



UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA

**PENANGGULANGAN BENCANA PERKOTAAN DALAM
PERSPEKTIF KERANGKA KERJA V2R**

**Studi Kasus:
Partisipasi Partai Politik dalam Upaya Mitigasi Bahaya
Kebakaran di Kecamatan Tambora – Jakarta Barat**

TESIS

**ARDIAN PERDANA PUTRA
1 2010 02 03 002**

SEKOLAH KAJIAN PERTAHANAN DAN STRATEGIS
PROGRAM STUDI MANAJEMEN BENCANA UNTUK
KEAMANAN NASIONAL

JAKARTA
APRIL 2012



UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA

**PENANGGULANGAN BENCANA PERKOTAAN DALAM
PERSPEKTIF KERANGKA KERJA V2R**

**Studi Kasus:
Partisipasi Partai Politik dalam Upaya Mitigasi Bahaya
Kebakaran di Kecamatan Tambora – Jakarta Barat**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Magister dalam Ilmu Pertahanan

**ARDIAN PERDANA PUTRA
1 2010 02 03 002**

**SEKOLAH KAJIAN PERTAHANAN DAN STRATEGIS
PROGRAM STUDI MANAJEMEN BENCANA UNTUK
KEAMANAN NASIONAL**

**JAKARTA
APRIL 2012**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Ardian Perdana Putra
NIM : 1 2010 02 03 002
Program Studi : Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional
Judul Tesis : Penanggulangan Bencana Perkotaan dalam Perspektif Kerangka Kerja V2R (Studi Kasus: Partisipasi Partai Politik dalam Upaya Mitigasi Bahaya Kebakaran di Kecamatan Tambora – Jakarta Barat)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains Pertahanan pada Program Studi Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional, Sekolah Kajian Pertahanan dan Strategi, Universitas Pertahanan Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Abdul Rivai Ras, M.M., M.S., M.Si. (.....)

Pembimbing : Ir.Ricardo MH Siagian, M.T., M.Sc. (.....)

Penguji : Drs. Anthon Simbolon, M.Si. (.....)

Penguji : Drs. Khaerudin, M.M. (.....)

Penguji : Yudi Eko Wardoyo, S.T., M.T. (.....)

Ditetapkan di: Jakarta
Tanggal : 17 April 2012

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya atau bagian karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada jenjang apapun di suatu Perguruan Tinggi; dan sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat istilah, frasa, kalimat, paragraf, sub-bab, atau bab dari karya yang pernah ditulis dan diterbitkan; kecuali yang secara tertulis dirujuk dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Referensi.

Jakarta, 17 April 2012

Ardian Perdana Putra

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK**

Sebagai sivitas akademik Universitas Pertahanan Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Ardian Perdana Putra
NIM : 1 2010 02 03 002
Program Studi : Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional
Sekolah : Sekolah Kajian Pertahanan dan Strategi
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pertahanan Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Fee Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**PENANGGULANGAN BENCANA PERKOTAAN DALAM PERSPEKTIF
KERANGKA KERJA V2R (Studi Kasus: Partisipasi Partai Politik
dalam Upaya Mitigasi Bahaya Kebakaran di Kecamatan Tambora –
Jakarta Barat)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Pertahanan Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan menerbitkan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta/Karya Intelektual dari tesis ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan kesadaran penuh tanpa paksaan dari pihak manapun.

Jakarta, 17 April 2012

Ardian Perdana Putra

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin. Tiada puji serta syukur yang layak dipanjatkan kecuali hanya pada Allah SWT, karena hanya atas kehendak-Nya tesis ini dapat terselesaikan. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyanggah gelar Magister Sains Terapan Pertahanan dari Universitas Pertahanan Indonesia.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa dukungan dan bimbingan semua pihak amat berharga nilainya. Maka dari itu, saya ingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

- (1) Kedua Pasang Orangtua saya, atas kesabarannya dalam mendidik dan membimbing saya hingga dapat menjadi seperti saat ini;
- (2) Istriku, Sri Hanifah dan Anakku, Syahid Satria Arashi yang menjadi penghibur dan penyemangat selama pendidikan di UNHAN;
- (3) Dr. Abdul Rivai Ras, MM, MS, M.Si; Ir. Ricardo MH Siagian, MT, M.Sc, dan Ir. Ina Juniarti, MT selaku dosen pembimbing tesis yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk membimbing penyusunan tesis ini;
- (4) Bapak Drs. Isnawa Adji, MAP, Camat Tambora yang telah memberikan dukungan penuh dalam proses pencarian data di lapangan, semoga tesis ini memberi banyak manfaat untuk Kecamatan Tambora;
- (5) Bapak Sudiby, Bapak Agung Setiarso, beserta seluruh pengurus partai politik di Tambora atas keterbukaannya dan kontribusinya memberikan dukungan informasi dan jaringan ke berbagai pihak selama observasi lapangan;
- (6) Ibu Yusriah Zinnun – Anggota Komisi A DPRD DKI, Bapak Kodir – Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora, warga RW 008 Pekojan, para relawan dan seluruh narasumber lain yang tidak

dapat saya sebutkan satu per satu, atas kesediaannya menjadi narasumber tesis ini;

- (7) Letkol. (Pnb) Fajar Andriyanto beserta seluruh teman seperjuangan, Mahasiswa UNHAN Cohort 1 dan 2 yang telah rekan berbagi suka duka dan memberikan banyak dukungan selama menjalani studi;
- (8) Segenap *civitas academica* UNHAN, ITB, BNPB, Komunitas Dago Permai, Komunitas KD ITB, serta rekan-rekan di Redbuzz Mediatama yang telah memberikan dukungannya baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penyelesaian studi di UNHAN;
- (9) dan semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu di halaman ini;

Terakhir, saya berharap kepada Allah SWT agar berkenan memberikan balasan atas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat memberikan banyak manfaat dalam bidang manajemen bencana dan pertahanan di NKRI.

Jakarta, 17 April 2012

Ardian Perdana Putra

ABSTRAK

Nama : Ardian Perdana Putra
Program Studi : Manajemen Bencana Untuk Keamanan Nasional
Judul : PENANGGULANGAN BENCANA PERKOTAAN DALAM PERSPEKTIF KERANGKA KERJA V2R (Studi Kasus: Partisipasi Partai Politik dalam Upaya Mitigasi Bahaya Kebakaran di Kecamatan Tambora – Jakarta Barat)

Pengurangan Risiko Bencana (PRB) membutuhkan partisipasi semua pihak, termasuk Partai Politik yang memiliki akses dalam pengambilan kebijakan di legislatif dan eksekutif. Tetapi partisipasi partai politik dalam bencana sering dinilai negatif sebagai bagian dari pencitraan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kerentanan masyarakat perkotaan dan kapasitas lembaga-lembaga politik khususnya partai, dalam upaya PRB di Tambora, sesuai gagasan Kota Tangguh (Godschalk, 2003) dalam kerangka kerja V2R (Pasteur, 2011). Ditemukan bahwa penyebab kerentanan adalah lemahnya perhatian masyarakat terhadap keselamatan jaringan listrik, yang dapat terjadi karena ketidaktahuan masyarakat, kurangnya kesadaran akan keselamatan diri dan keterbatasan ekonomi. Ditemukan pula bahwa aksi partai politik di Tambora masih bersifat reaktif dan *charity*, serta belum berorientasi peningkatan kapasitas masyarakat. Peran ideal partai politik adalah mendorong penyusunan kebijakan PRB yang bersifat proaktif dan partisipatif dengan mendorong (1) penerapan prinsip *Good Governance* di institusi publik, (2) kebijakan mitigasi yang partisipatif, (3) penguatan interaksi Legislatif – Konstituen, dan (4) membentuk kader relawan terampil dan legislator yang kompeten dalam PRB.

Kata kunci: partai politik, PRB, kebakaran, bencana perkotaan, kebijakan partisipatif, V2R.

ABSTRACT

Name : Ardian Perdana Putra

Study Program : Disaster Management for National Security

Title : URBAN DISASTER MANAGEMENT IN THE PERSPECTIVE OF V2R FRAMEWORK (Case Study: Political Participation in Fire Hazard Mitigation Efforts in the District of Tambora - West Jakarta)

Disaster Risk Reduction (DRR) requires the participation of all stakeholder, including political parties that have access to policy-making in the legislative and executive. But the participation of political parties in a disaster is often judged negatively just as part of publicity. This study aims to analyze the vulnerability of urban communities and the capacity of political institutions, especially the party, in an effort to PRB in Tambora, according to the idea of Resilient City (Godschalk, 2003) within the V2R framework (Pasteur, 2011). It was found that the cause of vulnerability is the lack of attention to the safety of electrical networks, which can occur due to public ignorance, lack of awareness to personal safety and economic limitations. It was also found that the actions of political parties in Tambora is still reactive and charity-oriented, and not for community capacity building yet. Ideal role of political parties is to encourage the preparation of proactive and participatory DRR policy, by encouraging (1) the application of good governance principles in public institutions, (2) participatory mitigation policy, (3) strengthening the interaction of the Legislature - Constituents, and (4) form their members as skilled volunteers and competent legislator in DRR.

Key words: political party, DRR, fire disaster, urban vulnerability, participatory policy, V2R.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Ruang Lingkup dan Gambaran Desain Penelitian	7
1.5.1 Ruang Lingkup Penelitian	7
1.5.2 Gambaran Desain Penelitian	7
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PENELITIAN	9
2.1 Tinjauan Pustaka	9
2.1.1 Partai Politik dalam Pembangunan	9
2.1.1.1 Hakikat Partai Politik	9
2.1.1.2 Partai Politik dalam Kebijakan Penanggulangan Bencana.....	13
2.1.2 Politik Bencana Kontemporer.....	15
2.1.2.1 Bencana sebagai Masalah Pertahanan Nasional.....	15
2.1.2.2 Kepentingan Politik dalam Bencana.....	16
2.1.2.3 Bencana dan Kesenambungan Pembangunan	19
2.1.3 Pengurangan Risiko Bencana Perkotaan	21
2.1.3.1 Konsep dasar Manajemen Bencana	21
2.1.3.2 Pendekatan Pengurangan Risiko Bencana.....	25
2.1.3.3 Kota Tangguh: Penerapan Prinsip Pengurangan Risiko dalam Bencana Perkotaan.....	28
2.1.4 Analisis Kerentanan dan Kapasitas dengan <i>V2R Framework</i> ..	30
2.2 Kerangka Pemikiran.....	33
BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN.....	35
3.1 Sumber Data/Subjek/Objek Penelitian	35

3.2	Desain Penelitian	36
3.3	Prosedur Penelitian.....	41
BAB 4 ANALISIS DATA DAN HASIL PENELITIAN		44
4.1	Profil Wilayah dan Gambaran Kerentanan Tambora.....	44
4.1.1	Profil Wilayah Tambora.....	44
4.1.1.1	Geografi dan Pemerintahan	48
4.1.1.2	Kependudukan.....	48
4.1.1.3	Demografi Politik Masyarakat.....	48
4.1.2	Kerentanan di Tambora	48
4.1.3	Manajemen Kedaruratan di Tambora dan Partisipasi Elemen Masyarakat.....	49
4.1.3.1	Manajemen Kedaruratan di Tambora.....	50
4.1.3.2	Partisipasi Partai Politik dan Elemen Masyarakat Lainnya.....	51
4.2	Analisis Data dan Hasil Penelitian.....	53
4.2.1	Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora.....	53
4.2.1.1	Masalah Instalasi Listrik Sebagai Penyebab Kerentanan	56
4.2.1.2	Kepadatan Penduduk dan Tata Bangunan yang Buruk Meningkatkan Risiko Kebakaran.....	58
4.2.1.3	Lemahnya Kesadaran terhadap Aspek Keselamatan Jaringan Listrik.....	60
4.2.1.4	Keterbatasan Infrastruktur Pendukung Penanggulangan Kebakaran.....	63
4.2.2	Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Daerah dan Kendala Penerapannya.....	65
4.2.2.1	Upaya Pencegahan melalui Mitigasi Fisik dan Sosial	66
4.2.2.2	Upaya Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat.....	68
4.2.2.3	Peran Legislatif dalam Penguatan Kebijakan Pengurangan Risiko Kebakaran Daerah	70
4.3	Pembahasan.....	73
4.3.1	Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana	74
4.3.1.1	Sosialisasi Efektif untuk Mendorong Partisipasi Publik	74
4.3.1.2	Membangun Komitmen Bersama dalam Masyarakat.....	77
4.3.1.3	Merangsang Tindakan Proaktif Masyarakat.....	79
4.3.1.4	Pemberdayaan sebagai Kunci Ketahanan Masyarakat.....	80
4.3.2	Partai Politik dalam Pengurangan Risiko Bencana di Tambora.....	80
4.3.2.1	Aksi Kemanusiaan Partai Politik sebagai Realita	82
4.3.2.2	Urgensi Partai Politik: Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> sebagai Parameter Ketahanan Daerah.....	84

4.3.2.3	Urgensi Partai Politik: Penyusunan Kebijakan Mitigasi yang Proaktif dan Partisipatif	88
4.3.2.4	Urgensi Partai Politik: Penguatan Interaksi Legislatif – Konstituen sebagai Parameter Ketahanan Daerah.....	95
4.3.2.5	Urgensi Partai Politik: Pembentukan SDM yang Kompeten dalam Pengurangan Risiko Bencana.....	98
4.3.3	Kapasitas dan Kerentanan Masyarakat di Tambora dalam perspektif <i>V2R Framework</i>	101
4.3.3.1	Kerentanan di Tambora dalam Perspektif V2R	101
4.3.3.2	Kapasitas Pengambil Kebijakan di Tambora dalam Perspektif V2R	105
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN.....		110
5.1	Kesimpulan	110
5.2	Saran	111
DAFTAR REFERENSI		112
Lampiran A Cuplikan Transkrip Wawancara.....		117
Lampiran B Data Kejadian Kebakaran di Tambora Tahun 2011.....		123
Lampiran C Kronologi Penanganan Kebakaran Pekojan 15/02/2012....		125

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan kerugian akibat bencana di negara berkembang dan negara maju.....	20
Tabel 4.1	Data Kependudukan Kecamatan Tambora (12 Januari 2012).....	45
Tabel 4.2	Perbandingan Perolehan Suara dan Kursi di DPRD pada Pemilu 2009, di Dapil 5 DKI Jakarta	47
Tabel 4.3	Data Teknis Kebakaran di Pekojan 15/02/2012.....	49
Tabel 4.4	Distribusi Fungsi Berbagai Entitas yang Terlibat dalam Penanganan Kebakaran di Pekojan 15/02/2012.....	51
Tabel 4.5	Persentase Kelurahan dan RW Rentan Kebakaran di Tambora	53
Tabel 4.6	Matriks Lokasi dan Penyebab Kebakaran di Tambora 2011	54
Tabel 4.7	Matriks Asal Api dan Penyebab Api Membesar (Data 2011).....	59
Tabel 4.8	Perbandingan Pernyataan Narasumber dan Kesimpulan ...	62
Tabel 4.9	Perbandingan Program di Eksekutif dan Usulan Kebijakan di Legislatif untuk Kampanye Tambora (Jakarta Barat).....	73
Tabel 4.10	Data Bantuan Partai Politik dalam Kebakaran Pekojan 15/02/2012	82
Tabel 4.11	Kerangka pertanyaan <i>Hazard and Stresses Analysis</i> dan segmen pembahasan yang menjawab dan menjadi solusi	102
Tabel 4.12	Rangkuman Informasi dalam <i>Hazards and Stresses Analysis</i>	103
Tabel 4.13	Kerangka pertanyaan <i>Governance Analysis</i> dan segmen pembahasan yang menjawab dan menjadi solusi.....	106
Tabel 4.14	Rangkuman Informasi dalam <i>Governance Analysis</i>	107

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Siklus Dasar Manajemen Bencana (Carter, 2008).....	23
Gambar 2.2	<i>Vulnerability Framework</i> (Pasteur, 2011).....	31
Gambar 2.3	Bagan Kerangka Pemikiran Tesis	34
Gambar 4.1	Proporsi Perolehan suara DPRD di Dapil 5 DKI Jakarta.....	47
Gambar 4.2	Denah Kejadian Kebakaran Pekojan 15/02/2012	52
Gambar 4.3	Persentase Penyebab Kebakaran di Tambora (Tahun 2011)	55
Gambar 4.4	Sebaran Kebakaran per Kelurahan di Tambora (Tahun 2011).....	55
Gambar 4.5	Diagram alir usulan intervensi kebijakan penanggulangan kebakaran di Tambora	74
Gambar 4.6	Visualisasi Gagasan Penyusunan Kebijakan Partisipatif menurut Teori King, Feltey dan Susel (1998)	90

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam beberapa dekade terakhir, kerugian yang ditimbulkan pada setiap kejadian bencana semakin meningkat. Peningkatan tersebut terjadi akibat adanya pertambahan kepadatan populasi penduduk di kota-kota besar yang cenderung terkonsentrasi di daerah-daerah dengan kerentanan tinggi (Pelling, 2003). Pembangunan yang tidak merata membuat populasi masyarakat cenderung terkonsentrasi di kota besar sebagai pusat pertumbuhan ekonomi. Kecenderungan masyarakat untuk tinggal di daerah yang rentan disebabkan oleh kemiskinan yang menyebabkan mereka tidak memiliki pilihan selain tinggal di kawasan hunian yang murah meskipun memiliki kerentanan yang tinggi (Twigg, 2004).

Hal ini pun terjadi di DKI Jakarta, ibukota Republik Indonesia yang memiliki kepadatan penduduk mencapai 15.427 jiwa/km² (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2011). DKI Jakarta memiliki kerentanan terhadap 13 jenis bencana dan yang menjadi sumber bahaya nomor satu adalah kebakaran (kompilasi dari data mentah DIBI BNPB). Kerentanan beberapa wilayah di DKI Jakarta terhadap ancaman kebakaran berkaitan erat dengan kepadatan penduduknya. Kebakaran sebagai salah satu jenis bencana perkotaan (*urban disaster*) timbul akibat berkembangnya pemukiman padat penduduk dengan kualitas di bawah standar hunian yang layak (Ismawan, 2008).

Dalam aspek kerusakan, bencana kebakaran memiliki risiko kerugian material dan potensi korban jiwa yang lebih besar dibandingkan bencana lainnya di wilayah perkotaan (ADPC, 2004). Berdasarkan data dari Sistem Informasi Manajemen Kebakaran DKI Jakarta (2011), dari 203 kejadian

kebakaran sepanjang Januari-Juni 2011, kerugian yang ditimbulkan mencapai Rp. 33.344.330.000,00. Hal ini membuat langkah penanggulangan dampak setelah terjadinya bencana – yang merupakan bagian dari paradigma lama penanggulangan bencana – tidak memberikan solusi terhadap risiko kerugian yang ditimbulkan (Twigg, 2004). Diperlukan suatu upaya untuk mencegah dan mengurangi dampak yang ditimbulkan bencana kebakaran terhadap sektor sosial, ekonomi dan lingkungan, yaitu dengan meningkatkan ketahanan masyarakat (*community resilience*). Hal ini sesuai dengan konsepsi Pengurangan Risiko Bencana (PRB) yang digagas pada tingkat internasional oleh UN-ISDR (Affeltranger, 2007).

Godschalk (2003), menyebutkan bahwa dalam lingkup kota, ketahanan diartikan sebagai jejaring sinambung antara sistem fisik dengan kelompok-kelompok masyarakat, yang memiliki kapabilitas untuk mengelola suatu peristiwa ekstrim (bencana), dan mampu bertahan serta berfungsi dalam tekanan yang ekstrim. Dari definisi tersebut, maka untuk mencapai suatu ketahanan dibutuhkan partisipasi dari semua kelompok masyarakat. Hal ini sejalan dengan Affeltranger et al. (2007) yang menyebutkan bahwa Pengurangan Risiko Bencana sebagai sebuah upaya yang menyeluruh (holistik) memerlukan pelibatan berbagai segmen dalam masyarakat. Dalam konteks Indonesia, khususnya DKI Jakarta, kelompok-kelompok masyarakat itu diwujudkan dalam tatanan pemerintahan lokal (Kecamatan dan Kelurahan beserta unsur-unsur dinas terkait), perangkat RT/RW, sektor privat, Ormas dan Parpol.

Dari beberapa kelompok di atas, partai politik memiliki peran khusus yang tidak dimiliki kelompok-kelompok masyarakat lain yaitu sebagai saluran aspirasi masyarakat dan intervensi kebijakan (melalui perwakilannya di legislatif). Budiardjo (2003) menyebutkan bahwa partai politik mengemban empat fungsi, yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengelolaan konflik. Asshiddiqie (2006) menyebutkan, bahwa selain menjadi wadah berkumpulnya individu

masyarakat yang memiliki pandangan politik atau ideologi yang sama (*interest aggregation*), partai politik sebagai salah satu aktor informal dalam pengambilan kebijakan (Winarno, 2011) memiliki akses yang besar dalam proses pengambilan kebijakan melalui institusi legislatif dan eksekutif (*interest articulation*). Hal ini menunjukkan partai politik sebagai komponen masyarakat, berperan vital dalam upaya pengurangan risiko bencana, terutama dalam ranah perumusan kebijakan (Affeltranger, 2007).

