearifan Lokal dalam Penanggulangan Bencana di Jawa, *Jurnal Penanggulangan Bencana Volume 2 Nomor 1, Tahun 2011*.

⁴ Mochamad Chazienuh Ulum, Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia, *Jurnal Penanggulangan Bencana Vol.4,No.2, Tahun 2013*.

⁵ Octaviani, 2016, Kajian Model Perencanaan evakuasi tsunami

⁶ Ibid

Melihat sejarah bencana gempa bumi yang pernah terjadi di kota Pariaman, di mana rata-rata memiliki kekuatan di atas 7 Mw, mengharuskan pemerintah kota Pariaman harus *aware* terhadap dampak terburuk dari gempa bumi ini. Ini mengindikasikan bahwa pemerintah kota Pariaman harus secara serius menyiapkan perangkat daerahnya untuk menyiapkan diri agar dapat meminimalisir dampak buruk gempa bumi terutama bagi masyarakat kota Pariaman. Pembinaan-pembinaan tidak saja dalam wujud fisik tetapi yang lebih utama adalah manajemen pemerintah dalam menghadapi kondisi yang tidak diinginkan penting untuk diantisipasi. Mengingat hingga saat ini manajemen pemerintah daerah termasuk sistem koordinasi internal yang dibangun masih menjadi masalah yang menghambat kinerja birokrasi dalam menjalankan fungsinya.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa lembaga pelaksana teknis penanggulangan bencana di kabupaten/kota menjadi tugas pokok dan fungsi dari BPBD. Akan tetapi dalam pelaksanaan kegiatannya BPBD tidaklah sebagai pemain tunggal, tetapi harus berkoordinasi dengan berbagai perangkat daerah terkait. Sebagai salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pelayanan kebencanaan di daerah, BPBD harus berkoordinasi dengan OPD teknis terkait lainnya dalam satu wilayah pemerintahan. Hal ini tidaklah mudah untuk berkoordinasi dengan OPD teknis lainnya yang tidak memiliki tugas pokok dan fungsi utama pada bidang kebencanaan. Ego sektoral pada masing-masing OPD masih mendominasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah, sehingga tidak mengherankan jika banyak kegiatan pemerintah tidak dapat mencapai tujuan utama kegiatan tersebut.

Berdasarkan paparan fenomena yang terjadi maka peneliti melihat adanya ruang yang bersifat *urgent* untuk dikaji terkait dengan koordinasi pada tubuh birokrasi pemerintah daerah dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, untuk memahami bagaimana tatalaksana koordinasi Organisasi Perangkat Daerah dalam pelayanan pemerintah bidang kebencanaan maka dapat dirumuskan permasalahan penelitiannya adalah sebagai berikut:

"Bagaimana tatalaksana koordinasi yang terbangun antara Organisasi Perangkat Daerah terkait dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat gempa bumi di kota Pariaman ?"

1.3. Tujuan Penelitian

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memberikan masukan tentang sistem koordinasi antara OPD dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi di kota Pariaman.

1.4. Urgensi Penelitian

Kota Pariaman menjadi salah satu wilayah yang terletak dipesisir pantai yang berhadapan langsung dengan Samudera Hindia dan terletak tidak jauh dari zona geologi *subduksi* sangat aktif yang mengarah ke potensi terjadinya tsunami lokal (jarak dekat)⁷, dan telah memiliki sejarah panjang terjadinya gempa bumi dengan skala diatas 7 Mw. Hal ini menjadikan kota Pariaman memiliki berbagai kelengkapan pengurangan resiko bencana, baik berupa peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana dan infrastruktur lainnya. Akan tetapi patologi birokrasi yang masih melekat pada manajemen pemerintahan daerah, salah satunya masalah koordinasi lintas OPD belum dapat terklarifikasi, sehingga menyebabkan kajian ini menjadi penting untuk dilakukan penelitian lanjutan.

Lemahnya sistem koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi, menjadi salah satu penghambat pelayanan publik yang dilakukan pemerintah. Hal ini terjadi tidak saja karena ego sektoral yang masih kental dalam tubuh birokrasi pemerintahan kita baik pada tingkat pusat sampai ke daerah, tumpang tindihnya kewenangan juga menjadi salah satu penyebab lemahnya sistem koordinasi antar OPD dalam tubuh birokrasi pemerintah.

Kondisi ini tidaklah mungkin terus dibiarkan terjadi mengingat fungsi utama pemerintah adalah pelayanan publik. Terlebih pada kondisi-kondisi khusus seperti masa tanggap darurat saat bencana gempa bumi terjadi, dibutuhkan koordinasi yang efektif yang mampu menggerakkan seluruh OPD yang bertanggungjawab atas pelayanan pada kondisi khusus tersebut. Masa tanggap darurat dalam proses kebencanaan merupakan kondisi dimana setiap unsur dituntut untuk saling bekerjasama dengan baik dalam pelaksanaan fungsi mereka terkait pelayanan pada masa tanggap darurat ini. Oleh karenanya, penelitian ini memiliki

⁷ ibid. hal.2

makna aplikatif strategis dalam menguraikan secara tegas bagaimana *business process* dalam koordinasi antar OPD terkait dalam pelayanan pemerintah pada masa tanggap darurat gempa bumi, khususnya pada pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang terdampak bencana gempa bumi di kota Pariaman.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1 Konsep Koordinasi Dalam Birokrasi Pemerintah

Koordinasi antar unit kerja dalam birokrasi menjadi sangat penting, ketika penyelenggaraan dan keberhasilan sebuah kegiatan yang melibatkan dua atau lebih unit kerja ditentukan oleh *bussiness process* koordinasi yang dirumuskan dan dilaksanakan secara konsisten. Juga mengungkapkan pemikiran sejalan bahwa koordinasi merupakan proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Selanjutnya juga dikemukakan bahwa derajat kordinasi yang tinggi sangat bermanfaat untuk pekerjaan yang tidak rutin dan tidak dapat di perkiraan, faktor-faktor lingkungan yang selalu berubah-ubah serta saling ketergantungan adalah tinggi, kordinasi juga sangat dibutuhkan bagi organisasi- organisasi yang menetapkan tujuan yang tinggi⁸.

Birokrasi dalam sebuah pemerintahan daerah terdiri dari beragam jenis unit kerja yang disebut sebagai OPD, saling memiliki keterkaitan dan ketergantungan untuk dapat mencapai tujuan pemerintah daerah yakni memberikan pelayanan untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakatnya. Dengan beragam jenis OPD dengan tugas pokok dan fungsi yang beragam pula membutuhkan koordinasi yang merupakan salah satu bentuk hubungan kerja yang memiliki karakteristik khusus. Pentingnya koordinasi ini agar organisasi dapat menciptakan efektifitas dan efesiensi dalam penyelenggaraan kegiatan yang telah ditetapkan bersama.

Terdapat 2 (dua) tipe koordinasi yakni 1. Koordinasi vertikal adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada dibawah wewenang dan tanggung jawabnya; 2. Koordinasi horisontal yakni mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi. Koordinasi dicirikan dengan tanggung jawab koordinasi ada pada pimpinan; adanya proses; Pengaturan secara teratur usaha kelompok; dan konsep kesatuan tindakan. Sedangkan tujuan koordinasi adalah tujuan bersama, yakni kesatuan dari usaha meminta suatu pengertian kepada semua individu agar ikut serta melaksanakan ketentuan untuk pencapaian tujuan.