Dari sudut pandang lain, Godschalk (2003) dan Pasteur (2011) menempatkan aspek pengambilan kebijakan menjadi salah satu elemen penting dalam upaya pembentukan ketahanan masyarakat atau daerah. Godschalk memandang bahwa ketahanan suatu daerah (dalam konteks artikelnya adalah kota) dibentuk oleh interaksi yang sinergis antar komponen-komponen sistem fisik dan sosial di dalamnya. Dengan perspektif tersebut, lembaga politik – antara lain institusi legislatif, eksekutif dan partai politik – dituntut untuk berperan mendorong pengambilan kebijakan yang menguatkan elemen-elemen masyarakat lainnya (Affeltranger, 2007). Dalam *From Vulnerability to Resilience Framework (V2R Framework)*, Pasteur memposisikan aspek *Governance* sebagai salah satu faktor kunci yang berkontribusi dalam kerentanan masyarakat. Oleh karena itu, penguatan aspek pengambilan kebijakan tersebut menjadi fokus dalam upaya peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana.

Pemikiran ini yang mendasari diajukannya topik '*Penanggulangan Bencana Perkotaan dalam Perspektif Kerangka Kerja V2R*'. Secara khusus, tesis ini mengangkat studi kasus mengenai Partisipasi Partai Politik dalam Upaya Mitigasi Bahaya Kebakaran di Kecamatan Tambora – Jakarta Barat. Dari studi kasus ini diharapkan dapat dilihat hubungan antara aktivitas partai politik di tengah masyarakat dengan proses pengambilan kebijakan di tataran legislatif (DPRD) dan legislatif (pemerintahan daerah). Kecamatan Tambora dipilih sebagai lokasi studi

kasus karena kawasan ini merupakan kecamatan terpadat di Asia Tenggara (77.034,38 jiwa/km persegi berdasarkan Ismawan, 2008). Selain itu Tambora dikenal sebagai salah satu kawasan dengan tingkat kejadian kebakaran tertinggi di DKI Jakarta.

1.2 Rumusan Masalah

Twigg (2004) menyebutkan konsentrasi penduduk di kota besar mendorong peningkatan kerugian akibat bencana. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum, kerentanan masyarakat kota besar akan semakin meningkat seiring pertambahan penduduknya. Pendapat ini sesuai dengan kondisi di kecamatan Tambora yang tercatat sebagai kecamatan terpadat se-Asia Tenggara, sekaligus salah satu daerah dengan tingkat kejadian kebakaran yang tinggi di DKI Jakarta. Dalam perspektif *V2R Framework*, kerentanan ini terbentuk dari kombinasi antara risiko bahaya (*hazards and stresses*), lemahnya sisi pengambilan kebijakan (*governance*), kerawanan sumber pencaharian dan kecenderungan jangka panjang (*future uncertainty*). Oleh karena itu, faktor-faktor penyusun kerentanan yang menjadi penyebab tingginya tingkat kejadian kebakaran di Tambora perlu dianalisis secara lebih mendalam.

Kajian mengenai kerentanan masyarakat Tambora tersebut akan menjadi sumber referensi yang penting dalam penentuan upaya pengurangan risiko bencana kebakaran. Hasil kajian kerentanan ini diperlukan untuk mendefinisikan kapasitas yang dimiliki kelompok-kelompok masyarakat dan elemen pemerintah yang berperan dalam membentuk ketahanan masyarakat Tambora. Dari uraian tersebut akan terdefiniskan proporsi partisipasi berbagai pihak dalam proses pencapaian tujuan tersebut. Termasuk di dalamnya partai politik, sebagai komponen masyarakat yang mengemban berbagai fungsi strategis (Budiardjo, 2003) dalam penentuan kebijakan publik. Sebagai pembanding kondisi di lapangan, melalui penelitian ini, perlu didefinisikan

pula bagaimana seharusnya peran ideal suatu partai politik dalam meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana kebakaran.

Dari paparan di atas, dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana potensi kerentanan masyarakat Tambora terhadap bencana perkotaan, khususnya kebakaran?
- b. Bagaimana kapasitas lembaga politik, khususnya partai politik dalam mitigasi bahaya kebakaran di Tambora?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menganalisis potensi kerentanan masyarakat Tambora dalam konteks penanggulangan bencana.
- b. Menganalisis kapasitas lembaga politik, khususnya partai politik dalam mitigasi bahaya kebakaran di Tambora.

Penelitian mengenai hubungan entitas politik dengan upaya penanggulangan bencana masih cukup langka di Indonesia. Meskipun secara global eksistensi entitas politik (Partai Politik beserta institusi legislatif dan eksekutif) dalam pengurangan risiko bencana diakui amat penting, terutama dalam pengambilan kebijakan akan tetapi penelitian mengenai hubungan entitas politik dengan PRB masih amat jarang ditemukan. Literatur yang ada pun belum dapat menjawab bagaimana perilaku yang ada dalam partai politik dapat mempengaruhi upaya PRB dari proses pengambilan kebijakan.

Pengembangan dasar pengetahuan mengenai Politik Bencana (*Disaster Politics*) ini diharapkan dapat mendorong pengambilan kebijakan penanggulangan bencana yang lebih tepat sasaran. Pada tataran global,

kajian mengenai aspek politik dalam pengambilan kebijakan penanggulangan bencana merupakan upaya penguatan sistemik terhadap ketahanan masyarakat seperti yang digagas dalam *V2R Framework* oleh Pasteur (2011) dan konsep *Resilient City* oleh Godschalk (2003). Oleh karena itu, penelitian ini menjadi sangat penting dan berdampak signifikan dalam bidang manajemen bencana, khususnya seputar analisis kebijakan penanggulangan bencana.

Di samping itu, Kecamatan Tambora yang diangkat sebagai studi kasus dalam penelitian ini merupakan kecamatan terpadat tidak hanya pada lingkup DKI Jakarta, tetapi juga di Asia Tenggara. Hal ini menempatkan Tambora dalam posisi yang penting dalam tata kelola wilayah Ibukota DKI Jakarta, khususnya terkait kebijakan tata kelola kependudukan, khususnya dalam konteks pengurangan risiko bencana. Selain itu mengacu pada paparan Twigg (2004) tentang korelasi kepadatan penduduk dengan peningkatan kerentanan masyarakat di perkotaan, maka kajian ini relevan sebagai referensi bagi kajian mengenai kerentanan penduduk perkotaan di kota-kota lainnya di Asia Tenggara. Maka dari itu, penelitian ini memiliki arti penting (signifikan) dalam kajian Manajemen Bencana di DKI Jakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan paparan di atas, manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menjadi masukan akademik bagi pemerintah daerah DKI Jakarta dalam menentukan pola hubungan yang sinergis dengan partai politik dalam upaya pengurangan risiko bencana di DKI Jakarta, khususnya kebakaran.
- b. Literatur yang dapat diakses masyarakat umum, terutama lingkungan akademik, baik sebagai referensi kajian yang lebih

dalam di masa yang akan datang maupun sebagai sumber wawasan umum.

- c. Sebagai referensi pembanding (*benchmark*) terhadap pemberitaan media massa.
- d. Menjadi bahan evaluasi akademik bagi setiap partai politik dalam merancang program advokasi kebijakan yang lebih mengarah pada pengurangan risiko bencana (PRB).

1.5 Ruang Lingkup dan Gambaran Desain Penelitian

1.5.1 Ruang Lingkup Penelitian

Batasan penelitian ini terdiri dari batasan lokasi, batasan lingkup dan batasan objek studi kasus, yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Batasan lokasi penelitian adalah kecamatan Tambora – Jakarta Barat, yang terdiri dari 11 kelurahan.
- b. Batasan lingkup penelitian mencakup penanganan bencana kebakaran di lokasi yang dimaksud (kecamatan Tambora).
- c. Batasan fokus kajian mencakup faktor penyusun kerentanan masyarakat di Tambora, aspek pengambilan kebijakan dan partisipasi partai politik di dalamnya.

1.5.2 Gambaran Desain Penelitian

Hal-hal yang akan menjadi bahan kajian dalam penelitian ini antara lain penyebab kerentanan masyarakat Tambora terhadap kebakaran. Untuk menggali hal tersebut, sejarah kejadian kebakaran sebelumnya dapat dijadikan referensi. Untuk mendapatkan gambaran utuh proses penanggulangan kebakaran dalam situasi nyata, dilakukan observasi terhadap penanganan kejadian kebakaran di Tambora. Melalui aktivitas ini diharapkan dapat dikaji dua hal, yaitu distribusi tugas yang terjadi antar

elemen masyarakat – termasuk di dalamnya partai politik – dalam fase tanggap darurat dan mekanisme respon partai politik terhadap terjadinya kejadian kebakaran.

Langkah selanjutnya adalah menganalisis upaya penanggulangan bencana yang telah dilakukan oleh institusi-institusi publik serta kendala-kendala yang ada di dalamnya. Dari hasil analisis ini dapat didefinisikan upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut. Selanjutnya dilakukan analisis partisipasi partai politik dalam penanganan bencana dan pengaruhnya proses pengambilan kebijakan tingkat legislatif. Untuk mengkaji hal ini perlu dilihat pola hubungan antara suatu partai politik, anggota legislatif dan konstituennya. Dari temuan-temuan yang diperoleh, diharapkan dapat definisikan bagaimana seharusnya peran ideal suatu partai politik dalam meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana kebakaran.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Partai Politik dalam Pembangunan

2.1.1.1 Hakikat Partai Politik

Berorganisasi merupakan suatu prasyarat mutlak dari suatu perjuangan politik. Dalam suatu organisasi, berbagai pihak yang sesungguhnya beragam dapat dikonsolidasikan dalam satu front. Keberadaan organisasi membuat aspirasi kolektif sekelompok masyarakat menjadi lebih kuat posisinya dalam menghadapi kepentingan kelompok yang bersebrangan. Prinsip inilah yang menjadi dasar pendapat mengapa partai politik memiliki peran penting dalam proses dinamika pelembagaan demokrasi. Proses pelembagaan demokrasi akan sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian dari sistem demokrasi itu sendiri (Asshiddiqie, 2006).

Asshiddiqie (2006) mengungkapkan, terdapat beragam pandangan mengenai partai politik. Salah satu kubu, antara lain dipelopori oleh Schattschneider melihat partai politik sebagai pilar penentu demokrasi, yang oleh karenanya sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam suatu sistem politik yang demokratis. Di sisi lain, ada pula pandangan skeptis dan kritis yang melihat partai politik tidak lebih dari kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau yang ingin berkuasa. Menurut Asshiddiqie sendiri, partai politik dapat diartikan sebagai “...*suatu bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis...*”, yang “...*bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan*

antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan...”, sehingga “...berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (value and interest) dari konstituen yang diwakilinya...”. Dengan kata lain, dapat didefinisikan bahwa partai politik adalah media aspirasi bagi masyarakat luas untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dalam kehidupan bernegara. Untuk menggali lebih jauh arti penting partai politik dalam pengurangan risiko bencana, kita perlu meninjau sekilas mengenai peran dan fungsi partai politik dalam masyarakat.

Winarno (2011) mengelompokkan Partai Politik sebagai salah satu aktor tidak resmi (informal) dalam proses pengambilan kebijakan. Meskipun dalam pandangannya, Partai Politik lebih berorientasi pada kekuasaan dibandingkan dengan kebijakan publik, akan tetapi keberadaannya tidak dapat diabaikan karena pengaruhnya yang besar dalam pengambilan kebijakan. Berkaitan dengan hal tersebut, Selves (2006) berpendapat bahwa kompetensi keilmuan, pemahaman dan wawasan para politisi terhadap permasalahan yang ada di tengah masyarakat konstituennya menjadi faktor penentu kualitas kebijakan yang diambil. Jika politisi tersebut tidak memiliki kompetensi yang memadai sesuai bidang tugasnya, maka kebijakan yang dihasilkan cenderung tidak tepat sasaran dan dalam konteks kebijakan penanggulangan bencana dapat memperbesar kerentanan masyarakat (Pelling, 2003).

Pratama et al. (2008) dan Tangkilisan (2005) mengungkapkan bahwa peran dapat didefinisikan sebagai suatu aspek dinamis dari adanya suatu kedudukan (posisi/status sosial), yang mencakup rangkaian wewenang, hak dan kewajiban yang menyertai keberadaan dari kedudukan tersebut. Henslin (2007) mengumpamakan, jika masyarakat dianalogikan sebagai sebuah pementasan drama, maka peran diibaratkan sebagai aturan yang *“...mengekan orang – mengatakan kepada mereka kapan harus ‘masuk’ dan kapan harus ‘keluar’...”*. Dengan kata lain, peran dapat diartikan sebagai batasan-batasan mengenai apa yang boleh dan

tidak boleh, patut dan tidak patut dilakukan oleh seseorang (atau suatu institusi) di tengah masyarakat di sekitarnya.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa 'peran partai politik' mencakup 'apa yang diharapkan masyarakat' dari keberadaan partai politik di tengah masyarakat tersebut, yang mencakup perilaku, fungsi, norma, kewajiban dan hak yang melekat pada suatu partai politik yang menunjukkan arti penting (urgensitas) partai politik tersebut terhadap masyarakat yang menjadi konstituennya. Jika mengacu pada definisi Partai Politik menurut Ashiddiqie, secara eksplisit dapat dijabarkan bahwa peran partai politik yaitu:

- Perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara,
- Penghubung antara warga dengan institusi-institusi kenegaraan,
- Media perjuangan nilai dan kepentingan dari konstituen yang diwakilinya.

Sedangkan fungsi partai politik menurut Andrew Knapp (dalam Asshiddiqie, 2006) mencakup antara lain: mobilisasi dan integrasi; sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih; sarana rekrutmen pemilih; dan sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan. Sedangkan menurut Budiardjo (2003), ada empat fungsi partai politik, yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengelolaan konflik.

Lebih lanjut, penjabaran dari keempat fungsi Partai Politik tersebut, adalah sebagai berikut:

- Sarana Komunikasi Politik: Partai politik bertugas menyalurkan beragam aspirasi masyarakat dan menekan kesimpangsiuran pendapat di masyarakat. Keberadaan partai politik menjadi wadah penggabungan aspirasi anggota masyarakat yang senada (*interest aggregation*) agar dapat di rumuskan secara lebih terstruktur atau

teratur (*interest articulation*). Selanjutnya, partai politik merumuskan aspirasi tersebut menjadi suatu usulan kebijak(sana)an, untuk diajukan kepada pemerintah agar menjadi suatu kebijakan publik. Di sisi lain, partai politik bertugas membantu sosialisasi kebijakan pemerintah, sehingga terjadi suatu arus informasi berkesinambungan antara pemerintah dan masyarakat.

- Sarana Sosialisasi Politik: Dalam usahanya untuk memperoleh dukungan luas masyarakat, partai politik akan berusaha menunjukkan diri sebagai pejuang kepentingan umum. Oleh karena itu partai politik harus mendidik dan membangun orientasi pemikiran anggotanya (dan masyarakat luas) untuk sadar akan tanggungjawabnya sebagai warga negara. Proses tersebut dinamakan sosialisasi politik, yang wujud nyatanya dapat berbentuk ceramah penerangan, kursus kader, seminar dan lain-lain. Lebih lanjut, sosialisasi politik dapat pula diartikan sebagai usaha untuk memasyarakatkan (Asshiddiqie, 2006) ide, visi dan kebijakan strategis partai politik kepada konstituen agar mendapatkan *feedback* berupa dukungan masyarakat luas.
- Sarana Rekrutmen Politik: Partai politik memiliki fungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk aktif berpolitik sebagai anggota partai politik tersebut (*political recruitment*). Hal ini merupakan suatu usaha untuk memperluas partisipasi politik. Selain itu, rekrutmen politik yang di arahkan pada generasi muda potensial menjadi sarana untuk mempersiapkan regenerasi kepemimpinan di dalam struktur partai politik.
- Sarana Mengelola Konflik: Partai politik bertugas mengelola konflik yang muncul di masyarakat sebagai suatu akibat adanya dinamika demokrasi, yang memunculkan persaingan dan perbedaan pendapat.

2.1.1.2 Partai Politik dalam Kebijakan Penanggulangan Bencana

Selves (2006) menyebutkan bahwa keberadaan para politisi dalam bencana umumnya disikapi negatif oleh para penggiat penanggulangan bencana. Politisi yang dimaksud dalam konteks ini adalah mereka yang terpilih melalui proses pemilihan umum, yaitu para kepala pemerintahan dan anggota legislatif. Respon tersebut di atas, menurutnya bukanlah sikap yang seharusnya muncul, karena keberadaan para politisi juga diperlukan dalam situasi darurat. Setidaknya urgensi peran politisi dalam bencana dapat dijabarkan dalam tiga poin, yaitu:

- Dalam penanggulangan bencana diperlukan suatu kekuasaan dan otoritas khusus untuk mengendalikan situasi bencana dan hal ini dimiliki para politisi (Elected official).
- Semua potensi yang ada perlu untuk dikerahkan, dan dalam hal ini para politisi dapat memberikan bantuan, terutama dalam hal memfasilitasi masuknya sumberdaya eksternal (bantuan kemanusiaan) dari luar komunitas/daerah yang umumnya melalui suatu proses politik.
- Penanggulangan bencana membutuhkan dukungan publik dan keberadaan para politisi sebagai perwakilan konstituennya diperlukan untuk mengerahkan dukungan publik tersebut.

Lebih lanjut, Selves memaparkan prinsip korelasi antara Politik dan Bencana dengan pernyataan '*All disasters are Political*', yang mengungkapkan bahwa bagaimanapun stigma negatif yang ada mengenai politisi dalam bencana, adanya pertimbangan politik adalah faktor yang signifikan dalam menentukan kebijakan penanggulangan bencana.

Adanya perubahan paradigma dalam manajemen bencana dari sebelumnya lebih terfokus pada fase *preparedness* dan *response* yang reaktif menjadi lebih menekankan pada fase *prevention* dan *mitigation* yang proaktif ikut mempengaruhi bagaimana seharusnya elemen politik

berperan. Paradigma lama penanggulangan bencana membuat komitmen politik dan arus bantuan logistik terkonsentrasi secara berlebihan pada fase tanggap darurat yang berorientasi jangka pendek. Akan tetapi seiring berkembangnya pemikiran mengenai Pengurangan Risiko Bencana (PRB), maka komitmen politik dari elemen politik (eksekutif dan legislatif) jauh lebih dibutuhkan dalam mendukung upaya pengurangan risiko yang berkelanjutan.

Dari sudut pandang yang lain, Boin & 't Hart dalam Rodriguez et al. (2007) menyebutkan bahwa suatu krisis (bencana) dapat merangsang munculnya *sense of urgency*, yaitu kecenderungan seseorang untuk merespon hal yang baginya dianggap lebih mendesak untuk segera direspon. Suatu ancaman serius yang tidak menimbulkan permasalahan yang mendesak (seperti perubahan iklim) cenderung tidak akan menimbulkan *sense of crisis* yang meluas. Sejumlah pakar di bidang tersebut bisa jadi khawatir, namun kebanyakan pengambil kebijakan (politisi) tidak akan merespon permasalahan tersebut melampaui apa yang menjadi ekspektasi umur karir politik mereka. Hal ini menyebabkan permasalahan pencegahan dan kesiapsiagaan belum menjadi hal yang penting untuk menjadi perhatian, kecuali ketika krisis sudah benar-benar terjadi. Apa yang dipaparkan Boin dan 't Hart tersebut, kurang lebih dapat menjelaskan mengenai perubahan besar dalam kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia pasca Tsunami Aceh 2004, yang mendorong disahkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan lahirnya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Dari paparan di atas terlihat bahwa meskipun di satu sisi peran lembaga atau entitas politik amat dibutuhkan, akan tetapi kesadaran dan kepedulian terhadap urgensi kebijakan yang harus mereka ambil terkait manajemen bencana tidak muncul begitu saja. Tekanan dari masyarakat dapat menjadi salah satu faktor yang dapat mendorong munculnya komitmen politik dari elemen legislatif dan eksekutif. Komitmen politik ini

merupakan salah satu elemen mendasar dalam upaya pengurangan risiko yang berkesinambungan. Karena itu, komitmen politik menjadi salah satu tujuan utama keberadaan *International Strategy of Disaster Reduction / ISDR* (Affeltranger, 2007).

2.1.2 Politik Bencana Kontemporer

Fenomena yang disebut sebagai 'politik bencana' (*the politics of disaster*) telah menjadi perhatian bagi para praktisi ilmu politik di berbagai institusi pendidikan dunia sejak lama, namun tidak ada definisi yang baku untuk menjelaskan hal ini. Berbagai literatur yang membahas mengenai politik bencana memiliki sudut pandangnya masing-masing dalam melihat permasalahan ini, tergantung latar peristiwa yang mendasarinya. Akan tetapi, secara umum istilah 'politik bencana' mencakup dua pengertian, yaitu mengenai pengaruh bencana terhadap kebijakan politik dan sebaliknya pengaruh kepentingan politik terhadap bencana (Selves, 2006). Kedua pengertian ini, satu sama lain memang saling berhubungan, sehingga sebenarnya sulit untuk membedakan apakah politik yang lebih dominan mempengaruhi kebijakan atau sebaliknya.

2.1.2.1 Bencana sebagai Masalah Pertahanan Nasional

Salah satu tujuan NKRI didirikan adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Untuk menjalankan misi tersebut, pertahanan negara yang kokoh menjadi suatu prasyarat mutlak. Baik sipil maupun militer masing-masing memiliki peran dalam pertahanan negara. Pembagian peran antara dua komponen ini kemudian tuangkan dalam konsep Sistem Pertahanan Semesta yang merupakan manifestasi dari pelibatan seluruh elemen bangsa dalam menjaga kedaulatan, luas teritorial dan

keselamatan warga negara serta sumberdaya nasional. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 Sistem Pertahanan Negara.

Penanggulangan bencana memiliki kaitan erat dengan masalah keselamatan warga negara. Pada skala tertentu bencana dapat berdampak pada stabilitas nasional serta menjadi ancaman bagi keberjalanan pembangunan. Hal ini terbukti pada bencana Gempa Haiti 2010, di mana hampir semua sektor pemerintahan lumpuh dan tidak dapat menjalankan fungsinya. Kondisi yang menimpa pemerintahan Haiti membuat sebagian kalangan menganggap Haiti memenuhi kriteria sebagai *failed state* (negara gagal). Berkaca pada peristiwa ini, penanggulangan bencana perlu dilihat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari masalah pertahanan negara (Putra, 2011).

Fakta empiris pada Gempa Haiti 2010 menunjukkan bahwa bencana skala besar yang terjadi pada Ibukota negara berpotensi melumpuhkan fungsi negara secara keseluruhan. Hal ini menandakan bahwa ancaman bencana yang terjadi pada suatu ibukota negara dapat menjadi ancaman serius bagi stabilitas pertahanan negara tersebut secara keseluruhan. Yang perlu menjadi catatan dalam konteks Indonesia, peran sentral ibukota negara seperti DKI Jakarta yang merupakan ibukota pemerintahan sekaligus pusat aktivitas ekonomi yang membuat setiap kondisi darurat yang terjadi di Jakarta, tidak hanya berdampak lokal tetapi juga nasional.

2.1.2.2 Kepentingan Politik dalam Bencana

Media nasional mengangkat secara luas fenomena maraknya atribut parpol di lokasi pengungsian penduduk pada letusan gunung Merapi tahun 2010 lalu. VivaNews (1/11/2010) mengangkat pernyataan Sri Sultan: “Kalau membantu yang ikhlas, jangan memasang bendera”, yang pada intinya berpesan agar simbolisasi parpol, instansi dan organisasi yang saat itu banyak terlihat agar dihilangkan dan cukup digantikan

dengan bendera merah putih saja. DetikNews mengangkat komentar Lili Romli, pengamat politik LIPI yang berpendapat bahwa keberadaan simbol-simbol tersebut tidak elok. Lebih lanjut Lili mengasumsikan bahwa keberadaan simbol parpol merupakan usaha menarik simpati masyarakat dan kampanye politik.

Waspada online membanding-bandingkan antara maraknya bendera parpol pada tragedi Situ Gintung 2009, dengan Banjir Wasior dan Tsunami Mentawai tahun 2010 di mana respon partai politik terhadap kedua bencana yang datang hampir bersamaan tersebut dinilai lamban. Waspada menganggap bahwa bobolnya tanggul Situ Gintung yang bertepatan menjelang Pemilu legislatif 2009 menjadi sarana kampanye gratis bagi partai dan tokoh politik untuk tampil menunjukkan simpatinya. Kontras dengan hal tersebut, Tsunami Mentawai dan Banjir Wasior yang terjadi di luar kemeriahan pesta demokrasi, terlihat sepi dari perhatian partai politik.

Reeves (2011) dalam salah satu artikel di *'The Journal of Politics'* *Boston University* memaparkan fenomena yang kurang lebih senada dengan apa yang terjadi di Situ Gintung tahun 2009 dan Merapi 2010, yaitu mengenai perbedaan respon Presiden Amerika Serikat, terhadap bencana di negara-negara bagian tertentu. Presiden Bill Clinton pernah menolak permintaan bantuan dari pemerintah Illinois pada bencana banjir di sisi selatan Chicago tahun 1994, akan tetapi setahun setelahnya ia memberikan dukungan penuh pada bencana banjir di New Orleans, Louisiana. Kebijakan tersebut didasari pertimbangan penasehat Clinton yang menilai Louisiana sebagai sumber suara penting bagi Partai Demokrat, sedangkan Illinois merupakan basis suara Republik.

Dari sejumlah sumber pemberitaan di atas, terlihat bahwa media massa cenderung untuk memosisikan keberadaan politisi dan partai politik dari sudut pandang yang negatif. Keberadaan entitas politik dalam penanganan bencana cenderung untuk dilihat sebagai usaha untuk

mengambil keuntungan, berupa pencitraan yang empatik dan berdasarkan pertimbangan politis seperti perolehan suara dalam pemilu. Kondisi ini kontras dengan pendapat Selves di sub-bab sebelumnya, yang melihat bahwa politisi juga penting untuk dilibatkan dalam penanggulangan bencana. Salah satu penjelasan logis mengenai penyebab kondisi ini adalah adanya kelemahan mendasar yang dimiliki suatu partai politik, yaitu budaya oligarki.

Yang dimaksud dengan kelemahan partai politik adalah suatu potensi negatif yang dapat menghambat fungsi partai politik sehingga tidak berjalan sebagaimana mestinya. Salah satunya adalah budaya oligarki, yaitu kecenderungan suatu partai politik untuk memperjuangkan kepentingan pengurusnya di atas kepentingan masyarakat secara umum (Asshiddiqie, 2006; Winarno, 2011; Selves, 2006). Pada beberapa kasus yang diangkat di atas, motif pencitraan yang lebih dominan terlihat menunjukkan proporsi kepentingan kelompok (publisitas dan atributisasi yang dominan) lebih di kedepankan daripada kepentingan publik (yaitu keselamatan masyarakat dan pemenuhan kebutuhan para korban bencana itu sendiri).

Menurut Asshiddiqie, potensi negatif oligarki ini dapat diatasi jika partai politik memiliki beberapa mekanisme penunjang, yaitu:

- Mekanisme internal yang mendorong proses demokratisasi dengan cara meningkatkan partisipasi anggota dalam pengambilan keputusan partai. Selain perlu dirumuskan secara formal dalam AD/ART, mekanisme ini perlu ditradisikan sebagai suatu *rule of law* yang berjalan secara informal. Bersama dengan AD dan ART diperlukan suatu panduan kode etik internal organisasi yang ketiganya menjadi panduan bagi seluruh anggota dalam menyelesaikan konflik dan perselisihan di internal partai secara demokratis.

- Menyediakan suatu mekanisme keterbukaan partai yang memungkinkan warga masyarakat di luar partai untuk dapat berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang diperjuangkan partai politik. Keberadaan pengurus harus dapat berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya.
- Adanya suatu penyelenggaraan negara yang baik dengan kualitas pelayanan publik yang baik sebagai penunjang bagi terciptanya suatu iklim politik yang sehat. Dengan terbentuknya tata pemerintahan yang berintegritas dan profesional, peluang bagi para elite partai politik untuk memanfaatkan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi dapat diminimalisir.
- Kebebasan pers yang disertai profesionalisme insan pers dan semangat mendidik masyarakat luas. Keberadaan pers menjadi suatu umpan balik dari sikap atau kebijakan yang diambil oleh pengambil keputusan di internal partai politik.

2.1.2.3 Bencana dan Kestinambungan Pembangunan

Mengenai dampak dari suatu bencana dalam '*Disaster Risk Reduction – Mitigation and Preparedness in Development and Emergency Programming*', Twigg (2004) memaparkan bahwa intensitas dampak yang ditimbulkan oleh bencana berkorelasi dengan tingkat kemajuan suatu negara. Hal ini terlihat jelas jika kita membandingkan kerugian akibat bencana yang diderita negara maju dan berkembang antara tahun 1992-2001 seperti ditunjukkan pada Tabel 2.1. Pada tabel tersebut terlihat bahwa dampak sosial dari bencana lebih banyak dialami oleh negara berkembang, sedangkan kerugian ekonomi akibat bencana lebih dominan dialami oleh negara maju.

Pembeda antara masyarakat negara maju dengan negara berkembang adalah ketahanan masyarakatnya dalam menghadapi bencana dan kemampuan untuk melakukan pemulihan menjadi seperti

semula (Carter, 2008). Contoh kasus yang nyata dari hal ini terlihat jelas jika kita membandingkan antara Filipina dan Amerika Serikat. Kedua negara menghadapi ancaman bahaya alam yang sama, yaitu gunung berapi, gempa bumi, banjir, tanah longsor, badai dan kekeringan. Bahkan AS juga menghadapi badai salju, kebakaran hutan dan tornado. Namun demikian, AS dapat melakukan pemulihan secara efektif karena memiliki ketahanan dalam hal ekonomi, masyarakat dan institusi pemerintahan, sedangkan Filipina sebagai negara berkembang belum memiliki kapasitas dan taraf ketahanan yang memadai (Twigg, 2004). Perbandingan antara Amerika Serikat dan Filipina diatas menunjukkan bahwa, besar kecilnya dampak bencana terhadap kehidupan masyarakat ditentukan oleh kapasitas penyesuaian (*coping capacity*) – kemampuan masyarakat dalam mendayagunakan segala sumberdaya yang dimilikinya untuk mengurangi tingkat risiko dan dampak dari bencana – dalam menghadapi bencana (Affeltranger, 2007).

Tabel 2.1 Perbandingan kerugian akibat bencana di negara berkembang dan negara maju

Tipe Kerugian	Besar Kerugian	Negara Berkembang	Negara Maju
Korban Meninggal	60.000	96 %	4 %
Kerugian ekonomi per tahun	\$ 69 miliar	37 %	63 %
Terkena dampak langsung	200 juta	98 %	2 %
Terkena dampak tak langsung	Tak terhitung	Tak terhitung	Tak terhitung

Sumber: Twigg (2004)

Selain itu, Twigg (2004) juga memaparkan fenomena lain mengenai adanya kecenderungan bahwa kerugian akibat bencana naik dari waktu ke waktu. Jika dibandingkan antara dekade 1990-an dengan 1970-an ditemukan bahwa jumlah orang yang terkena dampak bertambah tiga kali lipat, sedangkan kerugian ekonomi meningkat lima kali lipat. Hal yang mendorong peningkatan kerugian akibat bencana antara lain adanya kecenderungan konsentrasi populasi di kota besar dan terpusat di area

yang beresiko bencana tinggi (Pelling, 2003) seperti daerah patahan (Twigg, 2004).

Konsentrasi penduduk kota besar disebabkan karena kota merupakan pusat pertumbuhan ekonomi, tidak terjadi pemerataan pembangunan ke wilayah pelosok. Pertumbuhan populasi yang pesat tanpa terjadi penambahan lahan baru mendorong terjadinya kompetisi dalam memperoleh hunian. Keterbatasan ekonomi mendorong masyarakat miskin untuk mencari hunian yang rendah biaya meskipun mereka menyadari tingkat kerawannya tinggi. Kecenderungan peningkatan kerugian akibat bencana selama tiga dekade terakhir menunjukkan bahwa kerentanan masyarakat meningkat dari waktu ke waktu, seiring laju pertumbuhan penduduk (Affeltranger et al, 2007 & Twigg, 2004).

Kedua kasus di atas menunjukkan adanya korelasi antara manajemen bencana dengan kebijakan pembangunan. Jika dikaitkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan, gagasan pengurangan risiko bencana menjadi suatu bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, upaya internasional dalam pengurangan risiko bencana – melalui UN-ISDR – mengarah pada penyusunan kebijakan yang mengarah pada dua hal. Pertama, mendorong masyarakat untuk tahan menghadapi ancaman bencana (*bahaya/hazard* dari alam). Kedua, memastikan bahwa upaya-upaya (kebijakan) pembangunan tidak meningkatkan kerentanan masyarakat (Affeltranger et al., 2007).

2.1.3 Pengurangan Risiko Bencana Perkotaan

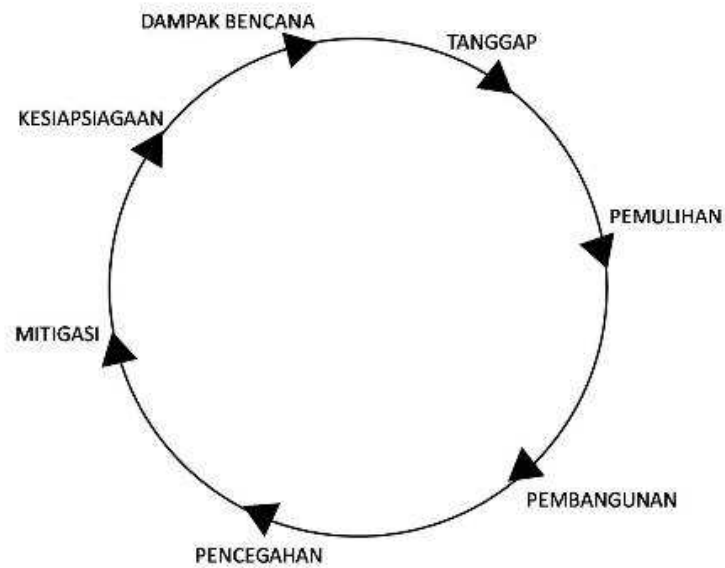
2.1.3.1 Konsep dasar Manajemen Bencana

Dalam Undang-Undang No. 24/2007 tentang penanggulangan bencana, didefinisikan 13 jenis bencana yang dapat terjadi di wilayah Indonesia, yaitu gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir,

kekeringan, angin topan, tanah longsor, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Dalam Undang-Undang tersebut, bencana didefinisikan sebagai *“peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”*.

Dalam definisi lain menurut UN-ISDR (International Strategy for Disaster Reduction), bencana didefinisikan sebagai *“gangguan serius terhadap suatu sistem, komunitas atau masyarakat yang menyebabkan kerugian manusia, material, ekonomi atau lingkungan yang meluas melampaui kemampuan mereka (komunitas atau masyarakat yang terkena dampak) untuk mengatasinya dengan sumber daya mereka sendiri”*.

Mengacu pada dua sumber tersebut, dapat disimpulkan bahwa bencana terjadi ketika wilayah yang terkena dampak dari suatu kejadian/peristiwa berbahaya beririsan dengan wilayah kegiatan suatu masyarakat. Ketika suatu peristiwa alam terjadi, namun tidak ada masyarakat yang terkena dampak – baik itu kerugian harta benda maupun korban jiwa atau cedera –, maka peristiwa tersebut tidak termasuk dalam bencana. Sebagai contoh adalah jika gelombang tsunami melanda sebuah pulau kosong, tidak berpenghuni maka peristiwa tersebut tidak termasuk ke dalam kategori bencana.



Gambar 2.1 Siklus Dasar Manajemen Bencana (Carter, 2008)

Proses terjadinya suatu bencana, penanganan dampak dari bencana, hingga kondisi kehidupan masyarakat kembali normal dan kemudian ancaman bencana kembali datang, membentuk suatu pola berulang. Dalam manajemen bencana, pola berulang ini dimodelkan sebagai siklus penanggulangan bencana. Dalam pengembangannya, terdapat banyak versi siklus manajemen bencana. Salah satu model paling mendasar dipaparkan oleh W. Nick Carter (2008), di mana siklus terbagi menjadi 7 fase (Gambar 2.1), yaitu (1) pencegahan (*prevention*); (2) mitigasi (*mitigation*); (3) kesiapsiagaan (*preparedness*); (4) dampak bencana (*disaster impact*); (5) tanggap (*response*); (6) pemulihan (*recovery*); dan (7) pembangunan (*development*).

Terdapat beberapa istilah kunci yang telah dibakukan oleh UN-ISDR, yang perlu menjadi acuan dalam kajian penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana. Beberapa istilah tersebut yaitu (Affeltranger et al., 2007 dengan modifikasi):

- Bahaya (*Hazard*) adalah peristiwa, fenomena atau aktivitas manusia yang berpotensi merusak, menimbulkan jatuhnya korban

jiwa dan kerusakan harta benda dan gangguan sosial dan ekonomi serta rusaknya lingkungan.

- Kerentanan (*vulnerability*) adalah kondisi-kondisi yang meningkatkan kecenderungan (*susceptibility*) suatu komunitas terhadap dampak bahaya, yang ditentukan oleh faktor-faktor atau proses-proses fisik, sosial, ekonomi dan lingkungan.
- Kapasitas (*capacity*) adalah kombinasi semua kekuatan dan sumberdaya yang tersedia dalam sebuah komunitas, masyarakat atau lembaga yang dapat mengurangi risiko atau dampak suatu bencana.
- Risiko (*risk*) adalah peluang munculnya konsekuensi yang merusak atau kerugian yang sudah diperkirakan (hilangnya nyawa, korban cedera, terganggunya harta benda, penghidupan serta aktivitas ekonomi, atau rusaknya lingkungan) yang muncul akibat adanya interaksi antara bahaya (*hazard*) yang ditimbulkan alam atau diakibatkan manusia serta kondisi yang rentan.
- Kapasitas penyesuaian (*Coping capacity*) adalah cara orang-orang atau lembaga-lembaga menggunakan sumberdaya dan kemampuan yang ada untuk menghadapi akibat-akibat merugikan yang dapat mengarah kepada bencana.
- Analisis risiko (*Risk Assessment/analysis*) adalah suatu metodologi untuk menentukan sifat dan cakupan risiko dengan melakukan analisi terhadap potensi bahaya dan mengevaluasi kondisi-kondisi kerentanan yang ada yang dapat menimbulkan suatu potensi ancaman atau kerugian bagi penduduk, harta benda, penghidupan dan lingkungan tempat mereka tergantung.
- Daya tahan/ketahanan (*resilience*) adalah kapasitas suatu sistem, komunitas dan atau masyarakat yang memiliki potensi terpapar pada bencana untuk beradaptasi, dengan cara bertahan atau berubah sedemikian rupa sehingga mencapai dan mempertahankan suatu tingkat fungsi dan struktur yang dapat diterima. Hal ini ditentukan oleh tingkat kemampuan sistem sosial

dalam mengorganisasi diri demi meningkatkan kapasitasnya untuk belajar dari bencana masa lalu, perlindungan yang lebih baik di masa akan datang dan meningkatkan upaya pengurangan risiko.

2.1.3.2 Pendekatan Pengurangan Risiko Bencana

Awalnya konsep manajemen bencana terfokus pada persiapan dan peningkatan kapasitas operasional untuk melakukan respon yang lebih tepat waktu untuk kejadian yang akan segera terjadi (*fase preparedness*), serta penyediaan layanan darurat (*fase response*) untuk memulihkan kebutuhan mendasar masyarakat saat bencana terjadi. Dalam banyak kejadian, perhatian berbagai pihak, komitmen politik dan arus bantuan logistik secara berlebihan terkonsentrasi pada kepentingan jangka pendek di fase *response*. Akan tetapi dengan semakin meningkatnya besaran dampak bencana pada beberapa dekade terakhir, berbagai pihak (elemen politik, kalangan profesional, dunia usaha, institusi pendidikan dan pemimpin masyarakat) mulai menyadari arti penting mengurangi dampak bencana terhadap sektor sosial, ekonomi dan lingkungan. Maka dari itu perhatian berbagai pihak mulai beralih pada upaya (strategi) perlindungan untuk menyelamatkan nyawa, harta benda dan berbagai sumber daya lainnya sebelum musnah. Inilah yang mendasari penekanan pada faktor kerentanan sebagai inti dari konsepsi Pengurangan Risiko Bencana (PRB). (Affeltranger et al., 2007)

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bencana terjadi ketika wilayah paparan dampak dari suatu bahaya beririsan dengan wilayah aktivitas manusia, maka terdapat tiga faktor yang terlibat dalam suatu kejadian bencana:

- Bahaya atau *Hazard*, yaitu “*Suatu peristiwa fisik, fenomena atau aktivitas manusia yang berpotensi merusak, yang bisa menyebabkan hilangnya nyawa atau cedera, kerusakan harta-*

benda, gangguan sosial dan ekonomi atau kerusakan lingkungan” (Affeltranger, 2007).

- Populasi Manusia dengan segala dinamika aktivitas kehidupannya, yaitu obyek sekaligus subyek dari suatu proses manajemen bencana. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, populasi akan cenderung berkembang mendekati bahaya akibat desakan ekonomi dan penambahan kepadatan penduduk (Twigg, 2004).
- Aspek Spasial/keruangan, yaitu variabel untuk mengukur besaran dampak dari suatu bahaya, luas wilayah aktivitas kehidupan manusia dan besarnya irisan antara kedua faktor tersebut.

Adanya pemahaman tentang interaksi dari ketiga faktor tersebut merupakan dasar dari kerangka kerja pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction framework*). Pengurangan risiko bencana menurut International Strategy for Disaster Reduction/UN-ISDR (Affeltranger et al., 2007) adalah: “*Kerangka kerja konseptual yang terdiri dari elemen-elemen yang dipandang memiliki kemungkinan untuk menghindari (pencegahan) atau membatasi (mitigasi dan kesiapsiagaan) dampak merugikan yang ditimbulkan oleh bahaya dalam konteks luas pembangunan berkelanjutan*”. Dari definisi tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa inti dari Pengurangan Risiko Bencana adalah mencegah terjadinya suatu risiko bahaya, membatasi besarnya (paparan serta intensitas) dampak suatu bahaya terhadap populasi dan peningkatan kesiapsiagaan masyarakat (populasi penduduk) terhadap kemungkinan datangnya suatu bahaya.

Lebih jauh disebutkan mengenai kerangka kerja Pengurangan Risiko Bencana berdasarkan ISDR yang terdiri dari bidang-bidang aksi. Bidang-bidang aksi tersebut yaitu:

- Kesadaran dan pengkajian risiko, termasuk analisis bahaya dan analisis kerentanan/kapasitas;

- Pengembangan pengetahuan, termasuk pendidikan, pelatihan, penelitian, dan informasi;
- Komitmen publik dan kerangka kerja institusional, termasuk aksi kelembagaan, kebijakan, perundangan, dan komunitas;
- Penerapan langkah-langkah, termasuk pengelolaan lingkungan, perencanaan penggunaan lahan dan tata kota, perlindungan fasilitas penting, penerapan sains dan teknologi, kemitraan dan jejaring, dan instrumen finansial;
- Sistem peringatan dini termasuk peramalan, penyebaran peringatan dini termasuk peramalan, penyebaran peringatan, tindakan-tindakan kesiapsiagaan, dan kapasitas untuk memberikan reaksi.