⁸ Handoko, 2003

Adapun jenis koordinasi terdiri atas 1. Koordinasi Hierarkhis (koordinasi Vertikal) Koordinasi hierarkhis (vertical) adalah koordinasi yang di lakukan oleh seorang pejabat pimpinan dalam suatu instansi pemerintah terhadap pejabat (pegawai) atau instansi bawahannya. Setiap pimpinan berkewajiban untuk mengkoordinasikan kegiatan bawahannya; 2. Koordinasi Fungsional Koordinasi fungsional adalah koordinasi yang di lakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan azas fungsional. Dalam koordinasi fungsional dapat di bedakan menjadi tiga yaitu : a. Koordinasi Fungsional Horizontal Koordinasi ini di lakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lain yang setingkat; b. Koordinasi Fungsional Diagonal Koordinasi ini di lakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lain yang lebih rendah tingkatannya tetapi bukan bawahannya; c. Koordinasi Fungsional Teritorial Koordinasi ini di lakukan oleh seorang pejabat atau pimpinan atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya yang berada dalam satu wilayah (territorial) tertentu dimana semua urusan yang ada dalam wilayah tersebut menjadi wewenang atau tanggung jawabnya selaku penguasa atau penanggung jawab tunggal.

Paparan teroris mengenai koordinasi diatas akan menjadi landasan dalam mencari bentuk koordinasi dan bagaimana tatalaksana koordinasi yang diselenggarakan oleh BPBD selaku leading sektor di daerah, dalam menangani kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana pada masa tanggap darurat gempa bumi terjadi. Permasalahan koordinasi yang terjadi salah satunya disebabkan oleh ketidakjelasan hukum yang mengatur masalah koordinasi antar OPD dalam sebuah pemerintahan.

2.2 Konsep Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Pemerintah

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan pelayanan yang dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak – hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atas pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah, yang merupakan bagian dari aktifitas yang berupa mekanisme tertentu.

Pelayanan publik merupakan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan

tata cara yang telah ditetapkan. Dalam kamus besar bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah penyelenggara pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetap untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998, dalam Ariany, dkk, 2012). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan yang baik dan profesional. Gronross dalam Istujaya (2002, hal 15; dalam Ariany, dkk., 2012) memberikan definisi pelayanan adalah sebagai suatu aktifitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal – hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. Berdasarkan pendapat Gronroos ini, maka dapat diketahui ciri pokok dari pelayanan adalah serangkaian aktivitas dari interaksi yang melibatkan karyawan atau peralatan yang disediakan oleh instansi/ lembaga penyelenggara pelayanan dalam menyelesaikan masalah yang menerima pelayanan.

Pada organisasi publik/ pemerintah keadaannya tidak jauh berbeda, bahwa kegiatan pelayanan yang terjadi juga akibat adanya interaksi masyarakat/ publik dengan aparat pelayanan (birokrasi) menggunakan peralatan yang disediakan oleh instansi, tetapi berkaitan dengan perwujudan dari salah satu fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Moenir (1992, 26 – 27) mengartikan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Sekelompok orang yang memberikan pelayanan tersebut adalah aparat birokrasi pemerintah. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan Publik dijelaskan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan public.

Kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah.

2.3 BPBD Sebagai Leading Sektor Penanggulangan Bencana Daerah

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana berdasarkan Undang-undang No.23 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencan, merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Dalam pelaksanaan UU penanggulangan bencana ini diturunkan kedalam PP No. 21 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, terdapat beberapa isu dan masalah yang mengemuka antara lain masalah ketidaksiapan pemerintah, masyarakat maupun pemangku kepentingan dalam menghadapi bencana, sehingga mengakibatkan banyaknya korban ketika bencana itu datang. Selain itu, masalah keakuratan data korban bencana juga masih simpang siur, sehingga menyulitkan pemerintah dalam pengalokasian ataupun pendistribusian bantuan bencana. Meskipun Undang-undang No. 23 Tahun 2007 telah merubah paradigma dalam pengelolaan penanggulangan bencana, dari responsive (terpusat pada tanggap darurat dan pemulihan) ke preventif (pengurangan resiko dan kesiapsiagaan)⁹, akan tetapi faktanya sampai dengan saat ini pemerintah daerah tetap masih harus berkuat pada pembenahan manajemen internalnya, salah satunya terkait dengan tatalaksana koordinasi antar OPD.

Masalah lain yang masih mengemuka adalah pemerintah masih terkonsentrasi pada kegiatan tanggap darurat, sehingga kegiatan ataupun program-program pencegahan dan pengurangan resiko bencana yang seharusnya lebih penting jadi dikesampingkan. Hal ini

⁹ Ibid hal. 74.

lebih disebabkan oleh ketidakjelasan sistem koordinasi diantara OPD terkait yang dibangun pemerintah, dalam menangani penanggulangan bencana ini. Hal ini salah satunya disebabkan oleh kurangnya landasan hukum yang mengatur tentang fungsi koordinasi tersebut. Fungsi Koordinasi yang dimiliki oleh BPBD tertulis didalam peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD¹⁰.

BPBD yang dibentuk di daerah berdasarkan Peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD, sebagai salah satu OPD di daerah memiliki fungsi 2 (dua) fungsi utama yakni *pertama* perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien. *Kedua*, pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

Dalam kegiatan Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi terdapat 6 (enam) kegiatan yang melibatkan banyak OPD dalam kegiatannya, yakni : 1. Kajian cepat bencana gempa bumi; 2. Rapat Darurat; 3. Pencarian, penyelamatan dan evakuasi; 4. Penyediaan tempat evakuasi; 5. pemenuhan kebutuhan dasar; dan 6. Pemulihan darurat fungsi prasarana dan sarana kritis¹¹. Masing-masing kegiatan dalam masa tanggap darurat penanggulangan bencana ini melibatkan banyak OPD berbeda dan memiliki fungsi berbeda pula, dimana kondisi yang tengah dihadapi adalah kondisi situasional sehingga sangat diperlukan sebuah instrumen tangguh dan terukur yang dapat diimplementasikan pada kondisi terburuk sekalipun. Di sisi lain, penanganan penanggulangan bencana itu sendiri merupakan tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Oleh karenanya penting untuk merumuskan sistem koordinasi yang baik antar Organisasi Pemerintah Daerah, untuk dapat saling bersinergi menyelenggarakan penanggulangan bencana ini sesuai dengan porsi perannya masing-masing.

¹⁰ Puspitasari, 2010, Penataan Birokrasi Pada BPBD Kabupaten Madiun.

¹¹ Bahan rapat koordinasi penanggulangan bencana kota Pariaman, 2016.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT

3.1 Tujuan Penelitian

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memberikan masukan tentang sistem koordinasi antara OPD dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi di kota Pariaman.

3.2 Manfaat Penelitian

Kota Pariaman menjadi salah satu wilayah yang terletak dipesisir pantai yang berhadapan langsung dengan Samudera Hindia dan terletak tidak jauh dari zona geologi *subduksi* sangat aktif yang mengarah ke potensi terjadinya tsunami lokal (jarak dekat)¹², dan telah memiliki sejarah panjang terjadinya gempa bumi dengan skala diatas 7 Mw. Hal ini menjadikan kota Pariaman memiliki berbagai kelengkapan pengurangan resiko bencana, baik berupa peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana dan infrastruktur lainnya. Akan tetapi patologi birokrasi yang masih melekat pada manajemen pemerintahan daerah, salah satunya masalah koordinasi lintas OPD belum dapat terklarifikasi, sehingga menyebabkan kajian ini menjadi penting untuk dilakukan penelitian lanjutan.

Lemahnya sistem koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi, menjadi salah satu penghambat pelayanan publik yang dilakukan pemerintah. Hal ini terjadi tidak saja karena ego sektoral yang masih kental dalam tubuh birokrasi pemerintahan kita baik pada tingkat pusat sampai ke daerah, tumpang tindihnya kewenangan juga menjadi salah satu penyebab lemahnya sistem koordinasi antar OPD dalam tubuh birokrasi pemerintah.

Kondisi ini tidaklah mungkin terus dibiarkan terjadi mengingat fungsi utama pemerintah adalah pelayanan publik. Terlebih pada kondisi-kondisi khusus seperti masa tanggap darurat saat bencana gempa bumi terjadi, dibutuhkan koordinasi yang efektif yang mampu menggerakkan seluruh OPD yang bertanggungjawab atas pelayanan pada kondisi khusus tersebut. Masa tanggap darurat dalam proses kebencanaan merupakan kondisi dimana setiap unsur dituntut untuk saling bekerjasama dengan baik dalam pelaksanaan fungsi mereka terkait pelayanan pada masa tanggap darurat ini. Oleh karenanya, penelitian ini memiliki makna aplikatif strategis dalam menguraikan secara tegas bagaimana *business process* dalam

¹² ibid. hal.2

koordinasi antar OPD terkait dalam pelayanan pemerintah pada masa tanggap darurat gempa bumi, khususnya pada pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang terdampak bencana gempa bumi di kota Pariaman.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Pilihan pada pendekatan penelitian kualitatif ini mengacu pada rumusan masalah dan tujuan penelitian, yaitu menganalisis dan menyimpulkan tatalaksana koordinasi yang dilakukan BPBD kota Pariaman sebagai OPD leading sektor koordinator dan penanggungjawab kegiatan pelayanan pemerintah kota Pariaman bidang kebencanaan. Oleh karena cakupan dari penelitian ini yang telah terfokus pada satu kajian terpilih maka teknik yang digunakan adalah teknik deskriptif yang berupaya untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi obyek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu kepermukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu (Bungin, 2007). Teknik ini sesuai digunakan untuk mengetahui dan menggambarkan bagaimana ketatalaksanaan organisasi dalam melakukan koordinasi dengan organisasi lainnya dalam penyelenggaraan sebuah kegiatan yang sama yakni penyelenggaraan pelayanan pemerintah.

4.2. Fokus Penelitian

Salah satu ciri penelitian kualitatif adalah diperlukan adanya batas-batas yang ditentukan oleh fokus penelitian. Dalam penelitian di lapangan, fokus penelitian ini akan sangat membantu peneliti dalam memilah data yang relevan sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Hal ini dibenarkan Moleong (1991) yang mengatakan bahwa perumusan fokus yang baik bila dilakukan sebelum ke lapangan dan yang mungkin disempurnakan pada awal terjun ke lapangan, akan membatasi peneliti guna memilih mana data yang relevan dan mana pula yang tidak relevan dengan masalah yang dikeluarkan.

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian yang telah ditetapkan maka fokus dari penelitian ini ditetapkan pada tatalaksana koordinasi yang dilakukan oleh BPBD sebagai leading sektor dengan berbagai OPD terkait di pemerintah kota Pariaman yang bersinergi dalam menyelenggarakan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat gempa bumi.

4.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk jenis penelitian kualitatif terdapat tiga macam kegiatan yang akan dilakukan peneliti, yaitu (1) proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*); (2) ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*); (3) pengumpulan data (*logging the data*) (Milles and Huberman, 1992).

Untuk pengumpulan data, agar peneliti bisa mendapatkan data yang lengkap, peneliti menggunakan teknik *Triangulation* (triangulasi). Teknik triangulasi ini merupakan kombinasi metodologi untuk memahami satu fenomena. Dalam penelitian kualitatif, triangulasi ini merujuk pada pengumpulan informasi (data) sebanyak mungkin dari berbagai sumber (manusia, latar dan kejadian), dimana akan menguntungkan peneliti dalam 2 (dua) hal yaitu: (1) mengurangi resiko terbatasnya kesimpulan pada metode dan sumber data tertentu; (2) meningkatkan validitas kesimpulan sehingga lebih merambah pada ranah yang lebih luas. Dengan kata lain, bias yang melekat (*inherent*) pada satu sumber data, peneliti, dan metode tertentu akan ternetralisasi oleh informasi yang digali dari sumber data, peneliti dan metode lain (Alwasilah, 2002:150).

A. Memasuki Wilayah Penelitian (*Getting in*)

Getting in merupakan suasana yang mencapai kondisi agar diterima oleh obyek yang akan diteliti. Dalam memperoleh izin penelitian, peneliti akan berupaya keras agar materi yang diajukan untuk diteliti dapat diterima dengan baik. Peneliti berupaya melakukan pendekatan baik secara personal maupun prosedural untuk memperoleh kepercayaan organisasi yang akan diteliti, bahwa materi yang diteliti akan benar-benar bermanfaat bagi perbaikan organisasi dan bermanfaat bagi masyarakat.

B. Menjalin Hubungan dengan Subyek Penelitian (*Getting along*)

Selama peneliti berada di lokasi penelitian (*getting along*), hubungan dengan beberapa subyek penelitian telah terbangun, sehingga dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan melalui metode yang telah ditetapkan sebelumnya tidak menemui kendala yang berarti. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Moleong (1991), agar informasi yang diperoleh akurat, maka peneliti harus menciptakan (1) *stance*, yaitu menciptakan kepercayaan timbal balik antara peneliti dan subyek peneliti; (2) *style*, yaitu gaya peneliti merendah sehingga dapat diterima dan tidak menimbulkan ancaman terhadap peneliti; (3) *situation*, yaitu berusaha

menyelesaikan masalah dengan bersikap netral jika saat itu peneliti menghadapi pertentangan diantara subyek peneliti.

C. Pengumpulan Data (*Logging the Data*)

Pengumpulan data dilakukan secara integratif terhadap data-data yang relevan serta lengkap melalui sumber utama. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara:

(i) Wawancara mendalam (*in depth interview*)

Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data primer yang sesuai dengan kebutuhan analisis data. Wawancara mendalam dilakukan pada informan yang memahami fakta yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Agar pertanyaan dan jawaban tidak melebar kemana-mana, wawancara yang dilakukan menggunakan pertanyaan yang terstruktur yang telah disiapkan sebelum.

(ii) Dokumentasi

Data dokumentasi dalam penelitian ini terkait dengan bahan-bahan sekunder berupa kebijakan-kebijakan pemerintah pusat tentang koordinasi pada kegiatan-kegiatan BPBD, peraturan daerah/kebijakan kepala daerah, kebijakan-kebijakan organisasi dan literatur yang relevan.