Salah satu inti konsep dari upaya pengurangan risiko bencana adalah mitigasi bencana. Mitigasi bencana adalah upaya yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko serta dampak jangka panjang bencana dari kehidupan manusia serta harta benda mereka. Mitigasi bencana memiliki fokus jangka panjang dan bersifat proaktif, yang membuatnya berbeda dengan aktivitas-aktivitas langsung dan reaktif yang dilakukan pada fase kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan. Dalam manajemen bencana, mitigasi bertujuan memutus siklus kerusakan, rekonstruksi dan kerusakan berulang dari bencana. (Godschalk, 2003)

Pada awalnya, konsep mitigasi berfokus pada penguatan infrastruktur fisik dan bangunan untuk mengurangi dampak kerugian yang ditimbulkannya pada struktur fisik tersebut. Akan tetapi seiring perkembangannya, muncul kesadaran bahwa kerentanan masyarakat timbul dari dalam masyarakat itu sendiri, sehingga penguatan struktur fisik saja tidak menghapus kerentanan yang ada (Twigg, 2004). Maka dari itu, faktor manusia sebagai struktur sosial menjadi faktor lain yang perlu diperkuat melalui mitigasi (Godschalk, 2003). Melalui pendidikan dan upaya penyadaran, masyarakat dan berbagai institusi didorong untuk

dapat mengurangi risiko bahaya dan melakukan respon yang efektif dalam menghadapi bencana.

2.1.3.3 Kota Tangguh: Penerapan Prinsip Pengurangan Risiko dalam Bencana Perkotaan

Seperti disebutkan oleh Twigg (2004), terdapat kecenderungan bahwa risiko bencana di perkotaan cenderung meningkat dari waktu ke waktu seiring pertambahan kepadatan penduduknya. Di sisi lain, kota merupakan suatu sistem yang kompleks, yang tersusun oleh struktur fisik dan struktur sosial yang saling berketergantungan (*inter-dependent*). Adanya suatu gangguan terhadap komponen penyusun sistem tersebut akan berdampak pada komponen-komponen lainnya. Hal ini membuat bencana perkotaan tidak saja menimbulkan kerugian bagi sebagian anggota masyarakat, tetapi dapat berdampak luas terhadap keberjalanan aktivitas ekonomi dan pemerintahan. Karena itu, antisipasi risiko yang ada di wilayah perkotaan harus dilihat melalui suatu pendekatan sistemik.

Pemikiran tersebut menjadi dasar dari konsep Kota Berketahanan atau Kota Tangguh (*Resilient City*). Sedikit catatan dari penulis, penerjemahan istilah *resilient city* sebenarnya secara harfiah dapat diartikan 'kota yang berketahanan'. Akan tetapi penerjemahan ke dalam frase ini membuat penggunaannya dalam kalimat menjadi tidak efisien. Maka pengartian yang diajukan penulis untuk '*resilient*' dalam istilah '*resilient city*' cenderung kepada kata 'tangguh'. Hal ini juga sesuai dengan penerjemahan kata '*resilient*' dalam konteks manajemen bencana, sebagaimana cenderung digunakan oleh BNPB.

Kota Tangguh menurut Godschalk (2003) adalah "...*jejaring sinambung antara sistem fisik dengan kelompok-kelompok masyarakat, yang memiliki kapabilitas untuk mengelola suatu peristiwa ekstrim (bencana), dan mampu bertahan serta berfungsi dalam tekanan yang*

ekstrim...”. Konsep ini melihat kota sebagai suatu jejaring sinambung antara masyarakat kota dengan sistem fisik (infrastruktur dan bangunan) di sekitarnya, yang satu sama lain saling berketergantungan. Gangguan yang terjadi pada salah satu elemen dapat membuat elemen lainnya tidak berfungsi dengan baik. Melalui cara pandang ini, upaya pengurangan risiko bencana dilihat sebagai inisiatif terpadu penguatan sistem fisik dan masyarakat yang berjalan beriringan, agar dapat bertahan dan tetap berfungsi dengan baik ketika bencana. Penguatan komponen penyusun sistem perkotaan – sistem fisik dan kelompok masyarakat – tersebut dilakukan melalui upaya mitigasi bahaya perkotaan (*urban hazard mitigation*).

Ada beberapa karakteristik yang membuat suatu sistem kompleks, seperti sebuah kota, dapat dinyatakan berketahanan (*resilient*). Kumpulan kriteria ini merupakan simpulan Godschalk (2003) terhadap analisis sejumlah pakar. Kriteria tersebut di antaranya yaitu:

- Redundan (*redundant*), yaitu sistem memiliki sejumlah besar sumberdaya atau komponen yang secara fungsional mirip, sehingga sistem tersebut tidak gagal ketika ada komponen yang gagal berfungsi. Sebagai contoh, ketika sebuah Rumah Sakit rusak parah, fungsinya masih bisa digantikan Puskesmas atau klinik umum.
- Beragam (*diverse*), yaitu terdapat sejumlah komponen yang berbeda secara fungsional yang dapat melindungi sistem dari berbagai jenis ancaman. Contohnya adalah, adanya berbagai dinas yang masing-masing telah memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda.
- Efisien (*efficient*), yaitu terdapat rasio positif antara jumlah energi (atau sumberdaya) yang digunakan sistem, dengan hasil yang diperoleh. Contohnya, besar intensitas program penyuluhan berbanding lurus dengan penurunan jumlah kejadian bencana.

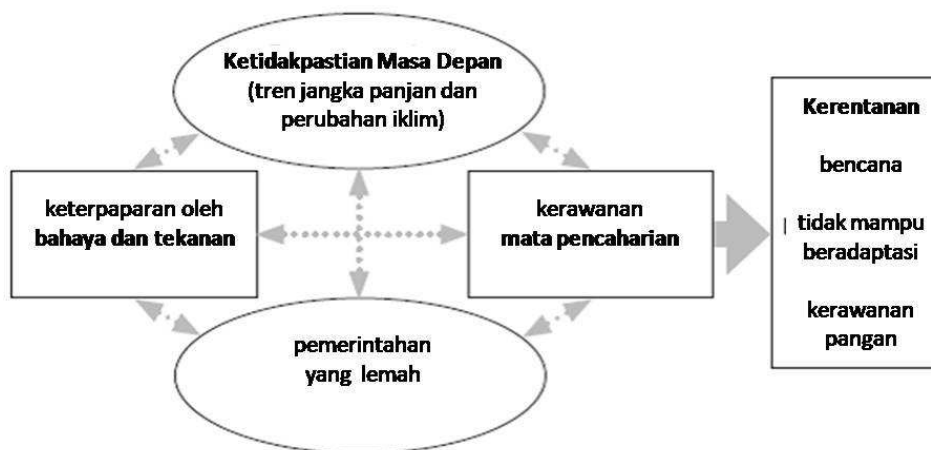
- Otonom (*autonomous*), yaitu komponen-komponen dari sistem dapat berjalan mandiri sesuai fungsinya tanpa bergantung pada kendali atau perintah dari luar.
- Kuat (*strong*), yaitu memiliki kekuatan untuk bertahan dari bahaya yang datang.
- Saling bergantung (*interdependent*), yaitu komponen-komponen dalam sistem saling terhubung sehingga dapat saling dukung satu sama lain.
- Mampu beradaptasi (*adaptable*), yaitu memiliki kapasitas untuk belajar dari pengalaman dan fleksibilitas terhadap perubahan.
- Kolaboratif (*collaborative*), yaitu memiliki banyak peluang dan dukungan untuk memperluas partisipasi pemangku kepentingan.

2.1.4 Analisis Kerentanan dan Kapasitas dengan *V2R Framework*

Ada banyak pendekatan yang dikembangkan dalam usaha mengukur dan mengantisipasi risiko bencana. Salah satunya adalah *From Vulnerability to Resilience (V2R) Framework* yang dikembangkan Catherine Pasteur (2011). *V2R framework* adalah suatu metode untuk menganalisis kerentanan sekaligus suatu upaya untuk mengurangi kerentanan tersebut melalui penguatan kapasitas individu, keluarga dan komunitas. Salah satu kelebihan dari *V2R framework* dibandingkan dengan jenis-jenis pendekatan lainnya adalah mengkombinasikan antara aspek teoritis dengan praktek dalam suatu kesatuan. Selain itu, *V2R framework* dapat diterapkan dalam spektrum kebutuhan penggunaan yang luas dari tingkatan lokal hingga nasional dan internasional.

Model ini awalnya dikembangkan di bawah proyek 'Pengarusutamaan Manajemen Bencana dengan Pendekatan Berbasis Mata Pencaharian' (*Mainstreaming Livelihood-centered Approaches to Disaster Management*). Tujuan penyusunannya adalah untuk mengintegrasikan antara metode analisis dengan upaya penguatan mata

pencaharian dan kesiapsiagaan bencana dalam mengurangi risiko bencana. Kerangka kerja ini menghimpun faktor-faktor kunci yang berkontribusi terhadap kerentanan masyarakat, yaitu: keterpaparan bahaya dan tekanan, kerawanan mata pencaharian, ketidakpastian masa depan dan pemerintahan yang lemah (Gambar 2.2). *V2R framework* juga mengintegrasikan analisis mengenai perubahan iklim dengan pendekatan holistik yang dapat diterapkan dalam banyak kasus.



Gambar 2.2 *Vulnerability Framework* (Pasteur, 2011)

Dalam bencana, masyarakat miskin dan sumber nafkah mereka cenderung menjadi pihak yang terkena dampak paling keras. Pekerja marjinal (seperti buruh kontrak atau serabutan) sering kali kehilangan harta benda, sumber makanan dan sumber penghasilan sekaligus. Masa depan yang sulit diprediksi – antara lain dipengaruhi inflasi, fluktuasi harga kebutuhan pokok dan perubahan iklim – ikut memperbesar aspek ketidakpastian seperti kerentanan masyarakat. Di sisi lain seringkali tidak ada saluran bagi aspirasi mereka ke institusi pengambil kebijakan, begitu juga dengan akses yang terbatas ke fasilitas layanan umum. Hal ini menyebabkan masyarakat miskin semakin terjebak dalam kemiskinan ketika bencana menimpa mereka (Pasteur, 2011 & Twigg, 2004). Pemikiran ini menjadi dasar penyusunan model V2R dalam menganalisis kerentanan yang ada di masyarakat.

Dalam V2R, ketahanan diartikan sebagai kemampuan suatu sistem, komunitas atau masyarakat untuk bertahan, menyerap, menanggulangi dan memulihkan diri dari dampak suatu bahaya (bencana) serta beradaptasi dengan perubahan untuk waktu yang lebih panjang, secara singkat dan efisien tanpa mengabaikan ketahanan pangan dan kesejahteraannya. Ketahanan juga berarti daya tahan terhadap guncangan atau tekanan serta pulih seperti sediakala. Indikator dari ketahanan terlihat dari *outcome* (hasil akhir) yang dicapainya. Pasteur menyebutkan, *outcome* dari ketahanan adalah kemampuan untuk (1) mengelola risiko; (2) beradaptasi dengan perubahan; (3) mengamankan kecukupan pangan; dan (4) keluar dari kemiskinan.

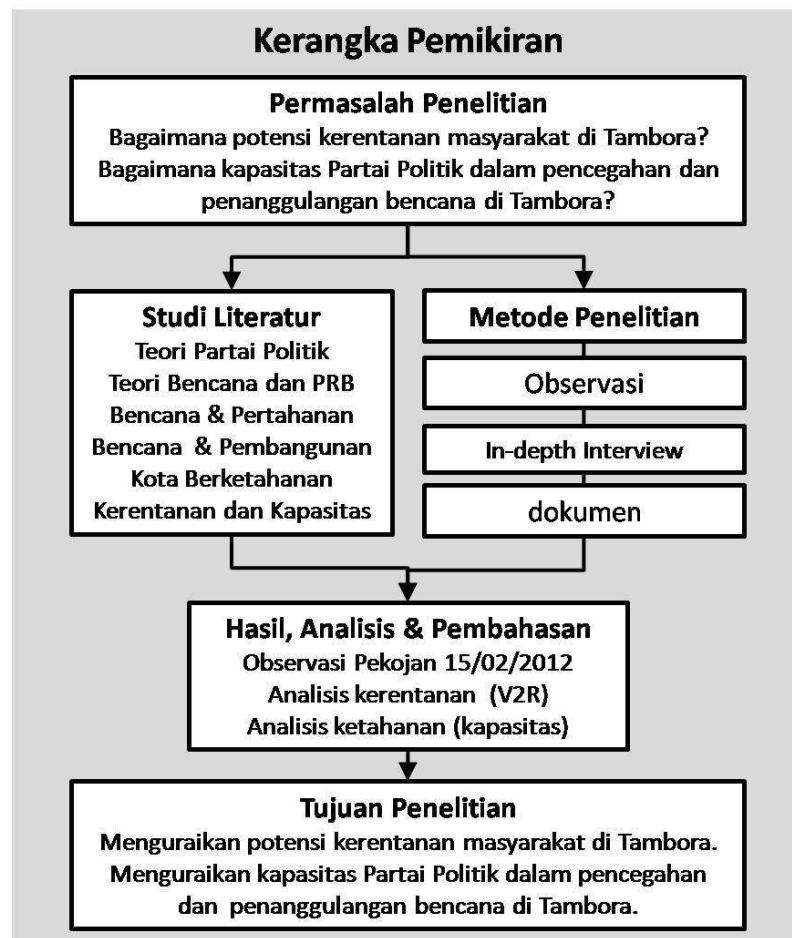
.Analisis kerentanan dengan metode V2R memiliki banyak kesamaan dengan *Vulnerability and Capacity Analysis* yang dikembangkan oleh berbagai NGO untuk memahami kerentanan terhadap bencana. Meski demikian, pendekatan yang diambil dalam V2R bertujuan untuk memperoleh analisis yang lebih lengkap dan terpadu. Secara garis besar tahapan analisis dalam V2R mencakup lima aspek, yaitu: (1) *vulnerability outcome analysis*; (2) *analysis of hazard and stresses*; (3) *livelihoods analysis*; (4) *analysis of future uncertainty*; (5) *governance analysis*. Dalam prakteknya, V2R dapat digunakan secara fleksibel dengan cara yang berbeda-beda untuk mendapatkan hasil akhir yang berbeda. Meski demikian, dalam setiap tahapan hendaknya mencakup empat aktivitas utama yaitu: (1) pemahaman latar belakang dan konteks; (2) analisis pada tingkat komunitas; (3) perbandingan dan interpretasi informasi; dan (4) umpan balik untuk komunitas dan pemangku kepentingan lainnya.

Salah satu keunggulan *V2R Framework* adalah mempertimbangkan aspek ketidakpastian masa depan, korelasi antara kondisi ekonomi masyarakat dengan kemampuan mereka menghadapi bencana dan analisis mengenai dampak proses pengambilan kebijakan sebagai bagian integral dari ketahanan suatu masyarakat. Hal ini sejalan dengan

pandangan Godschalk (2003) yang melihat ketahanan suatu daerah – dalam konteks artikel tersebut adalah suatu kota – terbentuk dari interaksi interdependen yang sinergis antara komponen-komponen sistem fisik dan sosial dari suatu daerah. Dalam kaitannya dengan subyek penelitian ini – yaitu lembaga politik, khususnya partai politik –, maka aspek pengambilan kebijakan relevan untuk dibahas sebagai bagian integral dari upaya pengurangan risiko bencana secara keseluruhan, bukan sebagai suatu wacana yang terpisah dari manajemen bencana sebagai suatu disiplin ilmu terapan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Seperti telah dipaparkan sebelumnya, dengan panduan teori-teori yang digunakan dalam tinjauan pustaka, dilakukan analisis terhadap data yang diperoleh di lapangan (berupa observasi langsung, *in depth interview* dan dokumen). Analisis data diharapkan dapat menghasilkan profil kerentanan masyarakat Tambora dan profil kapasitas lembaga masyarakat dalam konteks pengurangan risiko bencana. Secara visual, kerangka pemikiran yang melandasi penelitian ini adalah seperti dalam Gambar 2.3.



Gambar 2.3 Bagan Kerangka Pemikiran Tesis

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Sumber Data/Subjek/Objek Penelitian

Sugiono (2000) memaparkan bahwa sumber data dapat diartikan sebagai subjek dari mana suatu data penelitian diperoleh. Arikunto (2000) menyebutkan, objek penelitian merupakan inti dari problematika penelitian. Objek penelitian dapat pula diartikan sebagai fokus penelitian atau sesuatu yang menjadi tujuan utama penelitian tersebut. Sedangkan mengenai subjek penelitian, Amirin (2009) memaparkan bahwa "*Sesuatu yang padanya melekat 'objek yang akan diteliti', disebutlah subjek penelitian*". Dengan definisi-definisi tersebut, maka dapat ditentukan sumber data, subyek dan obyek dari penelitian ini. Seperti disebutkan sebelumnya, penelitian ini mengambil topik 'Penanggulangan Bencana Perkotaan dalam Perspektif Kerangka Kerja V2R'. Dari topik tersebut, maka objek penelitiannya dapat kita ambil dari topik studi kasus, yaitu 'partisipasi dalam pengurangan risiko bencana kebakaran', sedangkan untuk subjek dari penelitian ini adalah 'partai politik'.

Sumber data dalam penelitian ini, karena berkaitan erat dengan metode penelitian, maka akan dibahas secara lebih mendetail pada sub bab 'desain penelitian'. Teknik pengambilan data yang digunakan adalah observasi lapangan dan wawancara mendalam, dengan tambahan data pendukung berupa arsip serta publikasi kecamatan Tambora. Observasi dilakukan terhadap proses penanggulangan kebakaran pada fase tanggap darurat hingga awal fase pemulihan pada salah satu kejadian kebakaran (16-25 Februari 2012), yaitu Kebakaran Pekojan, 15 Februari 2012. Tujuan dari observasi adalah untuk memperoleh gambaran nyata mengenai proses penanganan dampak dari suatu kejadian kebakaran.

Sedangkan sumber data yang akan digali melalui wawancara mendalam mencakup komponen-komponen masyarakat yang terlibat dalam penanganan kebakaran di Tambora, baik secara langsung maupun tidak langsung. Komponen-komponen masyarakat tersebut antara lain aparatur pemerintah setempat, anggota ormas, anggota serta pengurus partai politik dan masyarakat setempat, baik yang menjadi korban maupun tidak menjadi korban.

3.2 Desain Penelitian

Metode penelitian yang dipilih adalah studi kasus, yaitu penelitian yang mendalam tentang suatu objek dalam batasan lingkup tertentu atau eksplorasi suatu masalah dengan batasan terperinci (Afriani, 2009). Tujuannya untuk memperoleh deskripsi yang utuh dan mendalam dari suatu entitas (Rahardjo, 2010), yang dalam hal ini adalah aktivitas partai politik dalam penanganan bencana kebakaran. Maka dari itu, teknik pengambilan data yang idealnya digunakan adalah observasi lapangan terhadap suatu kejadian kebakaran secara *real-time*.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, penelitian ini diharapkan memberikan gambaran utuh mengenai kondisi sesungguhnya proses penanganan kebakaran di dunia nyata. Observasi memungkinkan peneliti untuk memperoleh gambaran utuh mengenai realitas yang ada dalam suatu peristiwa atau kejadian. Akan tetapi, karena kejadian bencana kebakaran sulit diprediksi, maka observasi langsung awalnya tidak dimasukkan dalam metodologi penelitian. Selain itu sangat tidak etis jika mengharapkan kejadian kebakaran terjadi di tengah-tengah pengambilan data. Karena itu observasi lapangan menjadi opsi tambahan, jika secara tidak terduga terjadi kejadian kebakaran yang bertepatan dengan periode pengambilan data.

Terjadinya kebakaran di Kelurahan Pekojan pada tanggal 15 Pebruari 2012 menjadi pertimbangan dilakukannya observasi lapangan di lokasi kejadian. Adanya observasi lapangan diharapkan dapat menjadi sumber data yang kaya dan lebih mendalam tentang permasalahan yang ada dalam penanggulangan kebakaran di wilayah Tambora. Observasi lapangan difokuskan pada aktivitas penanganan fase tanggap darurat dan awal fase pemulihan oleh aparat pemerintah dan anggota masyarakat, termasuk di antaranya adalah Partai Politik. Untuk lebih dalam memahami kondisi di lapangan, penulis sebagai instrumen utama penelitian diharapkan dapat ikut terlibat dengan aktivitas di lokasi, berbaur dengan masyarakat dan pihak-pihak yang terlibat di lapangan.

Selain dengan observasi lapangan, teknik pengumpulan data yang digunakan terdiri dari wawancara dan kajian dokumen. Wawancara dilakukan untuk mengungkap fakta dan opini (informasi) yang mendalam tentang sebuah isu atau tema. Wawancara juga merupakan proses pembuktian terhadap informasi yang diperoleh melalui metode lainnya (Rahardjo, 2011). Sedangkan kajian dokumen dilakukan untuk memperoleh data resmi dari instansi atau aparat yang berkewenangan (Pemerintah Kecamatan, kelurahan, RT, RW dan Sudin Pemadam Kebakaran Jakarta Barat).