4.4. Analisis Data

Sesuai dengan model dan kerangka pikir dari penelitian ini, maka teknik analisis data yang akan digunakan untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah teknis analisis interaktif. Teknik analisis ini dalam paradigma dan perkembangan model analisisnya telah sampai pada tahapan teori kritik (*critical-theory*) yang lebih banyak dikaji secara diskurtif dari berbagai persoalan perilaku aparatur birokrasi pada garis depan dalam organisasi pelayanan serta dampaknya pada pelayanan publik yang diberikan.

Karena rancangan penelitian ini mengeksplorasi ketatalaksanaan koordinasi antar organisasi yang telah terselenggarakan, maka penelitian ini menggunakan metode analisis data situs tunggal (Miles & Huberman, 1984; Bogdan & Biklen, 1998). Analisis situs tunggal merupakan suatu fenomena dalam konteks terbatas yang membentuk suatu “kajian khusus”, apakah itu kasus seorang individu dalam suatu latar, satuan kelompok, satuan yang lebih luas seperti departemen, organisasi atau komunitas (Miles & Huberman, 1992:137). Lebih jauh

lagi dikemukakan bahwa analisis data situs tunggal dimaksud dalam penelitian ini adalah analisis data pada masing-masing OPD yang menjadi kajian situs.

Penganalisaan data kualitatif dalam situs ini dilakukan dengan menggunakan rancangan analisis data menurut model interaktif bahwa jenis kegiatan analisis adalah reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan sementara dan verifikasi, pengumpulan data serta penarikan kesimpulan akhir, merupakan suatu proses siklus atau proses interaktif.

Penarikan kesimpulan dan verifikasi ini telah dilakukan sejak mulai pengumpulan data awal yaitu disaat peneliti mulai memberikan arti terhadap suatu data yang diperoleh. Strategi ini dilakukan agar setiap tahapan pengumpulan data terpandu oleh fokus yang jelas, sehingga pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan dokumentasi selanjutnya menjadi semakin terfokus, menyempit dan menitik dalam. Sehingga dicapai seperti apa yang disebut Glaser (1978, dalam Alwasilah, 2002:158) sebagai *Theoretical Sensitivity*, yakni kepekaan teoritis terhadap data yang dikumpulkannya. Berdasarkan hasil analisis tersebut kemudian akan disimpulkan bagaimana ketatalaksanaan koordinasi yang dilakukan oleh BPBD kota Pariaman sebagai leading sektor dengan OPD terkait lainnya di pemerintahan kota Pariaman.

4.5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini direncanakan akan dilakukan di pemerintah kota Pariaman dengan BPBD sebagai leading sektor, dan beberapa OPD lain yang terkait dengan kegiatan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi.

Dipilihnya pemerintah kota Pariaman dikarenakan kota Pariaman menjadi salah satu wilayah yang terletak dipesisir pantai yang berhadapan langsung dengan Samudera Hindia dan terletak tidak jauh dari zona geologi *subduksi* sangat aktif yang mengarah ke potensi terjadinya tsunami lokal (jarak dekat)¹³, dan telah memiliki sejarah panjang terjadinya gempa bumi dengan skala diatas 7 Mw, sehingga penting untuk diketahui bagaimana BPBD kota Pariaman melakukan pengelolaan dalam mengatasi dampak bencana gempa bumi ini.

4.6 Triangulasi Data

Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan pihak lain diluar informan utama, yang dapat dimanfaatkan sebagai data pembanding. Triangulasi sebagai alat uji kredibilitas data dimaknai sebagai proses pengecekan data dari

¹³ ibid. hal.2

berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Terdapat tiga jenis triangulasi yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik dan triangulasi waktu. Dalam penelitian dengan judul Koordinasi OPD Dalam pelayanan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi, akan digunakan triangulasi sumber, yaitu melakukan *crosscheck* data yang didapat dari kedua lokus penelitian di daerah dan akan dibandingkan ke masyarakat korban bencana gempa Bumi di kabupaten Pariaman.

4.7. Kegiatan Penelitian Yang telah dilakukan sebelumnya

Penelitian yang diusulkan untuk dilaksanakan ini merupakan rangkaian beberapa penelitian sebelumnya yang telah dilakukan peneliti. Penelitian sebelumnya yang dilakukan peneliti memiliki peran dan keterkaitan yang cukup signifikan dengan penelitian yang diusulkan ini terutama pada isu strategis dan bidang unggulan pembangunan karakter yang termasuk dalam sub tema demokrasi, otonomi daerah, birokrasi dan pemerintahan nagari. Penelitian ini nantinya akan terkait dengan birokrasi dan pelayanan publik yang penekanannya sudah tertera dalam RIP Universitas Andalas.

Adapun beberapa penelitian yang sudah pernah dilakukan yang memiliki keterkaitan dengan birokrasi dan pelayanan publik adalah penelitian dengan judul Analisis Kinerja Pelayanan Publik Instansi Pemerintah (Studi pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal (KP2TPM) serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pariaman). Hasil dari penelitian yang dilakukan pada tahun 2012 ini yakni tergambar kinerja kedua instansi yang menjadi lokus penelitian dengan menggunakan indikator-indikator kinerja yang dikemukakan Agus Dwiyanto.

Penelitian kedua adalah penelitian Unggulan Perguruan Tinggi yang didanai oleh Dikti pada tahun anggaran 2013, dengan judul “Membangun model diskresi pelayanan berbasis kearifan lokal, sebagai upaya peninhkatan pelayanan publik di era otonomi daerah”. Penelitian ini dilakukan di kabupaten Tanah Datar, dimana hasil penelitian dirumuskan bahwa model diskresi pelayanan yang ternagun adalah model pelayanan “Jemput Bola”. Pelayanan ini dilakukan oleh aparat nagari yang siap melayanai masyarakat tanpa batas ruang dan waktu, dimana msyarakat akan memberi imbalan sebagai tanda terimakasih tanpa adanya tarif tertentu.

Penelitian selanjutnya berupa survey tentang kepuasan masyarakat yang dilakukan di Rumah Sakit Jiwa HB Sa’anin Padang pada tahun 2010, kemudian di Rumah Sakit Umum

Daerah Solok, pada tahun 2012 dan di Rumah Sakit Umum Daerah Pariaman pada tahun 2013. Kegiatan survey ini merupakan kegiatan kerjasama yang dibiayai oleh pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam rangka penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada unit-unit layanan publik di yang berada dibawah pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

Penelitian dengan judul "Membangun Model Motivasi Bagi *Front Liner* Di RS Pemerintah sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Di Era Otonomi Daerah" ini merupakan penelitian multiyears, ditahun pertama penelitian ini telah berhasil dirumuskan Model Motivasi Empat Pilar, dengan pilar yang meliputi *Reward/Punishment System, Control System, Job Discretion, and Doctrin System*.

Dari serangkaian penelitian pendahulu yang telah dilakukan peneliti jelaslah menjadi landasan berpijak peneliti untuk memulai penelitian yang akan dilakukan ini, terutama pada landasan teoritik, dimana kajian yang akan dilakukan oleh peneliti pada penelitian ini masih merupakan lanjutan dari tahun sebelumnya yaitu merumuskan strategi untuk dapat mengimplementasikan model motivasi yang telah terumuskan ditahun sebelumnya.