Jenis wawancara yang akan digunakan dalam penelitian ini, lebih mengarah pada wawancara mendalam (*in-depth interview*) yaitu penggalian informasi secara mendalam dengan cara terlibat langsung dengan kehidupan informan dan bertanya jawab secara bebas tanpa pedoman pertanyaan yang disiapkan sebelumnya. Hal ini sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai, yaitu memperoleh gambaran utuh mengenai peran partai politik terhadap ketahanan masyarakat terhadap ancaman bencana kebakaran.

Untuk menjawab permasalahan penelitian, data yang diperlukan beserta metode pengumpulan data adalah sebagai berikut:

- Statistik kejadian kebakaran sepanjang tahun 2011
 - Tujuan : Memperoleh informasi aktual tentang kejadian bencana kebakaran di Tambora dan data pembanding saat wawancara dengan pengurus parpol setempat.
 - Data yang diharapkan : Jumlah kejadian bencana, korban jiwa, jumlah penduduk yang kehilangan tempat tinggal, kerugian materiil, jumlah bangunan fisik yang terdampak.
 - Sumber Data : Pemerintah Kecamatan Tambora dan Suku Dinas Pemadam Kebakaran Jakarta Barat.
 - Metode Pengumpulan : Permintaan data sekunder (dokumen).

- Kronologi Kejadian Kebakaran Tambora 15/02/2012 dan proses penanganannya
 - Tujuan : (1) Melihat dinamika yang terjadi dalam penanganan kebakaran pada fase tanggap darurat serta fase pemulihan, (2) menganalisis distribusi tugas antara pihak-pihak yang terlibat dan (3) menganalisis mekanisme respon partai politik terhadap terjadinya kejadian kebakaran.
 - Data yang diharapkan : Kesaksian masyarakat yang menjadi korban, pihak-pihak yang berkewenangan dan anggota masyarakat lain terlibat (termasuk anggota partai politik).
 - Sumber Data : Pemerintah setempat, masyarakat korban kebakaran.
 - Metode Pengumpulan : Observasi lapangan dan Wawancara Mendalam (*in-depth interview*).

- Perangkat : Pewawancara, perangkat dokumentasi (foto, video dan *voice recorder*) dan Alat tulis.
- Kebakaran dan Penanggulangannya di Tambora
- Tujuan : Memberikan gambaran tentang penyebab kerentanan masyarakat Tambora terhadap kebakaran dan langkah penanggulangan yang sudah dilakukan.
- Data yang diharapkan : Opini pihak-pihak yang terlibat dalam penanganan bencana kebakaran di Tambora.
- Sumber Data : Camat Tambora, kepala seksi Pemadam Kebakaran sektor Tambora, dll.
- Metode Pengumpulan : Wawancara mendalam (*in-depth interview*).
- Perangkat : Pewawancara, perangkat dokumentasi (foto, video dan *voice recorder*) dan Alat tulis.
- Partisipasi Partai Politik dalam Penanggulangan Kebakaran di Tambora
- Tujuan : Menganalisis persepsi partai politik seputar peran mereka dalam penanganan kebakaran dan perancangan kebijakan terkait penanggulangan kebakaran.
- Data yang diharapkan : Opini pengurus partai politik setempat, anggota legislatif terkait dan pemerintah setempat.
- Sumber Data : Pengurus Partai tingkat Kelurahan/Kecamatan/Kota, Anggota DPRD DKI Jakarta dan Camat Tambora.

Metode Pengumpulan : Wawancara mendalam (*in-depth interview*).

Perangkat : Pewawancara, perangkat dokumentasi (foto, video dan *voice recorder*) dan Alat tulis.

Dalam penelitian yang bersifat kualitatif, analisis data sesungguhnya telah dimulai sejak awal pengambilan data, yaitu melalui proses pemilahan antara data yang dianggap penting dengan yang tidak dianggap penting (Rahardjo, 2010 b). Penentuan penting atau tidaknya data didasari kontribusi data tersebut untuk menjawab fokus penelitian. Yang perlu diperhatikan, dalam penelitian kualitatif, amat memungkinkan fokus dari penelitian berubah di tengah jalan jika ditemukan data yang sangat penting dan mengungkapkan fakta yang tidak terprediksi sebelumnya.

Untuk memperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan realita sebenarnya dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah diperlukan adanya proses validasi. Dalam penelitian ini, metode validasi yang digunakan adalah triangulasi, yang merupakan metode validasi yang umum digunakan dalam penelitian kualitatif. Secara definisi, triangulasi adalah pendekatan multimetode yang digunakan peneliti saat mengumpulkan dan menganalisis data. Melalui berbagai sudut pandang, fenomena yang diamati dapat lebih dipahami, sehingga diperoleh tingkat kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan (Rahardjo, 2011).

Menurut Mudjia Rahardjo (2011), Guru Besar UIN Maulana Malik Ibrahim, ada empat jenis teknik triangulasi, yaitu triangulasi metode, triangulasi antar-peneliti, triangulasi sumber data, dan triangulasi teori. Triangulasi metode adalah membandingkan informasi atau data yang diperoleh dengan teknik pengambilan data yang berbeda. Sedangkan triangulasi antar peneliti adalah perbandingan data dari peneliti yang

berbeda dalam suatu penelitian berkelompok. Adapun triangulasi sumber data merupakan upaya untuk memperoleh validitas informasi dengan memperkaya varian sumber data. Triangulasi teori adalah upaya validasi informasi dengan membandingkan rumusan informasi yang diperoleh dengan teori-teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti. Dalam penelitian ini teknik triangulasi yang digunakan meliputi triangulasi teori, triangulasi sumber data dan triangulasi metode.

Teknik analisis data yang digunakan mengadaptasi kerangka kerja V2R, akan tetapi disesuaikan dengan kebutuhan dalam penelitian ini. Segmen analisis yang akan digunakan dari kerangka V2R hanyalah *Vulnerability outcome analysis* dan *Governance analysis*. Segmen *Vulnerability outcome analysis* dan *Analysis of hazard and stresses* diharapkan dapat memberikan gambaran tentang potensi kerentanan yang ada (masalah penelitian No. 1). Adapun *Governance analysis* diharapkan memberikan gambaran mengenai kapasitas yang dimiliki lembaga masyarakat, khususnya partai politik dalam pencegahan dan penanggulangan bencana di Tambora (masalah penelitian No. 2). Pasteur (2011) menyebutkan bahwa metode V2R dapat diadaptasi sesuai konteks dan tujuan penggunaannya.

3.3 Prosedur Penelitian

Langkah pertama yang akan dilakukan adalah menganalisis data kejadian kebakaran di Tambora selama tahun 2011. Dari data yang diperoleh, dianalisis secara deskriptif besar kerugian, sebaran penyebab kejadian, dan distribusi kejadian berdasarkan lokasi kelurahan. Data ini akan dibandingkan dengan hasil wawancara dengan pejabat Pemerintah Kecamatan untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam.

Langkah selanjutnya adalah pembahasan hasil observasi langsung proses penanggulangan kebakaran di Pekojan 15/02/2012. Disini fokus pembahasan adalah pada distribusi tugas antar entitas yang terlibat dalam penanggulangan bencana pada fase tanggap darurat dan fase pemulihan awal. Selama observasi juga dilakukan wawancara dengan sejumlah pihak yang terlibat. Informasi yang diperoleh menjadi bahan untuk tahapan analisis V2R. Kemudian dibahas pula hasil wawancara dengan beberapa pihak yang ditemui di luar observasi lapangan, antara lain wawancara dengan Anggota DPRD DKI, pengurus partai politik dan pihak-pihak yang dianggap relevan untuk memberikan informasi mengenai kebakaran di Tambora.

Dalam tahap analisis (pembahasan), digunakan serangkaian pertanyaan pemandu sesuai dengan metode dalam V2R akan tetapi disesuaikan dengan relevansi bahasan sesuai tujuan penelitian. Segmen analisis yang akan digunakan adalah *Analysis of hazard and stresses* dan *Governance analysis* yang masing-masing dibahas secara terpisah. Dalam *Analysis of hazard and stresses* digunakan kerangka pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana frekuensi umum dan durasi kejadian bencana ini? Apakah musiman? Apakah penyebab dari bencana ini dan apakah masyarakat memahaminya? Siapakah kelompok masyarakat yang paling merasakan dampaknya dan bagaimana? Infrastruktur fisik apakah yang paling terdampak? Bagaimanakah respon langsung dari entitas masyarakat? Apakah peluang dan kapasitas yang tersedia yang dapat memperkuat kesiapsiagaan masyarakat? Dalam *Governance analysis* digunakan kerangka pertanyaan sebagai berikut: Organisasi, kebijakan, proses atau masalah sistemik apakah yang berkontribusi terhadap kejadian bencana dan kerentanan masyarakat? Bagaimana entitas tersebut berkontribusi terhadap kerentanan? Organisasi, kebijakan atau proses manakah yang dapat membantu menguatkan kesiapsiagaan, menguatkan dan meningkatkan kapasitas adaptif? Bagaimanakah peluang peningkatan yang ada dalam lingkungan pengambilan kebijakan

(menjamin desentralisasi dan pengambilan keputusan yang partisipatif, penguatan hubungan entitas lokal ke nasional, mempromosikan pendekatan terpadu atau memetakan masalah sistemik)?

BAB 4

ANALISIS DATA DAN HASIL PENELITIAN

4.1 Profil Wilayah dan Gambaran Kerentanan Tambora

4.1.1 Profil Wilayah Tambora

4.1.1.1 Geografi dan Pemerintahan

Kecamatan Tambora termasuk dalam wilayah kota administratif Jakarta Barat. Daerah ini terbagi menjadi 11 kelurahan, 96 RW dan 1.082 RT, dengan jumlah kepala keluarga 50.169 KK dan jumlah penduduk 277.674 jiwa (Kecamatan Tambora, 2012). Tambora berbatasan langsung dengan:

- Rel KA Kali Angke, Kec. Penjaringan – Jakarta Utara di Utara,
- Kali Krukut Kali Besar, Kec. Tamansari – Jakarta Barat di Timur,
- Jl. Zainul Arifin, Kec. Gambir – Jakarta Pusat di Selatan,
- Kali Banjir Kanal/Rel KA serta Grogol Petamburan – Jakarta Barat di Barat.

4.1.1.2 Kependudukan

Memiliki luas wilayah 542,01 Ha, Tambora menjadi kecamatan terpadat se-Asia Tenggara (Ismawan, 2008). Menurut survei 2000, 2002 dan 2003 jumlah penduduk miskin di Tambora masuk dalam peringkat dua se-Jakarta, di bawah kecamatan Pademangan, Jakarta Utara. Menurut data 2006, dari 55.542 KK, 4.609 KK tergolong penduduk miskin. Kelurahan Kalianyar menjadi kelurahan terpadat di DKI Jakarta dengan 31.322 jiwa dan kepadatan mencapai 77.034,38 jiwa/km persegi. Berdasarkan data per 12 Januari 2012 dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta, kepadatan penduduk Tambora mencapai

512,18 jiwa/Ha (terklasifikasi sangat padat, >150 jiwa/Ha), dengan profil kepadatan seperti tertera pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Data Kependudukan Kecamatan Tambora (12 Jan 2012)

NO	KELURAHAN	JUMLAH KK	PENDUDUK					
			WNI			WNA		
			LK	PR	JUMLAH	LK	PR	JML
1.	KALIANYAR	4,087	16.604	14.718	31.322	11	8	19
2.	DURI UTARA	3,421	12.416	11.666	24.082	1	0	1
3.	DURI SELATAN	3,238	9.615	9.286	18.901	10	5	15
4.	TANAH SEREAL	9,582	16.140	15.763	31.903	0	0	0
5.	KRENDANG	6,315	12.866	11.141	24.007	0	0	0
6.	JEMBATAN BESI	5,400	20.661	17.952	38.613	1	1	2
7.	ANGKE	8,618	18.896	17.317	36.213	1	2	3
8.	JEMBATAN LIMA	4,185	12.985	12.109	25.094	4	1	5
9.	TAMBORA	2,635	7.057	6.524	13.581	0	0	0
10.	PEKOJAN	6,559	14.821	14.150	28.971	14	9	23
11.	ROA MALAKA	989	2.513	2.406	4.919	0	0	0
J U M L A H		50,169	144.574	133.032	277.606	42	26	68

Sumber : Pemerintah Kecamatan Tambora (2012)

4.1.1.3 Demografi Politik Masyarakat

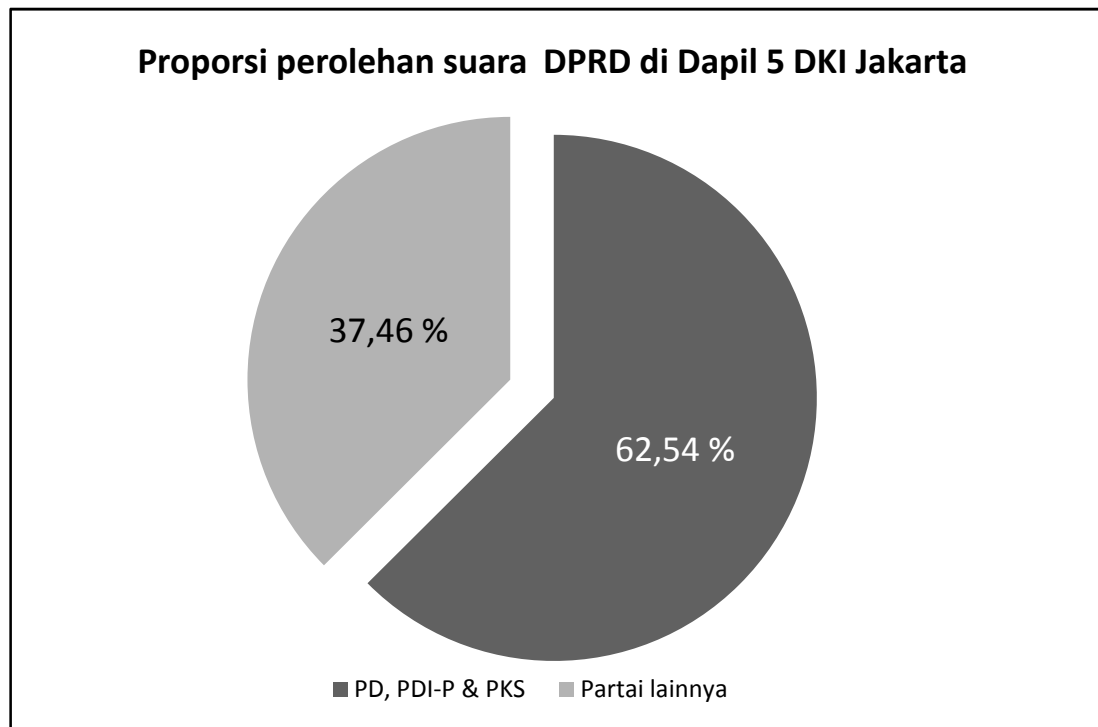
Pemilu Legislatif tahun 2011 diikuti oleh 48 partai politik, yang terdiri dari 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dari 38 partai politik nasional, 15 di antaranya merupakan partai yang berpartisipasi pada pemilu sebelumnya, tahun 2004. DKI Jakarta sendiri, terbagi menjadi 5 daerah pemilihan (Dapil), yaitu:

- Daerah Pemilihan 1, yang mencakup wilayah Kabupaten Kepulauan Seribu dan Kota Administratif Jakarta Utara.
- Daerah Pemilihan 2, yang mencakup wilayah Kota Administratif Jakarta Pusat.

- Daerah Pemilihan 3, yang mencakup wilayah Kota Administratif Jakarta Timur.
- Daerah Pemilihan 4, yang mencakup wilayah Kota Administratif Jakarta Selatan.
- Daerah Pemilihan 5, yang mencakup wilayah Kota Administratif Jakarta Barat, di mana kecamatan Tambora termasuk di dalamnya.

Jumlah calon anggota legislatif (Caleg) untuk kelima daerah pemilihan mencapai 2.425 orang, yang memperebutkan 94 kursi di DPRD DKI pada periode 2009-2014. Sedangkan jumlah kursi untuk Dapil 5 adalah 18 kursi dan diperebutkan oleh 462 Caleg. Untuk wilayah Jakarta Barat (Dapil 5 DPRD) masing-masing partai politik mengajukan maksimal 22 nama calon legislatif, namun mayoritas parpol tidak memenuhi jumlah tersebut. Bahkan beberapa parpol hanya mencantumkan 3 nama calon dalam kertas suara.

Pada proses pemilihan anggota DPRD yang berlangsung 5 April 2009, pemilih yang ikut berpartisipasi di Dapil 5 DKI Jakarta berjumlah 754.046 orang. Dari hasil penghitungan suara, Partai Demokrat meraih suara terbanyak di Jakarta Barat dengan jumlah 264.703 suara, diikuti PDI-Perjuangan (102.892 suara) dan Partai Keadilan Sejahtera (104.000 suara). Total perolehan suara ketiga partai politik tersebut mencapai 62,54 % (Gambar 4.1). Dengan hasil ini, Partai Demokrat menempatkan 6 orang wakil di DPRD DKI Jakarta. Adapun PDI-Perjuangan serta PKS, masing-masing menempatkan 3 orang wakilnya sebagai representasi suara masyarakat Jakarta Barat (Tabel 4.2). Proporsi perolehan suara dari ketiga partai dominan (Partai Demokrat, PDIP dan PKS) dibandingkan dengan partai-partai politik lainnya dapat merepresentasikan dominansi partai politik di Jakarta Barat, yang termasuk di dalamnya Kecamatan Tambora.



Gambar 4.1 Proporsi Perolehan suara DPRD di Dapil 5 DKI Jakarta

Tabel 4.2 Perbandingan Perolehan Suara dan Kursi Beberapa Partai Politik di DPRD pada Pemilu 2009, di Dapil 5 DKI Jakarta

NAMA PARTAI	DAPIL 5			
	SUARA	%	KURSI	%
PARTAI DEMOKRAT	264.703	35,10	6	33,33
PDI-PERJUANGAN	102.892	13,65	3	16,67
PARTAI KEADILAN SEJAHTERA	104.000	13,79	3	16,67
PARTAI GOLKAR	39.744	5,27	1	5,56
PARTAI GERINDRA	37.371	4,96	1	5,56
PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN	29.775	3,95	1	5,56
PARTAI AMANAT NASIONAL	27.145	3,60	1	5,56
PARTAI KEBANGKITAN BANGSA	17.717	2,35	0	0,00
PARTAI HATI NURANI RAKYAT	18.252	2,42	1	5,56
TOTAL	754.046	100,00	18	100,00

Sumber: Olahan data dari KPUD DKI Jakarta (2009)

4.1.2 Kerentanan di Tambora

Kebakaran merupakan salah satu jenis *urban disaster* yang timbul akibat berkembangnya pemukiman padat penduduk yang berada di bawah standar hunian yang layak. Dibandingkan banjir, potensi kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan oleh kebakaran lebih besar ketika terjadi di lingkungan yang padat. Menurut Ismawan (2008), kasus-kasus kebakaran yang terjadi di pemukiman kumuh, sebagian besar terjadi karena faktor kesalahan manusia (*human error*) yang bermukim di dalamnya. Lebih jauh disebutkan bahwa perilaku warga miskin perkotaan memiliki kecenderungan kurang peduli lingkungan, melanggar aturan berkaitan dengan pemukiman atau perumahan seperti pelanggaran IMB, kriminalitas terselubung, misalnya pencurian listrik.

Tak terkecuali di DKI Jakarta, kebakaran menjadi salah sumber bahaya nomor satu di antara 13 jenis bencana yang didefinisikan dalam UU No. 24 Tahun 2007. Sebagai ilustrasi, sepanjang bulan Januari 2010 saja terjadi 47 kasus kebakaran yang umumnya terjadi akibat hubungan arus pendek atau korsleting (Dinas Kebakaran, 2010). Lebih jauh, menurut data Sistem Informasi Manajemen Kebakaran (SIMKAR) DKI Jakarta, sejak 1 Januari 2009 hingga 1 Juni 2011 terjadi sebanyak 203 kali peristiwa kebakaran dengan perkiraan kerugian material sebesar Rp. 33.344.330.000,00. Jumlah kejadian sebenarnya kemungkinan lebih dari itu, mengingat lemahnya pengarsipan data kebencanaan di Indonesia.

Menurut Suku Dinas Pemadam Jakarta Barat, sepanjang 2003-2008, frekuensi kejadian kebakaran di kecamatan Tambora selalu ada di peringkat kedua atau ketiga se-Jakarta. Data termutakhir dari Pemerintah Kecamatan Tambora menyebutkan, sepanjang 2011 tercatat 29 kejadian kebakaran dengan jenis penyebab dan besar dampak yang bervariasi (Tabel 4.2). Dari semua kejadian kebakaran 2011, 6 di antaranya memiliki luas area bencana lebih dari 1000 m². Kebakaran terbesar terjadi pada tanggal 1 September 2011, di Jl. Angke Jaya XIII Gg. 4, dengan area

kejadian seluas 90.000 m². Total kerugian material akibat kebakaran antara Januari-Agustus 2011 (19 kejadian) mencapai Rp. 8,95 milyar dan jumlah korban yang kehilangan tempat tinggal mencapai 417 KK.