Keempat penelitian yang menjadi pijakan peneliti dalam kajian penelitian koordinasi OPD dalamam pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar pada masa tanggap darurat. Koordinasi ini dalam kerangka Penanggulangan Bencana, mengkaji kebencanaan dari sudut pandang yang berbeda-beda, oleh karenanya untuk melengkapi kajian masalah koordinasi ini ini, peneliti akan memfokuskan penelitian ini pada kajian tentang tatalaksana koordinasi antar OPD di pemerintah kabupaten Padang pariaman, dimana fenomena-fenomena lapangan yang digambarkan peneliti diawal menjadi penguat pentingnya kajian tersebut untuk diteliti.

V. HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 HASIL

Pemerintah kota Pariaman terdiri dari 29 OPD yang salah satunya adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 10 tahun 2010 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman. Pembentukan BPBD di daerah mengacu pada peraturan kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD.

Sebagai sebuah lembaga baru yang merupakan salah satu organ dalam struktur pemerintahan kota Pariaman, BPBD memiliki fungsi penting dalam penanggulangan bencana di kota Pariaman. Dalam hal ini BPBD kota Pariaman diharapkan menjadi *leading sector* penggerak *stakeholder* dalam peningkatan kepedulian terhadap bencana. Adapun visi kota Pariaman dalam penanggulangan bencana, yaitu : "Mewujudkan Kota Pariaman Siaga, Tanggap dan Tangguh Dalam Menghadapi Bencana". Berdasarkan visi penanggulangan bencana Kota Pariaman, didapatkan misi penanggulangan bencana kota Pariaman adalah sebagai berikut :

1. Membangun kesiapsiagaan masyarakat, swasta, dan pemerintah dalam upaya pengurangan resiko bencana
2. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terintegrasi, terorganisir dan sistematis.
3. Melindungi masyarakat dan seluruh sumberdaya kota Pariaman dari bahaya bencana.

Berdasarkan visi dan misi penanggulangan bencana kota Pariaman tersebut penting untuk dilakukan koordinasi, dimana seluruh perangkat daerah memiliki kepentingan bersama dalam mewujudkan visi kota Pariaman dalam penanggulangan kebencanaan. Oleh karenanya koordinasi menjadi sangat penting dalam upaya pencapaian visi dan misi kota Pariaman dalam penanggulangan bencana daerah.

Koordinasi dalam penanggulangan bencana di kota Pariaman merupakan salah satu bagian dari tugas pokok dan fungsi BPBD sebagai OPD *leading sector* dalam masalah kebencanaan ini. Dalam dokumen bahan rapat koordinasi penanggulangan bencana kota Pariaman tahun 2017, diketahui bahwa dalam kegiatan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat korban bencana pada masa tanggap darurat bencana gempa bumi, terdapat 12 (dua

belas) terdapat 7 (tujuh) OPD dan 6 institusi perangkat daerah lainnya terlibat dalam kegiatan tersebut.

5.2 PEMBAHASAN

Berbagai dimensi yang masih menjadi titik lemah birokrasi dalam menyelenggarakan fungsinya sebagai pelayanan publik mulai dari tata pamong, kelembagaan dan tata laksana hingga saat ini masih penting untuk dilakukan pembenahan. Bahkan lebih khusus lagi, koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang saling terkait dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya pun masih harus dilakukan pembenahan secara lebih cermat. Faktanya koordinasi antar OPD masih menjadi permasalahan yang cukup pelik dalam tubuh birokrasi yang tidak jarang menjadi penghambat berjalannya pelayanan birokrasi pemerintah.

Dalam hal ini juga dikatakan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh lebih dari satu pelaksana selalu tidak jelas dalam hal struktur, manajemen dan pengawasannya (Berthod, Grote-Hammer, Muller-Seitz, Raab and Sydow, 2017 : 352). Demikian terjadi juga pada birokrasi pemerintah daerah, ketika sebuah program/kegiatan melibatkan beberapa OPD, ketidakjelasan struktur, sistem pengelolaan sampai pada pengawasannya pelaksanaan program/kegiatan kerap menjadi penyebab tidak tercapainya tujuan kegiatan. Pertanyaannya, bagaimana jika birokrasi pemerintah sebagai pelayan publik harus dihadapkan pada kondisi "darurat" yang mengharuskan berbagai OPD terkait berintegrasi untuk melakukan pelayanan seperti pada kondisi tanggap darurat bencana? Karena birokrasi pemerintah tidak hanya melakukan pelayanan yang bersifat rutinitas saja tetapi juga pada kondisi yang tidak diharapkan¹⁴.

Tidak dapat dihindari bahwa wilayah Indonesia berada dalam wilayah yang memiliki frekuensi gerak alam yang cukup tinggi. Catatan dari Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan sumber Daya Mineral, di Indonesia terdapat 28 wilayah rawan gempa dan tsunami¹⁵. Selain itu fenomena gerak alam

¹⁴ Olivier Berthod, Michael Grothe-Hammer, Gordon Müller-Seitz, Jörg Raab, Jörg Sydow, 2017, From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency: *Journal of Public Administration Research And Theory*, p.352

¹⁵ Gunawan, 2013, Penanggulangan Bencana Alam Berbasis Masyarakat: *kampung siaga bencana dalam mengurangi resiko bencana alam di kota Padang Sumatera Barat dan kampung Sleman di D.I. Yogyakarta*

seperti erupsi gunung berapi seakan sambung menyambung menunjukkan aktivitasnya. Di sisi lain, penting untuk disadari bahwa Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang masyarakatnya rentan terhadap akibat dari berbagai bencana alam. Tingginya kerentanan masyarakat tersebut menyebabkan dampak dari bencana alam akan semakin berat dirasakan oleh masyarakat, bahkan sampai terenggutnya nyawa¹⁶. Sebagai contoh, Indonesia menempati peringkat kedua dalam daftar jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam di Asia-Pasifik¹⁷, hal ini menunjukkan bahwa lemahnya manajemen pemerintah dalam mengatasi masalah kebencanaan salah satunya adalah masalah koordinasi dalam tubuh birokrasi pemerintah.

Masalah bencana bukanlah hal baru di Indonesia, akan tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah penanggulangannya bisa dikatakan relatif baru, yaitu dengan diterbitkannya Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan Undang-undang tersebut maka dibentuklah lembaga-lembaga di pusat dan daerah sebagai pelaksana undang-undang tersebut, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada struktur pemerintahan pusat yang terbentuk pada tahun 2008, secara bersamaan berdasarkan Peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD, juga dibentuk di kabupaten/kota sebagai lembaga teknis yang diketuai oleh sekretaris daerah (Sekda).

Kota Pariaman sebagai salah satu kota yang terletak di pesisir pantai Sumatera Barat yang berhadapan langsung dengan samudera Hindia dan tidak jauh dari zona *subduksi*, merupakan salah satu kota yang rawan gempa dan tsunami¹⁸. Gempa bumi sudah dirasakan di kota Pariaman yaitu sejak tahun 1797 dengan skala 8,3 Mw; tahun 1833 dengan skala 8,9 Mw; tahun 1861 dengan skala 8,5 Mw; tahun 1907 dengan skala 7,6 Mw; tahun 2007 dengan skala 9,2 Mw; dan tahun 2009 dengan skala 7,6 Mw. Serta yang terakhir terjadi pada tanggal 2 Maret 2016 yang berpusat di kepulauan Mentawai dengan skala 7,8 Mw¹⁹.

Melihat sejarah bencana gempa bumi yang pernah terjadi di kota Pariaman, di mana rata-rata memiliki kekuatan diatas 7 Mw, mengharuskan pemerintah kota Pariaman harus *aware* terhadap dampak terburuk dari gempa bumi ini. Ini mengindikasikan bahwa

¹⁶ M Imam Zamroni, Islam dan Kearifan Lokal dalam Penanggulangan Bencana di Jawa, *Jurnal Penanggulangan Bencana Volume 2 Nomor 1, Tahun 2011*.

¹⁷ Mochamad Chazienul Ulum, Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia, *Jurnal Penanggulangan Bencana Vol.4, No.2, Tahun 2013*.

¹⁸ Octaviani, 2016, Kajian Model Perencanaan evakuasi tsunami

¹⁹ Ibid

pemerintah kota Pariaman harus secara serius menyiapkan perangkat daerahnya untuk menyiapkan diri agar dapat meminimalisir dampak buruk gempa bumi terutama bagi masyarakat kota Pariaman. Pembinaan-pembinaan tidak saja dalam wujud fisik tetapi yang lebih utama adalah manajemen pemerintah dalam menghadapi kondisi yang tidak diinginkan penting untuk diantisipasi. Mengingat hingga saat ini manajemen pemerintah daerah termasuk sistem koordinasi internal yang dibangun masih menjadi masalah yang menghambat kinerja birokrasi dalam menjalankan fungsinya.

BPBD sebagai lembaga teknis daerah yang memiliki tupoksi penanggulangan bencana di daerah tidaklah sebagai pemain tunggal, tetapi harus berkoordinasi dengan berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan unsur perangkat daerah lainnya dalam satu wilayah pemerintahan. Hal ini tidaklah mudah untuk berkoordinasi dengan OPD teknis lainnya yang tidak memiliki tugas pokok dan fungsi utama pada bidang kebencanaan. Ego sektoral pada masing-masing OPD masih mendominasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah, sehingga tidak mengherankan jika banyak kegiatan pemerintah tidak dapat mencapai tujuan utama kegiatan tersebut, disebabkan kegagalan dalam berkoordinasi.

Kegiatan Program pemerintah yang melibatkan 2 (dua) OPD atau lebih serta dilaksanakan secara bersama-sama yang didalam pelaksanaannya terdapat aturan-aturan untuk memecahkan masalah publik disebut sebagai kolaborasi dalam kegiatan pemerintah²⁰. Lebih lanjut Powell, 1990; Thomson and Perry (2006) and Thomson, Perry, and Miller (2007) mengidentifikasi 5 (lima) dimensi penting dalam kolaborasi program²¹, salah satunya mengatakan bahwa koordinasi merupakan komponen penting dalam dimensi administrasi (Thomson et. al, 2007)²².

Oleh karenanya koordinasi antar unit kerja dalam birokrasi menjadi sangat penting, ketika penyelenggaraan dan keberhasilan sebuah kegiatan yang melibatkan dua atau lebih unit kerja ditentukan oleh *business process* koordinasi yang dirumuskan dan dilaksanakan secara konsisten. Juga mengungkapkan pemikiran sejalan bahwa koordinasi merupakan proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Selanjutnya juga dikemukakan bahwa derajat koordinasi yang tinggi sangat bermanfaat untuk pekerjaan yang tidak rutin dan

²⁰ Donna Sedgwick, 2017, Building Collaboration: Examining the Relationship between Collaborative Processes and Activities; *Journal of Public Administration Research And Theory*, 2017, 236–252

²¹ *Ibid*, hal. 237

²² *ibid*

tidak dapat di perkiraan, faktor-faktor lingkungan yang selalu berubah-ubah serta saling ketergantungan adalah tinggi, kordinasi juga sangat dibutuhkan bagi organisasi-organisasi yang menetapkan tujuan yang tinggi²³.

Birokrasi dalam sebuah pemerintahan daerah terdiri dari beragam jenis unit kerja yang disebut sebagai OPD, saling memiliki keterkaitan dan ketergantungan untuk dapat mencapai tujuan pemerintah daerah yakni memberikan pelayanan untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakatnya. Dengan beragam jenis OPD dengan tugas pokok dan fungsi yang beragam pula membutuhkan koordinasi yang merupakan salah satu bentuk hubungan kerja yang memiliki karakteristik khusus. Pentingnya koordinasi ini agar organisasi dapat menciptakan efektifitas dan efesiensi dalam penyelenggaraan kegiatan yang telah ditetapkan bersama.

Terdapat 2 (dua) tipe koordinasi yakni 1. Koordinasi vertikal adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada dibawah wewenang dan tanggung jawabnya; 2. Koordinasi horisontal yakni mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi. Koordinasi dicirikan dengan tanggung jawab koordinasi ada pada pimpinan; adanya proses; Pengaturan secara teratur usaha kelompok; dan konsep kesatuan tindakan. Sedangkan tujuan koordinasi adalah tujuan bersama, yakni kesatuan dari usaha meminta suatu pengertian kepada semua individu agar ikut serta melaksanakan ketentuan untuk pencapaian tujuan.

Adapun jenis koordinasi terdiri atas 1. Koordinasi Hierarkhis (koordinasi Vertikal) Koordinasi hierarkhis (vertical) adalah koordinasi yang di lakukan oleh seorang pejabat pimpinan dalam suatu instansi pemerintah terhadap pejabat (pegawai) atau instansi bawahannya. Setiap pimpinan berkewajiban untuk mengkoordinasikan kegiatan bawahannya; 2. Koordinasi Fungsional adalah koordinasi yang di lakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan azas fungsional.

Dalam konteks kajian ini model koordinasi dalam tatakelola pemerintahan yang dimaksud adalah seperti yang dikemukakan Provan dan Kennis, 2008²⁴, bahwa *lead-organizational governance* merupakan pengelolaan kegiatan yang dikoordinasikan oleh salah

²³ Handoko, 2003

²⁴ Olivier Berthod, Michael Grothe-Hammer, Gordon Müller-Seitz, Jörg Raab, Jörg Sydow, 2017, From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency: *Journal of Public Administration Research And Theory*

satu organisasi sebagai pemimpinnya. Kontrol dan koordinasinya terpusat pada organisasi pemimpinnya. Model koordinasi ini menjadi model yang sering digunakan dalam pelaksanaan program-program atau kegiatan yang melibatkan banyak OPD yang selenggarakan pemerintah daerah. Akan tetapi karena kekuatan koordinasi terletak pada satu OPD sebagai leading sektor, maka keberhasilan koordinasi suatu program yang melibatkan banyak OPD terletak pada kemampuan OPD leading sektor dalam melaksanakan fungsi koordinatifnya untuk mencapai tujuan suatu program.

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana berdasarkan Undang-undang No.23 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencan, merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Dalam pelaksanaan UU penanggulangan bencana ini diturunkan kedalam PP No. 21 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.

BPBD dibentuk berdasarkan Peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD, sebagai salah satu OPD yang dipimpin oleh kepala pelaksana yang bertanggung jawab kepada sekretaris daerah (Sekda), BPBD memiliki fungsi 2 (dua) fungsi utama yakni *pertama* perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien. *Kedua*, pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh. Sedangkan BPBD Kota Pariaman dibentuk mengacu pada Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 tahun 2010 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman. Dalam peraturan tersebutkan unsur pelaksana BPBD Kota Pariaman menyelenggarakan fungsi koordinasi, komando, dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Fungsi-fungsi ini dilaksanakan pada pra, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.