4.1.3 Manajemen Kedaruratan di Tambora dan Partisipasi Elemen Masyarakat

Pada hari Rabu, 15 Pebruari 2012, terjadi kebakaran di RT 004 dan 005, RW 008, Kelurahan Pekojan, Kecamatan Tambora, Jakarta Barat. Dalam Kebakaran ini, 43 rumah terbakar (Kecamatan Tambora, 2012), dan 1 rumah sengaja dirusak untuk memutus penyebaran api (berdasarkan wawancara dengan sejumlah saksi mata). Jumlah korban mengungsi akibat kebakaran ini adalah 105 KK dengan 311 jiwa (Tabel 4.2). Korban mengungsi ditampung di tenda pengungsian yang disiapkan oleh aparat Kelurahan dengan dibantu Karang Taruna dan Koramil.

Tabel 4.3 Data teknis Kebakaran di Pekojan 15/02/2012

Lokasi RT	Rumah terbakar	Jumlah KK	Jiwa	Balita
RT 04/08	13	41	128	20
RT 04/08	30	64	183	32
	43	105	311	52

Sumber: Rekapitulasi Data dari Karang Taruna Kelurahan Pekojan

Adanya kejadian ini menjadi pertimbangan dilakukannya observasi lapangan ke Kelurahan Pekojan sejak Kamis, 16 Pebruari 2012. Observasi lapangan dilakukan selama rentang 16-25 Pebruari 2012, yang sebagian kecil di antaranya terdokumentasikan dalam bentuk foto, rekaman audio dan video. Selain menjadi kesempatan untuk melakukan pengamatan langsung, adanya kejadian kebakaran ini memberi peluang lebih besar untuk berkomunikasi dengan narasumber kunci mengenai penanggulangan kebakaran di Tambora. Di antara narasumber tersebut, yaitu: Isnawa Adji (Camat Tambora, 19/02/2012) dan Kodir (Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora, 20/02/2012).

4.1.3.1 Manajemen Kedaruratan di Tambora

Untuk memetakan pembagian peran antara pihak-pihak yang terlibat, data yang menjadi referensi diperoleh dari hasil observasi langsung dan wawancara narasumber, yaitu Camat Tambora dan Pengurus Karang Taruna (yang bertugas mengelola logistik bantuan). Dari wawancara dengan Camat dapat dipetakan pembagian peran dari tiap instansi pemerintahan daerah (dinas dan suku dinas). Dalam kasus kebakaran dengan skala kecil, fase tanggap darurat ditangani pemerintah Kelurahan yang mengkoordinasikan aparat kelurahan, RT, RW dan elemen-elemen masyarakat lainnya, termasuk ormas dan parpol. Jika skala kebakaran cukup besar atau lintas kelurahan, penanganan fase tanggap darurat dikoordinasikan oleh Kecamatan. Dalam setiap penanganan kebakaran, pemerintah setempat akan didukung oleh berbagai Suku Dinas terkait sesuai tugas pokok dan fungsinya di Pemda.

Dari wawancara dengan pengurus Karang Taruna (Indra, Ketua I Karang Taruna Kelurahan Pekojan, 19/02/2012) diperoleh informasi mengenai peran dari perangkat di kelurahan, PMI dan partisipasi elemen masyarakat, di antaranya ormas dan partai politik. Hasil observasi digunakan untuk melengkapi informasi dari kedua narasumber. Kompilasi dari ketiga sumber informasi tersebut terangkum dalam Tabel 4.3. Berdasarkan hasil observasi lapangan, diperoleh denah kejadian Kebakaran Pekojan 15/02/2012, seperti pada Gambar 4.1. Sesuai dengan prosedur penelitian yang sudah ditetapkan, keempat partai politik diberikan kode alfabet secara acak (*random*), sehingga terdapat 4 kode yaitu Partai A, Partai B, Partai C dan Partai D.

Tabel 4.4 Distribusi Fungsi berbagai entitas yang terlibat dalam Penanganan Kebakaran di Pekojan 15/02/2012

Instansi	Fungsi	Referensi
Suku Dinas Sosial	<i>Assessment</i> kerugian, bantuan sandang dan papan	Camat (20/02), Karang Taruna
Polsek Tambora	Penyelidikan penyebab kebakaran	Camat (20/02)
Suku Dinas Dikdas	Dukungan pendidikan	Camat (20/02)
Suku Dinas Dukcapil	Pembuatan dokumen (KTP/KK/Akta Kelahiran)	Camat (20/02)
Suku Dinas PU Jalan	Perbaikan akses jalan	Camat (20/02)
Suku Dinas PU Air	Perbaikan saluran air dan sanitasi	Camat (20/02)
Suku Dinas PJU	Perbaikan instalasi penerangan jalan	Camat (20/02)
PLN	Perbaikan instalasi listrik	Camat (20/02)
Suku Dinas Kesehatan	Layanan kesehatan dan pengobatan gratis bagi korban	Camat (20/02)
PMI	Logistik Makanan	Karang Taruna (19/02)
Tagana	Dapur Air	Observasi (16-20/02)
Partai A	Logistik Makanan	Observasi (16/02)
Partai B	Dapur Air	Observasi (16-20/02), Karang taruna (19/02)
Partai C	Logistik Makanan	Karang taruna (19/02)
Partai D	Penggalangan Logistik Bantuan	Observasi (16-20/02), Karang taruna (19/02)
Ormas GAFATAR	SDM Relawan	Observasi (19/02)
Ormas Forkabi	Penggalangan Logistik Bantuan	Observasi (16-19/02)
Ormas Forum Bersama Jakarta	Penggalangan Logistik Bantuan	Observasi (16/02)

4.1.3.2 Partisipasi Partai Politik dan Elemen Masyarakat Lainnya

Di samping aparat kelurahan serta elemen suku dinas, terdapat berbagai bentuk bantuan dari kalangan swasta, kelompok masyarakat dan perseorangan yang ikut berpartisipasi dalam penanganan dampak pasca kebakaran di Pekojan. Di samping itu, dalam kebakaran tanggal 15 Februari 2012 ini tercatat ada beberapa partai politik dan beberapa ormas yang ikut berpartisipasi. Menurut penuturan Camat dalam wawancara, sama seperti pada kejadian-kejadian kebakaran sebelumnya, dukungan serta bantuan datang dari berbagai pihak, tak terkecuali partai politik. Dari satu kejadian ke kejadian yang lain, komposisi ormas dan partai politik yang ikut berpartisipasi bervariasi. Bentuk partisipasi dari berbagai elemen masyarakat ini bervariasi, baik dalam bentuk bantuan logistik, SDM

relawan serta layanan darurat antara lain seperti pemeriksaan kesehatan, psikoterapi dan dapur air minum.

Karena fokus observasi adalah pada aktivitas partai politik dalam penanggulangan kebakaran, maka partai yang lebih banyak aktivitasnya lebih banyak teramati.



Gambar 4.2 Denah kejadian Kebakaran Pekojan 15/02/2012

Dari denah pada Gambar 4.1 dan kronologi kejadian pada lampiran C, diketahui ada dua partai politik yang mendirikan posko, yaitu Partai B di posisi bersebelahan dengan area kebakaran dan Partai D yang membuka posko di Jl. Pekojan 3. Partai B membuka posko selama 10 hari, yaitu dari malam terjadinya kebakaran (15/02/2012) hingga tanggal 25 Februari 2012, sedangkan partai D membuka posko selama 2 hari, yaitu tanggal 16-17 Februari 2012. Fungsi posko partai B adalah sebagai dapur umum bagi warga, sedangkan partai D menggalang bantuan dari masyarakat,

terutama pengguna jalan yang melewati poskonya. Dua partai lainnya, yaitu Partai A dan Partai C mendistribusikan bantuan logistik berupa makanan, tanpa membuka posko. Di luar bantuan logistik, tidak teramati adanya aktivitas lain dari Partai A dan Partai C.

4.2 Analisis Data dan Hasil Penelitian

4.2.1 Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora

Menurut penuturan Camat, dari 11 kelurahan di Kecamatan Tambora, 10 di antaranya termasuk klasifikasi rawan kebakaran. Dibandingkan dengan kelurahan lain yang padat penduduk dan didominasi industri konveksi pakaian, Roa Malaka hanya memiliki 3 RW dan setengah dari luas wilayahnya adalah kompleks pergudangan. Pada tingkat RW, dari total 96 RW di kecamatan Tambora, 65 di antaranya masuk dalam klasifikasi rawan. Klasifikasi ini mengacu pada hasil pendataan pihak Kecamatan yang menunjukkan bahwa 65 RW tersebut memiliki kepadatan penduduk tinggi. Selain itu dari hasil penelusuran riwayat kebakaran antara tahun 1960-2000 semuanya tercatat pernah mengalami kejadian kebakaran, bahkan ada yang pernah mengalami kebakaran lebih dari satu kali di tempat yang sama.

Tabel 4.5 Persentase Kelurahan dan RW rentan kebakaran di Tambora

Tingkatan	Jumlah Total	Jumlah Rentan	%
Kelurahan	11	10	90,91 %
RW	96	65	67,71 %

Sumber: Resume Wawancara Camat, 20/02/2012

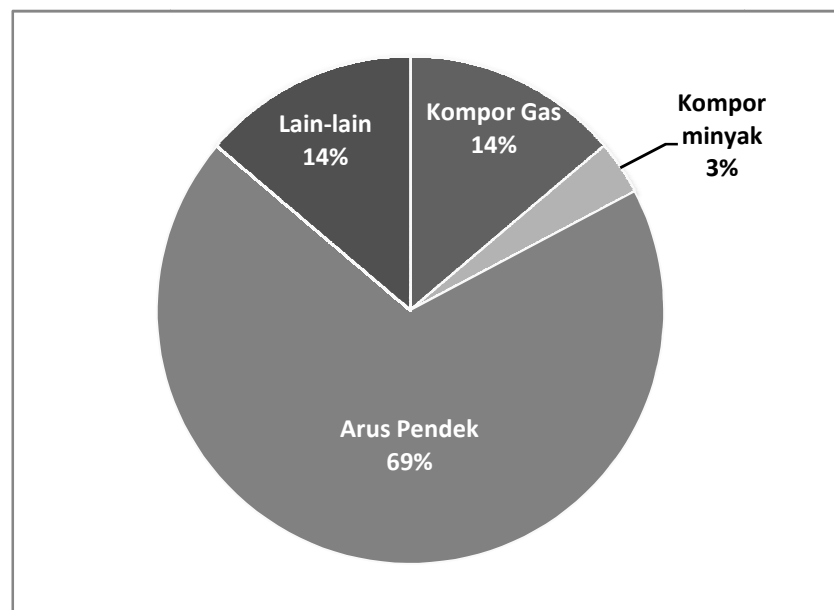
Data kejadian kebakaran di Tambora tahun 2011 (Lampiran B) menunjukkan sambungan listrik arus pendek menjadi penyebab utama kebakaran di Tambora. Dari 29 kejadian kebakaran sepanjang tahun 2011 (matriks dalam Tabel 4.5), penyebab kebakaran terbanyak adalah hubungan arus pendek listrik yaitu 20 kejadian (69%, Gambar 4.2),

sedangkan penyebab lainnya yang berkaitan dengan kompor gas, kompor minyak dan sebab-sebab non listrik proporsinya kecil. Dari total 29 kejadian, frekuensi kebakaran terbanyak terjadi di kelurahan Angke dengan 7 kejadian (24%, Gambar 4.3), yang 5 di antaranya disebabkan hubungan arus pendek. Dari 7 kebakaran di Angke, 4 di antaranya memiliki luasan dampak lebih dari 1000 m². Kebakaran dengan luas area paparan terbesar (90.000 m²) juga terjadi di Kelurahan Angke.

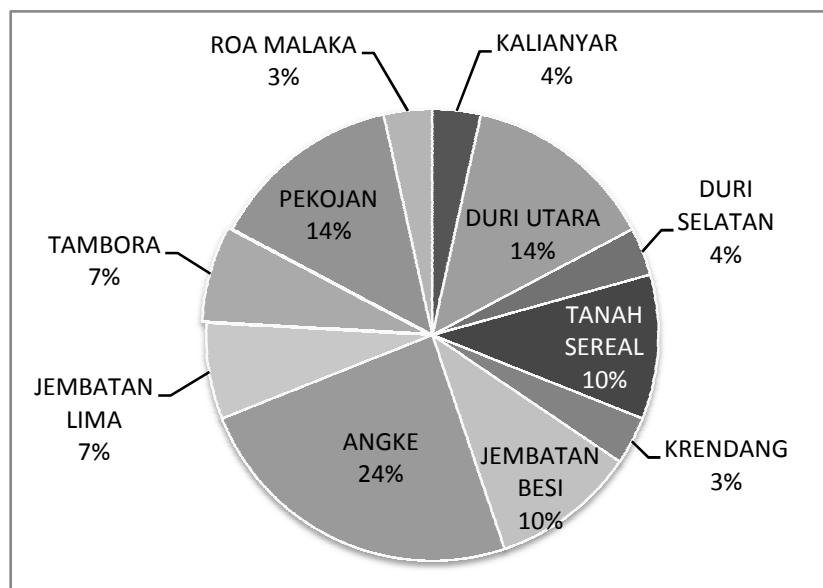
Tabel 4.6 Matriks Lokasi dan Penyebab Kebakaran di Tambora 2011

Kelurahan	Kompor Gas	Kompor minyak	Arus Pendek	Lain-lain	Total / kec.
Kalianyar	-	-	1	-	1
Duri Utara	1	-	3	-	4
Duri Selatan	1	-	-	-	1
Tanah Sereal	1	-	2	-	3
Krendang	-	-	1	-	1
Jembatan Besi	-	-	3	-	3
Angke	1	1	5	-	7
Jembatan Lima	-	-	2	-	2
Tambora	-	-	1	1	2
Pekojan	-	-	1	3	4
Roa Malaka	-	-	1	-	1
Total per jenis	4	1	20	4	29

Sumber: Olahan dari data Kecamatan Tambora



Gambar 4.3 Persentase Penyebab Kebakaran di Tambora (Tahun 2011)



Gambar 4.4 Sebaran Kebakaran per Kelurahan di Tambora (Tahun 2011)

Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa kebakaran akibat masalah listrik (sambungan arus pendek) sangat dominan dibandingkan dengan penyebab lainnya. Dari hasil tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk menganalisis kerentanan masyarakat Tambora, kebakaran yang

disebabkan masalah listrik perlu menjadi fokus perhatian untuk dianalisis lebih lanjut. Maka dari itu wawancara dengan beberapa narasumber akan lebih banyak mengangkat permasalahan kerentanan masyarakat terkait dengan permasalahan jaringan listrik. Catatan tambahan dari data tahun 2011 ini, dari seluruh kelurahan yang ada di Tambora, kelurahan Angke merupakan wilayah paling rentan, dengan akumulasi luas area kebakaran mencapai 98.957 m², yang sebagian besar juga disebabkan oleh permasalahan jaringan listrik.

Kajian mengenai penyebab mengapa kebakaran menjadi masalah sistemik di Tambora digali dari beberapa sumber, yaitu Kodir (Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora, wawancara pada 19/02/2012), Isnawa Adji (Camat Tambora, wawancara pada 20/02/2012), Bapak Sudibyo (Ketua Pengurus Partai B tingkat Kecamatan) dan hasil wawancara berkelompok (*Focus Group Discussion*) dengan beberapa relawan Partai B (16/02/2012). Kasi. Pemadam Kebakaran dan Camat menjadi representasi pemerintah sebagai pihak yang berkewenangan dalam penanggulangan kebakaran di Tambora. Wawancara dengan bapak Sudibyo dan beberapa relawan partai B merupakan representasi opini dari sudut pandang masyarakat sebagai pembanding keterangan dari kedua narasumber tersebut.

4.2.1.1 Masalah Instalasi Listrik Sebagai Penyebab Kerentanan

Berdasarkan keterangan Camat yang didukung data-data yang dimiliki Kecamatan, kebakaran di Tambora sebagian besar diakibatkan permasalahan pada instalasi jaringan listrik. Menurut tuturan beliau, hal ini terlihat dari pengamatan aparat kecamatan terhadap jaringan listrik di rumah-rumah warga yang banyak di antaranya telah lewat masa pakai idealnya, tanpa langkah perawatan. Banyak instalasi listrik di rumah warga yang usianya telah puluhan tahun tetapi dibiarkan tanpa pemeliharaan, padahal waktu pemeliharaan jaringan listrik rutin yang dianjurkan PLN

adalah setiap 5 tahun. Di sisi lain, banyak instalatir listrik tidak resmi yang menawarkan jasa penambahan daya bagi industri konveksi dan rumah kos secara ilegal.

Di samping umur instalasi listrik yang melewati batas kelayakannya, penggunaan perangkat listrik yang tidak sesuai standar juga menjadi permasalahan tersendiri. Camat menyebutkan antara lain penggunaan kabel listrik yang tidak sesuai standar (SNI). Menurut Kodir, Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora banyak instalasi listrik di Tambora yang tidak sesuai standar dan asal pasang. Masyarakat, terutama *home industry* sering kali menggunakan terminal ekstensi kabel (percabangan ke stop kontak) secara bertumpuk, sehingga percabangannya terlalu banyak. Yang memperparah hal ini, masyarakat cenderung menggunakan perangkat yang murah dan berkualitas rendah. Padahal kapasitas bahan plastik yang menjadi isolator panas pada peralatan-peralatan tersebut sangat terbatas sehingga mudah meleleh dan memicu munculnya api.

Masalah lain adalah maraknya praktek pencurian listrik di Tambora. Camat menyebutkan bahwa banyaknya industri rumahan seperti konfeksi di Tambora yang membutuhkan daya besar menjadi salah satu pemicu hal ini. Di samping itu, berkembangnya usaha rumah kos dan kontrakan bagi para buruh konfeksi juga ikut menambah potensi pencurian listrik. Keterangan petugas PLN (Dimas, 29/02/2012) yang terlibat dalam kegiatan *sweeping* listrik oleh Pemerintah Kecamatan memperjelas informasi ini. Menurut Dimas, dengan bantuan instalatir-instalatir ilegal, pengusaha-pengusaha ini melakukan manipulasi pada perangkat kWh meter sehingga besar penggunaan daya yang terukur dan dibayarkan pelanggan, tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Kapasitas instalasi hasil manipulasi ini seringkali tidak sesuai dengan beban daya yang digunakan, sehingga menambah risiko terjadinya hubungan arus pendek.

Dari keterangan beberapa narasumber di atas, dapat disimpulkan penyebab kerentanan masyarakat di Tambora dalam aspek jaringan listrik ada tiga:

- Jaringan listrik tua yang tidak terpelihara;
- Penggunaan perangkat listrik yang tidak sesuai standar;
- Praktek pencurian listrik.

4.2.1.2 Kepadatan Penduduk dan Tata Bangunan yang Buruk Meningkatkan Risiko Kebakaran

Menurut Isnawa Adji (Camat), dari pengalaman satu tahun menjabat sebagai camat dan 2,5 tahun sebagai wakil camat, disimpulkan bahwa yang menjadi penyebab kerawanan masyarakat Tambora terhadap Kebakaran adalah kepadatan penduduknya. Menurutnya, jumlah penduduk Tambora yang jauh melebihi kapasitas wilayah menimbulkan masalah yang kompleks. Masalah-masalah yang muncul antara lain penurunan kualitas lingkungan dan infrastruktur yang tidak tertata baik. Dari hasil pengamatan langsung di kelurahan Jembatan Besi, Angke, Duri Utara, Duri Selatan dan Pekojan, terlihat bahwa rumah-rumah di Tambora umumnya saling menempel dengan atap yang saling bertumpuk. Akses ke dalam pemukiman umumnya sempit (berupa gang kecil) sehingga hanya bisa dilewati pejalan kaki dan kendaraan bermotor roda dua.

Hal ini diperparah dengan kios-kios liar milik warga yang mengisi badan jalan. Banyak warga menggunakan area depan rumahnya untuk berjualan kaki lima dalam bentuk bervariasi, dari hanya sekedar meletakkan meja hingga membangun warung rokok yang umumnya mempersempit akses jalan. Selain itu terdapat kios-kios liar yang dibangun warga untuk membuka usaha bengkel, warung nasi, penjahit dan jenis-jenis usaha lainnya. Kondisi tersebut, menurut Adji sering kali menghambat Pemadam Kebakaran untuk masuk ketika terjadi kebakaran.

Hal ini menurut Kodir (Kasi. Pemadam Kebakaran) menjadi penyebab kebakaran di Tambora seringkali terlambat tertangani, sehingga kerugian yang ditimbulkan semakin besar.

Penuturan Wawan (Relawan, 16/02/2012) yang terlibat langsung dalam proses pemadaman kebakaran di Pekojan pada 15/02/2012, menguatkan keterangan dari Camat Tambora. Menurutnya, bangunan di Tambora umumnya bangunan semi permanen yang dominan berbahan kayu, yang mudah terbakar dan berpotensi meluas dengan cepat. Saat kebakaran tersebut terjadi, api menyebar ke Selatan (denah pada Gambar 4.1) yang lebih padat dan dominan berbahan kayu. Kondisi ini membuat warga dan Pemadam Kebakaran memutuskan untuk menghancurkan satu rumah yang berada di sisi Selatan posko Partai B yang menjadi penghubung bangunan yang terbakar dengan blok yang lebih padat, untuk memutus persebaran api. Dari keterangan Wawan, tersebut dapat tergambarkan dengan jelas bahwa karakteristik pemukiman warga Tambora merupakan faktor yang memperbesar risiko kebakaran.