Bencana alam merupakan kondisi yang sama sekali tidak dapat diprediksi, sehingga mengharuskan pemerintah selalu waspada terhadap berbagai ancaman bencana yang dapat menimpa warga masyarakat dan wilayahnya. Oleh karenanya dibutuhkan pemerintah yang selalu 'siaga' dalam mengantisipasi datangnya bencana tersebut.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, terdapat beberapa isu dan masalah yang mengemuka antara lain masalah ketidaksiapan pemerintah, masyarakat maupun pemangku kepentingan dalam menghadapi bencana, sehingga mengakibatkan

banyaknya korban ketika bencana itu datang. Selain itu, masalah keakuratan data korban bencana juga masih simpang siur, sehingga menyulitkan pemerintah dalam pengalokasian ataupun pendistribusian bantuan bencana. Meskipun Undang-undang No. 23 Tahun 2007 telah merubah paradigma dalam pengelolaan penanggulangan bencana, dari responsive (terpusat pada tanggap darurat dan pemulihan) ke preventif (pengurangan resiko dan kesiapsiagaan)²⁵, akan tetapi hingga saat ini pemerintah masih terkonsentrasi pada kegiatan tanggap darurat, sehingga kegiatan ataupun program-program pencegahan dan pengurangan resiko bencana yang seharusnya lebih penting jadi dikesampingkan. Terlebih lagi fenomena yang mengemuka terkait manajemen pemerintahan bahwa saat ini pemerintah daerah tetap masih harus berkuat pada membenahan manajemen internalnya, salah satunya terkait dengan tatalaksana koordinasi antar OPD.

Dalam penyelenggaraan penanganan penanggulangan bencana gempa bumi pada masa Tanggap Darurat Bencana di daerah, BPBD Kota Pariaman yang memiliki fungsi koordinasi fungsional telah merumuskan kedalam 6 (enam) kegiatan yang melibatkan multi *stakeholder* dalam kegiatannya, yakni : 1. Kajian cepat bencana gempa bumi; 2. Rapat Darurat; 3. Pencarian, penyelamatan dan evakuasi; 4. Penyediaan tempat evakuasi; 5. pemenuhan kebutuhan dasar; dan 6. Pemulihan darurat fungsi prasarana dan sarana kritis²⁶. Masing-masing kegiatan dalam masa tanggap darurat penanggulangan bencana ini melibatkan berbagai OPD terkait dengan fungsi yang berbeda pula, dimana kondisi yang tengah dihadapi adalah kondisi situasional sehingga sangat diperlukan koordinasi yang baik.

Sebagai OPD *leading sector* di daerah, fungsi koordinasi fungsional yang dimiliki oleh BPBD Kota Pariaman mengacu pada peraturan kepala BNPB No. 3 tahun 2008 tentang pedoman pembentukan BPBD²⁷. Dan dalam perspektif teoritis dan praktis bahwa BPBD Kota Pariaman merupakan *lead organizational governance*, dimana keberhasilan koordinasi kegiatan ini terletak pada kemampuan BPBD Kota Pariaman dalam mengkoordinir *stakeholders*-nya. Oleh karenanya penting bagi BPBD Kota Pariaman dalam merumuskan strategi yang tepat dalam menjalankan fungsinya sebagai sentral pelaksana penanggulangan bencana di daerah, karena BPBD Kota Pariaman akan berkoordinasi dengan seluruh perangkat daerah dan organisasi-organisasi non pemerintah lainnya yang terlibat dalam penanggulangan bencana di Kota Pariaman.

²⁵ Ibid hal. 74.

²⁶ Bahan rapat koordinasi penanggulangan bencana kota Pariaman, 2016.

²⁷ Puspitasari, 2010, Penataan Birokrasi Pada BPBD Kabupaten Madiun.

Layaknya OPD lainnya, BPBD Kota Pariaman juga telah merumuskan rencana strategis (Renstra) organisasi yang dirumuskan setiap lima tahun. Renstra BPBD Kota Pariaman diturunkan berdasarkan visi dan misi pembangunan jangka menengah kota Pariaman 2013 -2018, dimana misi ke 4 berbunyi : Optimalisasi hasil pembangunan dan sarana prasarana daerah dalam menunjang peningkatan kesejahteraan rakyat dengan memperhatikan kelestarian lingkungan, kesesuaian tata ruang dan mitigasi bencana. Kemudian berdasarkan misi ke 4 tersebut BPBD Kota Pariaman menjabarkannya kedalam rencana kerja (Renja) tahunan, yang dipedomani dalam penyelenggaraan organisasinya.

Sedangkan dalam pelaksanaan fungsinya pada penanganan penanggulangan bencana di Kota Pariaman, BPBD Kota Pariaman pun telah merumuskan rencana-rencana penanggulangan bencana yang tertuang dalam dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) Kota Pariaman Sumatera Barat 2014-2018. Dokumen tersebut merupakan rencana induk penanggulangan bencana yang memuat upaya antisipasi dengan penyusunan kebijakan yang meliputi fokus prioritas, program, aksi, dan indikator setiap strategi generik yang berlaku sama untuk semua bencana dan strategi spesifik yang berlaku khusus untuk setiap bencana berpotensi di Kota Pariaman²⁸.

Dalam penyusunan RPB dimana proses koordinasi dimulai, BPBD Kota Pariaman bukanlah pemain tunggal tetapi sebagai koordinator yang melibatkan seluruh OPD terkait, karena tiap OPD memiliki peran berbeda dalam penanggulangan bencana sesuai dengan tupoksi tiap OPD, mulai tahap kondisi pencegahan dan mitigasi bencana; Kesiapsiagaan; Tanggap Darurat dan Pemulihan Pasca Bencana. Meskipun demikian, sampai saat ini salah satu hal mendasar yang diakui masih menjadi kelemahan BPBD Kota Pariaman dalam menjalankan fungsi koordinasinya adalah bahwa Kota Pariaman belum memiliki kebijakan penanggulangan bencana yang terstruktur dan jelas sesuai dengan peran dan tugas OPD, serta prinsip dasar penanggulangan bencana Kota Pariaman²⁹. Sehingga dalam pelaksanaan koordinasi yang dilakukan selama ini lebih didominasi oleh kemampuan dan figur pimpinan BPBD Kota Pariaman, dalam menggerakkan OPD terkait untuk terlibat aktif juga bertanggungjawab pada penyelenggaraan kegiatan penanggulangan kebencanaan. Dalam kekosongan kebijakan yang mengatur secara teknis peran tiap OPD terkait dalam penanggulangan kebencanaan, serta dalam situasi politik birokrasi yang tidak kondusif karena

²⁸ Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana Kota Pariaman Sumatera Barat 2014-2018

²⁹ ibid hal. 76.

terjadinya mis-orientasi birokrat, telah berkontribusi besar dalam membangun birokrasi yang berorientasi pada atasan, tidak pada masyarakat. Kondisi ini turut menjadikan semakin mengentalnya ego sektoral pada OPD, sehingga jelas tergambar bahwa sulitnya membangun paradigma diantara birokrat bahwa penanggulangan bencana merupakan tanggungjawab bersama dalam artian seluruh perangkat daerah.

Figur kepemimpinan kepala pelaksana BPBD Kota Pariaman menjadi sangat dominan dalam menggerakkan para pengambil kebijakan seluruh OPD terkait berkenaan dengan penanganan penanggulangan bencana. Hal ini dibuktikan oleh terlibat dan berperan aktifnya seluruh pengambil kebijakan tiap OPD dalam rapat-rapat koordinasi yang diselenggarakan BPBD Kota Pariaman, dan hanya dipimpin oleh kepala pelaksana BPBD Kota Pariaman. Atensi kepala OPD terhadap penanganan penanggulangan bencana sesuai dengan peran OPD nya sangatlah tinggi. Hal ini ditandai dengan terumuskannya program pada tiap OPD sesuai dengan tupoksi OPD-nya, serta rancangan kebutuhan anggarannya secara detail. Hal ini merupakan indikasi positif akan kemampuan pimpinan BPBD Kota Pariaman dalam melakukan koordinasi. Begitu pula pada kegiatan-kegiatan lapangan saat masa tanggap darurat gempa bumi ini berlangsung, penetapan siaga bencana, pimpinan rapat koordinasi maupun kegiatan lapangan lebih didominasi oleh kepala pelaksana BPBD daripada sekretaris daerah (sekda) ataupun walikota. Dimana pada masa tanggap darurat bencana BPBD berfungsi sebagai sekretariat yang mengatur dan mengkoordinir setiap proses kegiatan tanggap darurat bencana ini, yang tidak saja melibatkan seluruh OPD tetapi lebih luas lagi yakni seluruh unsur daerah di Kota Pariaman, baik TNI maupun POLRI.

Sementara proses pengaturan dalam pelaksanaan penanganan penanggulangan bencana, serta untuk menjaga kesatuan tindakan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana ini, telah dirumuskan kedalam sebuah sistem yang disusun termasuk struktur dan standar operasional prosedur (SOP)-nya yang juga melibatkan seluruh OPD terkait. Sehingga ketika tanggap darurat bencana terjadi sistem akan bekerja dengan sendirinya, dimana pusdalop yang merupakan organ fungsional BPBD berperan sebagai sekretariat, yang mengkoordinir jalannya penanggulangan bencana.

Peran pimpinan BPBD Kota Pariaman yang sangat mendominasi dalam berjalannya fungsi koordinasi pada masa tanggap darurat gempa bumi di Kota Pariaman akan mengurangi resiko inefisiensi proses penanganan penanggulangan bencana di Kota Pariaman, akibat

kekosongan kebijakan yang mengatur masalah-masalah teknis koordinasi antar OPD tersebut.

5.3 KESIMPULAN

Fungsi koordinasi pada birokrasi pemerintah daerah seringkali disepelekan dalam manajemen pemerintahan daerah, salah satunya ditandai dengan kurangnya kebijakan-kebijakan yang mengatur masalah koordinasi di daerah. Kondisi ini diperburuk lagi jika kepala OPD tidak memiliki kemampuan teknis pada unit kerja yang dipimpinnya dan kemampuan kepala OPD dalam memaknai jabatan yang di embannya.

Fenomena disorientasi yang marak terjadi didunia birokrasi Indonesia ditengah gencarnya pemerintah menggadang-gadangkan dilakukannya reformasi birokrasi, justru memunculkan keprihatinan pada banyak pihak. Bagaimana tidak? Selama sistem rekrutmen birokrat pada jabatan strategis belum dibenahi, maka selama itu pula disorientasi akan terjadi. Karena secara mata rantai bahwa rekrutmen tersebut akan berpengaruh langsung terhadap jalannya suatu OPD.

Jika berkaca dari pengalaman Kota Pariaman dalam penanggulangan bencana, dimana tidak adanya kebijakan yang mengatur koordinasi secara teknis tentang tupoksi masing-masing OPD dalam penanggulangan bencana, maka koordinasi sekiranya akan berjalan tidak efisiensi. Akan tetapi hal tersebut terbantahkan ketika figur pimpinan kepala pelaksanaan BPBD Kota Pariaman begitu kuat, mampu melakukan koordinasi terhadap OPD terkait dan seluruh unsur pemerintah daerah di Kota Pariaman. Dengan kata lain bahwa kemampuan serta kecerdasan pimpinan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, yang bukan saja dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat pada waktu-waktu reguler, tetapi juga mampu menjalankan fungsi pemerintahan diwaktu-waktu yang tidak diharapkan seperti saat terjadinya bencana. Dalam artian bahwa pimpinan mampu menjabarkan kondisi dan menggunakan diskresi dengan cerdas.

Daftar Pustaka

- Alwasilah, A. C., 2002, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar merancang dan melakukan penelitian kualitatif*, cetakan 1, PT. Kiblat Buku Utama, Jakarta.
- Bungin, B., 1997, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Cet.I, Penerbit: Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- BNPB RI, *Rencana Nasional (Renas) Penanggulangan Bencana 2010-2014*
- BPBD kota Pariaman, 2013, Laporan Kegiatan Pencegahan Dini dan Penanggulangan Korban Bencana Alam.
- Miles, M. B., A. M. Huberman, 1984, *Qualitative Data Analysis: a sourcebook of new methods*, SAGE Publications, Inc., 275 South Beverly Drive Beverly Hills, California 90212.
- Moleong, L., J., 1991, *Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarta, Bandung.
- Subarsono, AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: konsep, teori dan aplikasi*, cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Utaminingsih, dkk., Alifiulahtin, 2014, *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Daerah (studi kebijakan penanggulangan bencana di kabupaten Malang)*, Laporan Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi, Universitas Brawijaya.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik: teori & proses*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Jurnal**
- Berthod, Grote-Hammer, Muller-Seitz, Raab and Sydow, 2017, *Journal of Administration Research and Theory: From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics Governance In The Face of Emergency*.
- Chazienul Ulum, Mochamad, 2013, Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia: *Jurnal Penanggulangan Bencana* Vol.4, No.2.
- Gunawan,dkk, 2013, *Penanggulangan Bencana Alam Berbasis Masyarakat (kasus kampung siaga bencana dalam mengurangi resiko bencana alam di kota Padang Sumatera Barat dan Kabupaten Sleman D I Yogyakarta)*; P3KS Press, Jakarta.
- Habibullah, 2013, Kebijakan Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas: Kampung Siaga Bencana dan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana: *Jurnal Informasi*, Vol.18, No. 02.
- Maarif, Syamsul, dkk., 2012, Kontestasi Pengetahuan dan Pemaknaan Tentang Ancaman Bencana Alam (Studi Kasus Ancaman Bencana Gunung Merapi): *Jurnal Penanggulangan Bencana*, Volume 3, Nomor 1.

Puspitasari, 2010, Penataan Birokrasi Pada BPBD Kabupaten Madiun, Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Brawijaya, Malang
Ristrini, Rukmini dan Oktarina, 2012, Analisis Implementasi Kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana Bidang Kesehatan di Provinsi Sumatera Barat, *Bulletin Penelitian Kesehatan*, Vol. 15 No, 1 Januari 2012, 91-102.

Thesis

Octaviani, Kamelia, 2016, Kajian Model Perencanaan Evakuasi Tsunami Vertical Dengan Modifikasi Program *Escape* (Studi Kasus Kecamatan Pariaman Tengah), Program Studi Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Institute Teknologi Bandung

Peraturan-Peraturan;

Undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