Tabel 4.7 Matriks asal api dan penyebab api membesar (Data 2011)

Penyebab Api Membesar	Listrik	Non Listrik	Jumlah
Bahan Bangunan	10	2	12
Non Bahan Bangunan	5	3	8
Tidak ada keterangan	5	4	9
Jumlah	20	9	29

Sumber: Olahan dari data resmi Kecamatan Tambora

Hal ini juga dikuatkan oleh data kejadian kebakaran sepanjang tahun 2011 (Matriks dalam Tabel 4.6). Dari 29 kejadian, keterangan asal api yang menyebutkan faktor bahan bangunan yang mudah terbakar sebagai penyebab api membesar ada 12 kasus, di mana 10 di antaranya disebabkan masalah instalasi listrik. Dari hasil tersebut, terlihat bahwa adanya korelasi antara kebakaran akibat arus pendek dengan bahan bangunan yang mudah terbakar. Hal ini menunjukkan bahwa di samping

terdapat kerawanan dalam aspek instalasi listrik, faktor bahan bangunan yang mudah terbakar memperbesar risiko terjadinya kebakaran.

4.2.1.3 Lemahnya Kesadaran terhadap Aspek Keselamatan Jaringan Listrik

Dalam wawancara dengan Camat Tambora, banyak ditekankan masalah perilaku masyarakat, khususnya penduduk pendatang. Pendatang dari luar daerah cenderung kurang memiliki *sense of belonging* terhadap tetangga dan lingkungan sekitarnya. Hal ini menimbulkan potensi bahaya bagi dirinya dan warga di sekitarnya. Di antara contoh kasus adalah kebakaran yang disebabkan arus pendek pada kipas angin di Jembatan Besi (07/02/2012, Lampiran B). Menurut keterangan Camat, kipas angin dibiarkan terus menyala saat kamar kos ditinggal penghuninya bekerja. Panas yang ditimbulkan membuat kipas angin terbakar dan jatuh di atas kasur sehingga api membesar. Dalam kasus lain, seorang penghuni tertidur saat merokok, sehingga rokok jatuh di atas kasur dan membakar rumah di sekitarnya. Pasca kejadian tersebut, penghuni langsung pulang ke kampungnya, sedangkan tetangga-tetangganya mengalami kerugian harta benda.

Maraknya pencurian listrik juga merupakan bentuk perilaku masyarakat yang memperbesar kerentanan. Menurut Dimas (Petugas Lapangan PLN, 29/02/2012), kasus yang paling sering ditemui adalah modus manipulasi meteran (KwH meter) yang menyebabkan jumlah daya yang terukur di KwH meter tidak sesuai dengan yang digunakan pelanggan. Praktek manipulasi instalasi listrik muncul karena keengganan segelintir warga untuk membayar apa yang sebenarnya menjadi kewajiban mereka ke PLN, agar beban biaya dalam usaha mereka berkurang. Di sisi lain, berdasarkan keterangan Dimas keberadaan instalatir listrik ilegal membantu memfasilitasi niat tersebut. Kepentingan

dua pihak yang saling menguntungkan menjadi penyebab maraknya pencurian listrik.

Di samping perilaku pendatang dan pencurian listrik, permasalahan lain adalah sisi kehati-hatian warga yang kurang dalam penggunaan perangkat listrik. Contoh kasus yang disampaikan oleh Kasi. Pemadam Kebakaran adalah penggunaan terminal ekstensi kabel (steker, berdasarkan istilah dalam PUIL 2000 – BSN, 2000) secara bertumpuk, yang sering ditemui di industri konfeksi dan rumah warga. Banyaknya instalasi listrik tua yang tidak terpelihara juga menunjukkan kurangnya kehati-hatian warga. Di samping itu kecenderungan untuk mengutamakan harga murah dan mengabaikan kualitas mengakibatkan perangkat listrik mudah meleleh karena panas. Beberapa hal di atas membuat risiko terjadinya sambungan arus pendek (korsleting) semakin besar.

Penuturan beberapa narasumber di atas menunjukkan bahwa permasalahan utama kebakaran di Tambora bukan pada kualitas jaringan instalasi listrik warga yang jauh di bawah standar. Lemahnya infrastruktur hanya merupakan fenomena yang terlihat dipermukaan, sedangkan inti masalahnya adalah penyebab munculnya kondisi tersebut. Dari perbandingan hasil wawancara dua narasumber utama, dapat beberapa pernyataan yang saling mendukung. Dalam Tabel 4.7 terlihat beberapa kesamaan pendapat antara Camat dan Kasi. Pemadam Kebakaran yang mengarah pada kesimpulan bahwa kualitas jaringan instalasi listrik yang buruk timbul dari perilaku masyarakat yang kurang memperhatikan aspek keselamatan jaringan listrik mereka.

Lebih jauh lagi, ada tiga kemungkinan penyebab lemahnya perhatian masyarakat terhadap aspek keselamatan jaringan listrik di Tambora. Pertama, ketidaktahuan masyarakat mengenai keselamatan jaringan listrik mereka, yang terlihat dari pernyataan Kodir mengenai terminal ekstensi listrik bertumpuk. Kedua, kurangnya kesadaran masyarakat, terutama warga pendatang terhadap keselamatan dirinya dan masyarakat di

sekitarnya. Hal ini terbaca dari kasus kebakaran akibat kipas angin dan maraknya pencurian listrik (keterangan Camat). Ketiga, ketidakmampuan masyarakat untuk memperbaiki kondisi yang ada, meskipun mereka menyadari kerentanan di sekitar mereka (Twigg, 2004), karena keterbatasan ekonomi mereka (Pelling, 2003). Hal ini terbaca pada kecenderungan masyarakat memilih perangkat listrik yang murah dan instalasi listrik tua yang dibiarkan tanpa perawatan.

Tabel 4.8 Perbandingan Pernyataan Narasumber dan Kesimpulan

Narasumber	Poin-poin Pernyataan	Kesimpulan
Camat	<ul style="list-style-type: none"> • Kepadatan penduduk salah satu penyebab kerentanan masyarakat • Kepadatan menyebabkan penurunan kualitas lingkungan & infrastruktur tidak tertata • Rumah warga jauh dari kriteria rumah sehat • Kurangnya <i>sense of belonging</i> warga pendatang. • Kurangnya kesadaran akan faktor keselamatan instalasi listrik. • Banyaknya instalasi listrik tua yang tidak direhabilitasi. • Banyak instalatir listrik ilegal yang memfasilitasi pencurian listrik. 	<p>Masyarakat kurang memperhatikan aspek keselamatan jaringan listrik.</p>
Kasi. Damkar	<ul style="list-style-type: none"> • Banyak instalasi listrik yang tidak sesuai standar dan asal pasang. • Masyarakat, terutama <i>home industry</i> menggunakan terminal ekstensi secara bertumpuk. • Perangkat yang digunakan berkualitas rendah (harganya murah). 	

Sumber: Resume Wawancara Camat Tambora dan Kasie Damkar Sektor Tambora, 20/02/2012

4.2.1.4 Keterbatasan Infrastruktur Pendukung Penanggulangan Kebakaran

Terdapat beberapa kendala dalam aspek infrastruktur pendukung penanggulangan kebakaran di Tambora, akan tetapi yang paling vital adalah ketersediaan cadangan air yang memadai untuk pemadaman kebakaran. Sebagai daerah dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi, ketersediaan air bersih sudah merupakan masalah sehari-hari bagi warga. Jumlah penduduk yang besar membuat air tanah sudah tidak dapat diandalkan lagi untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Suplai air PDAM (Thames PAM Jaya dan PAM Lyonnaise Jaya) menjadi alternatif sumber air bagi kebutuhan konsumsi warga, akan tetapi tersedia secara komersil. Dengan besarnya kebutuhan konsumsi air warga, maka penyediaan cadangan air yang memadai di area pemukiman padat, untuk sewaktu-waktu digunakan dalam pemadaman api menjadi permasalahan yang sulit.

Menurut penuturan Camat, salah satu kasus yang dapat menjadi contoh mengenai dampak ketiadaan sumber air adalah kejadian kebakaran di Angke (01/09/2012, lampiran B) yang menghancurkan area pemukiman seluas 90.000 m². Ada beberapa faktor yang menyebabkan luasnya area kebakaran, yaitu:

- Pertama, angin yang berhembus kencang saat kejadian, sehingga api meluas dengan cepat di wilayah pemukiman padat tersebut (Kompas.com, 1/09/2011, '4 RT di AngkeTerbakar').
- Kedua, peristiwa itu terjadi pada hari kedua setelah Idul Fitri, warga yang sebagian besar pendatang sedang mudik (Poskota, 1/09/2011, '325 Rumah Terbakar, Ribuan Jiwa Mengungsi'), sehingga masyarakat yang ikut terlibat tidak dapat mengimbangi kecepatan api.
- Ketiga, saat itu sedang musim kemarau dan beberapa hari sebelumnya Pintu Air Kalimalang jebol sehingga Pemadam

Kebakaran kesulitan mendapatkan air (news.detik.com, 02/09/2011, 'Meluasnya Kebakaran Tambora karena Air untuk Pemadaman Seret'). Menurut Camat, hal ini membuat pemadam kebakaran harus mengambil air dari wilayah Jakarta Utara, yang membuat api terlambat dipadamkan.

- Keempat, beberapa akses jalan menuju pusat kobaran api tertutup tembok, sehingga Pemadam Kebakaran membutuhkan waktu untuk sampai ke lokasi kobaran api (Poskota, 1/09/2012).
- Kelima, perilaku spontan sebagian warga yang panik sehingga lebih memprioritaskan mengungsikan harta benda mereka (Poskota, 1/09/2012 & Kompas.com, 1/09/2012).

Menurut keterangan Camat dan Kasi. Pemadam Kebakaran, kondisi seperti Kebakaran Angke 01/09/2012 inilah yang menyebabkan armada yang dikerahkan Dinas Pemadam Kebakaran selalu lebih dari 20 unit untuk setiap kejadian kebakaran di Tambora, bahkan yang berskala kecil sekalipun. Jumlah armada tersebut dimaksudkan untuk mendukung kebutuhan suplai air dan mempercepat pemadaman api. Menurut Kasi. Pemadam Kebakaran, dari kebutuhan minimal 20 unit pemadam kebakaran tersebut, yang *standby* berada di wilayah Tambora tercatat ada lima unit, yang tersebar di tiga lokasi yaitu di Roa Malaka, Krendang dan Angke. Armada lainnya berasal dari kecamatan-kecamatan lain di Jakarta Barat dan Jakarta Utara, antara lain Grogol-Petamburan, Palmerah, Cengkareng dan Penjaringan.

Kebijakan untuk mengantisipasi keterbatasan suplai air sudah dilakukan oleh Pemda DKI, baik melalui struktur pemerintahan di tingkat Kota Administratif hingga Kelurahan, maupun melalui Dinas Pemadam Kebakaran. Melalui Pemerintah Kota dan Kecamatan antara lain penyediaan tandon air di kawasan pemukiman padat. Kebijakan ini menemui kendala pada harga pembebasan lahan yang tinggi dan ketersediaan anggaran yang terbatas. Kebijakan melalui Dinas Pemadam Kebakaran adalah pengadaan Hidran Kering di kelurahan dan penyediaan

motor pompa serta APAR di tingkat RW. Akan tetapi penerapan kebijakan ini sekali lagi terbentur ketersediaan anggaran.

4.2.2 Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Daerah dan Kendala Penerapannya

Baik Pemerintah Daerah (dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah Kecamatan) maupun Dinas Pemadam Kebakaran telah melakukan sejumlah upaya untuk menekan angka kejadian kebakaran di Tambora. Beberapa program yang telah dijalankan oleh Pemerintah Kecamatan antara lain sosialisasi mengenai pencegahan kebakaran kepada masyarakat dan *sweeping* listrik. Di samping itu terdapat beberapa rencana program dari Pemerintah Propinsi yang belum terealisasi, antara lain pembuatan tandon-tandon air dan penataan pemukiman melalui pembangunan rumah susun sederhana. Dinas Kebakaran memiliki beberapa program yang mengarah pada peningkatan kesiapsiagaan masyarakat yaitu melalui pelatihan Balakar (Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran) dan penyuluhan kepada masyarakat. Dalam fungsi pengendalian (*controlling*) dan penganggaran (*budgeting*), DPRD DKI juga telah melakukan sejumlah langkah legislasi dalam usaha mengurangi risiko di tengah masyarakat.

Sub-bagian ini akan membahas analisis mengenai peran masing-masing lembaga dan kendala yang dihadapi dalam penerapan kebijakan. Pembahasan dalam Sub-bagian ini terbagi menjadi tiga topik, yaitu mengenai peran Pemerintah Kecamatan, Pemadam Kebakaran dan DPRD. Pertama, bahasan mengenai peran pencegahan kebakaran yang dijalankan Pemerintah Kecamatan. Kedua, bahasan tentang peran peningkatan kesiapsiagaan masyarakat oleh Pemadam Kebakaran. Terakhir, mengenai peran DPRD dalam penguatan kinerja eksekutif. Selanjutnya, hasil analisis ini akan menjadi bahan kajian untuk mencari langkah-langkah penguatan kebijakan di bagian pembahasan.

4.2.2.1 Upaya Pencegahan melalui Mitigasi Fisik dan Sosial

Kejadian Kebakaran yang terus menerus berulang membuat kerugian yang dialami masyarakat dan pemerintah semakin meningkat dari waktu ke waktu (Twigg, 2004). Proses pemulihan dampak pasca-kebakaran juga memerlukan waktu, sehingga penguatan pola respon tanggap darurat belum menyelesaikan permasalahan inti dari kerentanan masyarakat. Karena itu, upaya pencegahan merupakan jalan satu-satunya untuk memutus mata rantai kebakaran yang telah menjadi permasalahan sistemik di Tambora. Terkait dengan pencegahan, partisipasi masyarakat berperan penting. Hal ini didasari fakta empirik bahwa kerentanan masyarakat berasal dari kondisi masyarakat itu sendiri.

Seperti telah dibahas di bagian sebelumnya, dari empat faktor kerentanan masyarakat, tiga di antaranya timbul dari masyarakat itu sendiri, yaitu faktor jaringan listrik, tata pemukiman dan perilaku masyarakat. Mengurangi kerentanan yang ada dalam masyarakat berarti membenahi ketiga faktor tersebut dari dalam masyarakat sendiri. Yang menjadi masalah, permasalahan kerentanan ini umumnya tidak disadari masyarakat, sehingga peran intervensi aparat pemerintah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat menjadi sangat penting (Affeltranger, 2007). Hal ini dapat dilakukan dengan sosialisasi kepada warga mengenai kerentanan yang ada, risiko yang menyertainya, serta upaya pencegahan yang perlu dilakukan.

Dalam diskusi (sebelum wawancara, bagian yang tidak terekam) dengan Camat, selama ini sosialisasi telah sering dilakukan dengan berbagai metode. Beberapa yang telah dijalankan antara lain dalam bentuk pemasangan media publikasi (spanduk himbauan, baligo dan poster) dan dialog langsung dengan warga. Akan tetapi upaya Pemerintah tersebut belum berjalan secara efektif. Hal ini kemungkinan disebabkan metode yang digunakan belum menarik perhatian masyarakat. Untuk

menganalisis hal ini diperlukan kajian tersendiri. Akan tetapi dari angka kejadian kebakaran yang tetap berada pada kisaran 25-35 kejadian per tahun (29 kejadian sepanjang 2011), upaya ini belum berdampak signifikan terhadap masyarakat.

Dalam wawancara, Camat menyebutkan bahwa salah satu inisiatif kebijakan yang diambil Kecamatan adalah *sweeping* instalasi listrik secara rutin ke RW-RW di Tambora. Meskipun sebenarnya program *sweeping* listrik adalah kewajiban dari PLN, pemerintah Kecamatan Tambora berinisiatif meningkatkan intensitas pelaksanaan program ini dengan dukungan petugas lapangan dari PLN dan Satpol-PP. Dalam *sweeping* ini, Pemerintah Kecamatan merangkul warga untuk bersama-sama memeriksa instalasi listrik di rumah-rumah. Pelaksanaan *sweeping* dijadwalkan rutin setiap hari Rabu. Jika tidak berhalangan, biasanya Camat ikut terjun langsung ke lapangan bersama tim *sweeping* yang biasanya terbagi menjadi 2 kelompok.

Untuk mengetahui lebih jauh tentang program Kecamatan ini, penulis meminta kesempatan kepada Camat agar dapat melakukan pengamatan langsung proses *sweeping* listrik tersebut. Pada hari Rabu, 29 Februari 2012 penulis ikut dengan tim teknis yang terdiri dari perwakilan staff Kecamatan Tambora dan 2 unit mobil layanan teknis PLN. Target lokasi *sweeping* sesuai jadwal adalah kelurahan Roa Malaka. Camat berhalangan hadir, sehingga pelaksanaan *sweeping* dipimpin oleh Denny, salah satu staff Kecamatan. Sempat dilakukan penundaan selama sekitar dua jam, namun akhirnya tim dibubarkan karena hujan tidak kunjung reda. Meskipun tidak berhasil melihat langsung proses *sweeping*, tetapi penulis sempat melakukan wawancara dengan seorang petugas PLN mengenai teknis *sweeping*.

Menurut petugas, kasus yang paling sering ditemui dalam *sweeping* adalah pencurian listrik dengan modus manipulasi meteran (KwH meter) yang menyebabkan jumlah daya yang digunakan pelanggan tidak sesuai

dengan yang terukur di kWh meter. Umumnya kasus-kasus semacam ini ditemui pada rumah kos dan *home industry* yang membutuhkan banyak daya listrik. Manipulasi meteran ini biasanya menggunakan jasa instalatir ilegal yang sifatnya perseorangan. Para instalatir ini memiliki daerah operasi yang spesifik, sehingga biasanya kasus pencurian tersebut mengelompok di daerah tertentu saja. Karena itu, biasanya jika ditemukan ada kasus di suatu wilayah, *sweeping* dapat memakan waktu hingga sepanjang hari.

Di samping sosialisasi dan *sweeping* listrik, ada beberapa kebijakan yang telah direncanakan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta tetapi mengalami berbagai kendala sehingga belum terealisasi. Dua di antaranya yaitu penataan pemukiman dan pengadaan tandon air di kawasan padat penduduk. Penataan pemukiman dilakukan melalui pembangunan rumah susun sederhana. Sedangkan pengadaan tandon-tandon penampungan air bertujuan menyiapkan sumber air untuk melakukan pemadaman kebakaran. Kedua program ini terkendala masalah pembebasan lahan karena harga tanah yang tinggi di DKI Jakarta. Meskipun di satu sisi kedua solusi tersebut dapat dikatakan menyelesaikan sebagian besar masalah kerentanan masyarakat, namun demikian besarnya alokasi anggaran yang dibutuhkan, membuat kedua program sulit untuk direalisasikan.

4.2.2.2 Upaya Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat

Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora memaparkan, aparat pemadam kebakaran membutuhkan waktu untuk sampai ke suatu lokasi kebakaran. Adanya jeda waktu tersebut menyebabkan api berpotensi semakin membesar sebelum Pemadam Kebakaran melakukan upaya pemadaman. Maka dari itu yang dapat melakukan upaya pemadaman api sedini mungkin adalah masyarakat setempat. Permasalahannya, tidak semua masyarakat memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan

usaha pemadaman, baik dalam hal wawasan maupun keterampilan. Hal ini menjadi dasar dari keberadaan program-program peningkatan kesiapsiagaan masyarakat yang dilakukan Dinas Pemadam Kebakaran.

Ada beberapa program yang dilaksanakan oleh Dinas Pemadam Kebakaran dalam peningkatan kesiapsiagaan masyarakat. Di antaranya program pembinaan relawan masyarakat, yaitu Balakar (Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran). Balakar ini memiliki fungsi sebagai unit reaksi cepat pemadam kebakaran yang berasal dari masyarakat. Di samping itu terdapat program penyediaan APAR (Alat Pemadam Api Ringan) dan Motor Pompa di RW-RW yang rawan Kebakaran. Kedua program ini titik tekannya adalah pada peningkatan kesadaran dan kemampuan masyarakat untuk merespon munculnya api, sehingga api bisa dipadamkan sebelum terjadi kebakaran besar.

Berdasarkan keterangan Kasi. Sektor Tambora, program pelatihan anggota Balakar disebut SKKL, Sistem Ketahanan Kebakaran Lingkungan. Materi yang diberikan antara lain mengenai respon yang seharusnya diambil masyarakat ketika muncul api. Materi ini perlu diberikan karena umumnya ketika muncul api masyarakat panik dan cenderung menyelamatkan harta bendanya tanpa berusaha memadamkan api, sehingga api semakin membesar. Selain itu peserta diberikan materi teknis penggunaan alat-alat pemadaman api (APAR dan motor pompa) disertai praktek langsung. Kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan SKKL adalah keterbatasan alokasi anggaran, yang menyebabkan program ini hanya dapat berlangsung empat kali setahun per Kecamatan, dengan jumlah peserta antara 30-45 orang/pelatihan.

Dari sudut pandang lain, Camat Tambora melihat yang perlu dibenahi dari program Balakar adalah dalam pemeliharaan jumlah relawan yang telah dilatih. Faktor-faktor seperti kematian dan perpindahan domisili membuat jumlah relawan cenderung menyusut. Sedangkan penambahan anggota melalui pelatihan terkendala oleh ketersediaan anggaran,

sehingga laju regenerasi dalam Balakar lambat. Potensi penyusutan jumlah anggota menjadi lebih besar dari penambahannya. Hal ini menyebabkan kesinambungan program ini masih sulit dipertahankan.

Di samping Balakar, pemadam kebakaran juga melakukan upaya penyuluhan kepada masyarakat umum sebagai upaya pencegahan. Di antaranya mengingatkan masyarakat mengenai aspek keamanan dalam penggunaan perangkat listrik. Kendala yang dihadapi pemadam kebakaran adalah jumlah masyarakat yang banyak sehingga efektifitas penyuluhan yang dilakukan sulit terukur. Dari sudut pandang lain, Ibu Yusriah Zinnun (Anggota Komisi A DPRD DKI, 28/12/2011) melihat bahwa program sosialisasi yang sifatnya insidental tidak berdampak banyak bagi masyarakat. Gagasan yang pernah diajukan adalah mengembangkannya menjadi program edukasi masyarakat yang bersifat intensif, sehingga dampaknya lebih berkesinambungan.

4.2.2.3 Peran Legislatif dalam Penguatan Kebijakan Pengurangan Risiko Kebakaran Daerah

Untuk mengetahui proses pengambilan kebijakan dari sudut pandang legislatif, penulis melakukan wawancara dengan Ibu Yusriah Zinnun, anggota Komisi A DPRD DKI Jakarta. Yang ingin ditelusuri adalah upaya apa saja yang telah berjalan di tataran legislatif terkait penanggulangan kebakaran di DKI Jakarta. Sesuai kewenangannya, maka DPRD menjalankan fungsi *budgeting*, fungsi penyusunan aturan perundangan dan fungsi pengawasan. Lingkup kerja Komisi A mencakup *budgeting* dan pengawasan untuk beberapa dinas, di antaranya Dinas Sosial, SatPol PP, Dinas Pemadam Kebakaran dan BPBD. Dari sejumlah dinas yang diawasi oleh Komisi A, Dinas Pemadam Kebakaran dan Satuan Polisi Pamong Praja memiliki proporsi anggaran cukup besar.

Menurut penuturan Bu Yusriah Zinnun, terkait penanggulangan kebakaran, ada beberapa usulan kebijakan yang sudah pernah disampaikan kepada Dinas Pemadam Kebakaran, terkait peningkatan kinerja penanggulangan kebakaran. Salah satunya adalah usulan pengadaan APAR untuk setiap KK di daerah rawan kebakaran. APAR dinilai dapat menjadi opsi alternatif bagi pengadaan tandon air di setiap kelurahan yang membutuhkan biaya besar untuk pembebasan lahan. Di samping pemberian APAR, diperlukan pula edukasi masyarakat terutama bagi ibu rumah tangga untuk membekali mereka langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan kebakaran sedini mungkin.

Selain itu, terdapat usulan untuk merubah program penyuluhan yang telah dijalankan Pemadam Kebakaran menjadi program yang lebih efektif bagi masyarakat. Selama ini penyuluhan dan sosialisasi yang dilakukan hanya bersifat temporer, sedangkan untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat diperlukan program edukasi yang lebih berkesinambungan. Program ini bisa dimasukkan dalam kurikulum sekolah – agar dapat ditanamkan sejak dini – atau forum-forum rutin yang diselenggarakan warga. Bu Yusriah Zinnun menilai bahwa program-program seperti ini perlu untuk lebih diprioritaskan dibandingkan belanja kebutuhan fisik atau infrastruktur yang lebih banyak menyerap anggaran.

Di samping itu, di kalangan anggota DPRD pernah ada usulan mengenai adanya semacam pengkaderan relawan bencana di tiap kelurahan yang rawan. Secara konsep, usulan ini mirip dengan program Balakar yang sudah dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran. Kemudian perlu ada semacam panduan atau SOP keselamatan dalam penanganan kebakaran, baik bagi petugas maupun masyarakat, yang tujuannya meminimalisasi kemungkinan jatuhnya korban. Ada pula usulan mengenai perlunya diadakan asuransi bagi petugas pemadam kebakaran, terutama yang berstatus non-PNS (petugas honorer). Keberadaan asuransi dimaksudkan untuk memberikan jaminan bagi keluarga para

personil pemadam kebakaran jika sewaktu-waktu ada kejadian yang tidak diinginkan.

Kendala yang dihadapi DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, khususnya terkait dalam penanggulangan kebakaran ada dua hal, yaitu pertama komunikasi dengan dinas terkait dan penentuan prioritas *budgeting* yang paling efisien serta tepat sasaran. Kendala komunikasi dapat terlihat dari perbandingan poin-poin wawancara antara Camat Tambora, Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora dan Anggota Komisi A DPRD yang telah dibahas sebelumnya (Tabel 4.8). Beberapa usulan yang dipaparkan DPRD telah berjalan sebagai program baik di Kecamatan maupun di Dinas Pemadam Kebakaran, meskipun masih terkendala berbagai hal. Hal ini menunjukkan bahwa peran dari DPRD sebenarnya lebih dominan pada pengawasan agar program-program yang ada berjalan efektif dan tepat sasaran. Permasalahan komunikasi ini ikut berpengaruh pada proses penentuan prioritas anggaran, yang membuat hal-hal seperti keterbatasan anggaran pelatihan Balakar terjadi.

Dari uraian dalam tiga segmen bahasan ini, bisa diambil kesimpulan bahwa antara Pemerintah Kecamatan, Dinas Pemadam Kebakaran dan DPRD DKI Jakarta sebenarnya sudah terbentuk kesepakatan. Masing-masing telah memiliki perspektif bahwa kebijakan yang perlu diambil dalam penanggulangan kebakaran ini harus berorientasi pada penguatan kapasitas masyarakat, baik dalam hal pencegahan dan kesiapsiagaan menghadapi kebakaran. Tetapi keterbatasan anggaran pemerintah untuk merealisasikan program-program yang telah direncanakan membuat ada program-program yang perlu menjadi prioritas. Maka dari itu harus dirumuskan suatu rangkaian solusi yang mempertimbangkan keterbatasan anggaran dan efektifitas di lapangan. Selanjutnya perlu dirumuskan pula peran partai politik dalam merealisasikan solusi tersebut. Analisis mengenai hal ini akan dikaji lebih lanjut dalam sub-bab pembahasan.

Tabel 4.9 Perbandingan Program di Eksekutif dan Usulan Kebijakan di Legislatif untuk Kecamatan Tambora (Jakarta Barat)

<p>Program Kecamatan Tambora</p> <p>Sweeping Listrik Rutin (bersama masyarakat memeriksa instalasi listrik di rumah-rumah warga)</p> <p>Sosialisasi melalui berbagai media publikasi</p>	<p>Usulan DPRD DKI Jakarta</p> <p>Pengadaan APAR untuk setiap KK</p> <p>Sosialisasi → Edukasi Masyarakat</p> <p>Pengkaderan Relawan di Kelurahan</p> <p>Perlu ada SOP Keselamatan dalam Penanggulangan Kebakaran</p> <p>Asuransi bagi pemadam kebakaran</p>
<p>Program Pemadam Kebakaran</p> <p>Penyediaan APAR dan Motor Pompa di setiap RW</p> <p>Perekrutan dan Pelatihan masyarakat menjadi Balakar (Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran)</p> <p>Penyuluhan Masyarakat (informal)</p>	

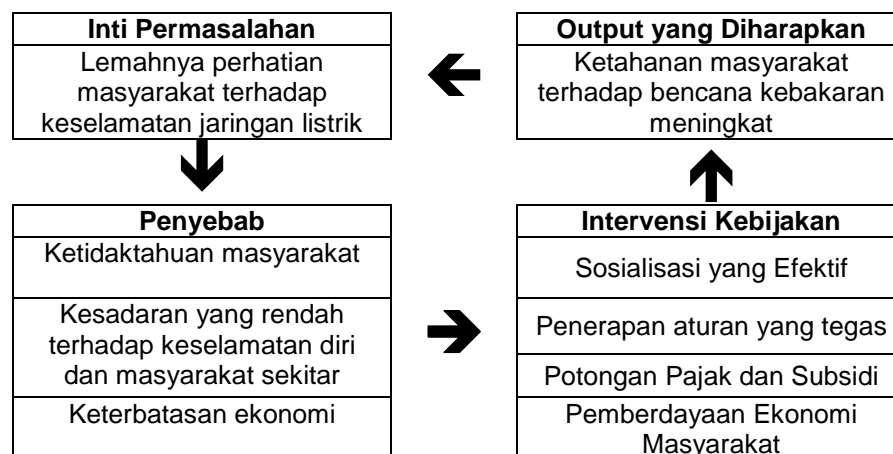
Sumber: Resume Wawancara Camat, Ka.Sie Damkar dan Anggota Komisi A DPRD DKI

4.3 Pembahasan

Dalam bagian pembahasan ini, temuan lapangan yang dibahas sebelumnya akan dibandingkan dengan teori-teori yang relevan sehingga dapat dipetakan 'apa yang telah dicapai' dan 'apa yang perlu dilakukan ke depan'. Tujuan dari kajian di bagian pembahasan ini adalah menyimpulkan hasil temuan tersebut sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian yang telah diungkapkan pada bagian awal. Pembahasan ini akan diawali dengan tinjauan teori mengenai peningkatan kapasitas masyarakat di Tambora dan peran ideal partai politik dalam penanggulangan kebakaran. Selanjutnya hasil penelitian dan tinjauan teori dielaborasi dalam kerangka V2R untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai kondisi kerentanan di Tambora dan intervensi kebijakan yang tepat dalam konteks Pengurangan Risiko Bencana.

4.3.1 Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana

Uraian mengenai risiko kebakaran dan kerentanan masyarakat Tambora telah dipaparkan pada sub-bab sebelumnya. Dari yang telah dibahas, dapat disimpulkan bahwa penyebab kerentanan masyarakat Tambora terhadap kebakaran adalah lemahnya perhatian masyarakat terhadap aspek keselamatan jaringan listrik. Hal ini muncul karena 3 sebab yaitu (1) Ketidaktahuan masyarakat, (2) Kesadaran yang rendah mengenai keselamatan diri dan masyarakat di sekitarnya dan (3) keterbatasan ekonomi. Penyelesaian permasalahan ketidaktahuan masyarakat dan kesadaran yang rendah adalah sosialisasi disertai pemberlakuan aturan yang tegas. Sedangkan permasalahan keterbatasan ekonomi dapat diantisipasi melalui pemberian stimulus berupa potongan pajak, subsidi biaya pemeliharaan instalasi listrik dan program pemberdayaan ekonomi masyarakat (Gambar 4.4).



Gambar 4.5 Diagram alir usulan intervensi kebijakan penanggulangan kebakaran di Tambora

4.3.1.1 Sosialisasi Efektif untuk Mendorong Partisipasi Publik

Sosialisasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat (Lembaga Administrasi Negara, 2011). Akan tetapi,

ada banyak hal yang berpengaruh dalam mewujudkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan tersebut. King, Feltey dan Susel (1998, dalam Kurniawan, 2011) menyebutkan, upaya untuk mendorong partisipasi masyarakat seringkali tidak efektif karena masyarakat diposisikan paling jauh dari permasalahan, sehingga tidak memiliki peran yang cukup besar untuk ikut menentukan kebijakan. Hal ini menjadi sebab munculnya resistensi masyarakat terhadap suatu kebijakan. Untuk itu, masyarakat seharusnya diposisikan sebagai komponen yang paling dekat dengan permasalahan, sehingga partisipasi masyarakat dalam kebijakan benar-benar optimal.

Terkait dengan sosialisasi aspek keselamatan jaringan listrik, baik Camat maupun Pemadam Kebakaran telah mengungkapkan kendala yang dihadapi selama ini. Menurut Camat, selama ini sosialisasi telah dilakukan dalam bentuk pemasangan media publikasi (spanduk himbauan, baligo dan poster) dan dialog langsung dengan warga. Akan tetapi pengaruh sosialisasi tersebut belum terlihat secara nyata dalam perilaku masyarakat. Hal senada juga disampaikan oleh Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora yang menyatakan efektifitas sosialisasi rendah karena banyaknya masyarakat yang menjadi sasarannya. Yang menjadi pertanyaan, apakah telah ada mekanisme evaluasi terhadap efektifitas sosialisasi yang dilakukan? Informasi mengenai hal ini tidak berhasil diperoleh dalam wawancara, akan tetapi kemungkinan besar hal ini belum dilakukan.

Evaluasi terhadap efektifitas sosialisasi yang dilakukan pemerintah menjadi penting karena hal ini dapat menjadi parameter untuk mengetahui seberapa besar pengaruh sosialisasi tersebut terhadap masyarakat. Selain itu, hasil evaluasi dapat menjadi bahan pertimbangan, apakah metode yang digunakan telah tepat sasaran atau tidak. Jika evaluasi menunjukkan bahwa metode yang digunakan saat ini belum cukup efektif, maka diperlukan opsi-opsi metode alternatif yang dapat lebih diterima masyarakat. Jika mekanisme ini berjalan, maka alokasi anggaran

pemerintah untuk sosialisasi pencegahan bencana kepada masyarakat dapat digunakan dengan lebih efisien.

Mengacu pada pendapat King, Feltey dan Susel (1998, dalam Kurniawan, 2011), peningkatan efektifitas sosialisasi dapat dilakukan dengan mendorong munculnya kesadaran kritis – serta inisiatif solusi – dari warga, misalnya melalui diskusi seputar permasalahan keselamatan jaringan listrik. Hal ini berarti sosialisasi yang efektif harus bersifat dialogis, di mana terjadi komunikasi dua arah. Dari penuturan Camat dan Kasi. Pemadam Kebakaran, tersirat bahwa sosialisasi yang selama ini telah dilakukan masih bersifat satu arah. Kondisi ini menunjukkan bahwa aspirasi masyarakat belum menjadi faktor yang menentukan dalam penentuan kebijakan pengurangan risiko kebakaran. Selain itu, respon masyarakat – sebagai umpan balik dari proses sosialisasi – cenderung belum menjadi bahan pertimbangan yang signifikan dalam mengevaluasi efektifitas pelaksanaan sosialisasi pencegahan bencana tersebut.

Seperti dipaparkan sebelumnya, program sosialisasi oleh Dinas Pemadam Kebakaran terkendala keterbatasan anggaran. Dari keterangan ibu Yusriah Zinnun, yang berperan dalam fungsi *budgeting* pada sektor tersebut adalah Komisi A DPRD DKI. Dapat disimpulkan, partai politik yang memiliki perwakilan di komisi A, berada dalam posisi yang menentukan dalam mendorong prioritas *budgeting* untuk program ini. Contoh kasus ini menunjukkan arti penting komitmen politik dari partai-partai di legislatif terhadap prinsip pengurangan risiko bencana dalam penentuan kebijakan (Affeltranger, 2007). Tanpa komitmen politik yang kuat, upaya preventif dalam penanggulangan bencana tidak akan mendapat prioritas lebih dibandingkan upaya responsif yang sesungguhnya lebih merugikan dari sisi finansial.

Penulis melihat perlu dilakukan kajian tersendiri mengenai metode sosialisasi untuk memenuhi kriteria: menjangkau masyarakat seluas mungkin, bersifat dua arah, memiliki dampak berlipat (*multiplier effect*) dan

rendah biaya. Salah satu gagasan yang diajukan adalah menjadikan sosialisasi ini sebagai kebijakan nasional dan merangkul perusahaan media massa, terutama televisi sebagai mitra program sosialisasi ini. Melalui televisi nasional, diharapkan pemerintah dapat menayangkan materi sosialisasi pencegahan bencana yang singkat, padat dan menarik perhatian masyarakat pada waktu utama (*prime time*) secara berkala, dengan biaya disubsidi CSR media tersebut. Untuk menampung respon masyarakat, pemerintah dapat menyediakan saluran berupa kontak telepon, sms dan akun jejaring media sosial. Melalui mekanisme ini, tanggungjawab pemerintah untuk melakukan sosialisasi pencegahan bencana terealisasi secara efektif dan tanggungjawab perusahaan untuk menyisihkan CSR tertunaikan secara tepat sasaran.

4.3.1.2 Membangun Komitmen Bersama dalam Masyarakat

Administrasi Kependudukan menjadi permasalahan yang cukup pelik di DKI Jakarta. Besarnya peningkatan jumlah pendatang dari luar daerah untuk mengadu nasib di Jakarta, tidak diiringi proses pendataan yang tertata dengan baik. Hal ini menyebabkan banyak pendatang yang bermukim di suatu kelurahan tetapi tidak tercatat oleh aparat kelurahan setempat (Ismawan, 2008). Dengan asumsi bahwa penambahan pendatang ilegal berbanding lurus dengan peningkatan perilaku penggunaan listrik yang berisiko, maka keberadaan pendatang ilegal meningkatkan risiko kebakaran. Selain itu, hal ini menjadi sumber kerawanan sosial yang sulit terdeteksi. Maka dari itu, diperlukan upaya untuk menekan pertumbuhan pendatang ilegal ke DKI Jakarta melalui pemberlakuan aturan yang tegas dalam administrasi kependudukan.

Di samping pembenahan dalam aspek kependudukan, aspek keselamatan jaringan listrik juga perlu menjadi perhatian. Diperlukan komitmen bersama dari anggota masyarakat untuk menjaga keselamatan instalasi listrik masing-masing. Agar memiliki pengaruh yang kuat,

komitmen ini perlu diikat dengan suatu kontrak atau perjanjian yang memuat hak, kewajiban serta konsekuensi yang disepakati bersama (Godschalk, 2003). Jika ada anggota masyarakat yang melanggar kontrak, maka masyarakat dapat memberikan sanksi kepada individu tersebut. Sanksi yang diberikan bisa berupa sanksi moral seperti pengucilan atau sanksi yang lebih konkret seperti denda yang dimasukkan ke kas warga. Melalui sistem kontrak kolektif ini diharapkan masyarakat sadar bahwa pelanggaran oleh segelintir anggota masyarakat dapat berdampak merugikan terhadap masyarakat secara keseluruhan, sehingga komitmen semua pihak sangat dibutuhkan.

Mekanisme ini merupakan salah satu ide yang disampaikan Camat Tambora dalam diskusi, saat meninjau lokasi kebakaran di Pekojan. Menurut Camat, pengurus RT dan RW menjadi aktor penting dalam mewujudkan konsep ini. Meski demikian, belum ada penjabaran gagasan tersebut dalam konsep yang lebih teknis. Yang perlu menjadi catatan, inisiatif Kecamatan untuk mengintensifkan *sweeping* instalasi listrik ke rumah-rumah warga merupakan suatu langkah yang tepat menuju kesana. Mengajak masyarakat untuk bersama-sama aparat kecamatan memeriksa instalasi listrik merupakan langkah persuasif yang mendorong kesadaran kritis warga, sesuai pendapat King, Feltey dan Susel (1998, dalam Kurniawan, 2011).

Penertiban administrasi kependudukan seharusnya juga dapat berjalan sinergis dengan gagasan yang disampaikan Camat tersebut. Pengendalian perilaku warga pendatang dapat dilakukan sejak dini, yaitu dengan menjadikan sosialisasi pencegahan kebakaran sebagai prasyarat wajib bagi pendatang yang akan mengurus izin tinggal kepada pengurus RT dan RW setempat. Dengan mekanisme ini, diharapkan kepekaan warga pendatang terhadap lingkungannya telah terbangun sejak awal. Meski demikian, bagaimanapun mekanisme ini baru dapat berjalan ketika kesepakatan warga setempat telah terbentuk.

4.3.1.3 Merangsang Tindakan Proaktif Masyarakat

Seperti telah dibahas sebelumnya, inti permasalahan kerentanan masyarakat Tambora adalah kurangnya perhatian terhadap keselamatan jaringan listrik. Masalah ini dapat diantisipasi melalui program sosialisasi atau penyuluhan. Meski demikian, ada permasalahan yang belum terselesaikan. Selain sebagai pemukiman terpadat, Tambora juga merupakan salah satu pusat kemiskinan di DKI Jakarta. Hal ini membuat sosialisasi yang efektif belum memberikan dampak signifikan ketika berhadapan dengan realita masyarakat yang tidak dapat melakukan aksi karena keterbatasan ekonominya. Contoh paling mudah adalah usaha untuk merehabilitasi instalasi listrik yang umumnya memerlukan biaya cukup besar dalam perspektif warga miskin. Hal ini dapat membuat warga mengurungkan niatnya merehabilitasi jaringan listrik meskipun menyadari kerentanan yang harus dihadapinya.

Menyikapi hal ini, perlu ada intervensi kebijakan dari pemerintah, yang dapat meringankan warga dengan penghasilan minim untuk merehabilitasi jaringan listriknya. Di antara gagasan mengenai upaya yang dapat dilakukan antara lain berupa pemberian subsidi pemeliharaan jaringan listrik atau pemotongan PBB bagi rumah yang instalasi listriknya direhabilitasi secara berkala. Praktek seperti ini telah diterapkan di kota Berkeley – California di Amerika Serikat. Menurut Godschalk (2003), kedua kota ini telah memenuhi kriteria kota yang berketahanan (*resilient city*). Di antara kebijakan pemerintah Berkeley untuk menstimulus partisipasi warga adalah dengan memberikan potongan pajak transfer dan potongan pajak perizinan bagi pemilik rumah yang melakukan upaya mitigasi gempa, serta memberikan program kredit dan pembebasan biaya perbaikan rumah bagi manula dan difabel.

4.3.1.4 Pemberdayaan sebagai Kunci Ketahanan Masyarakat

Di samping beberapa opsi kebijakan di atas, solusi utama dari keterbatasan kondisi ekonomi masyarakat adalah program pemberdayaan masyarakat. Salah satu di antaranya melalui pelatihan keterampilan kerja, seperti yang telah berjalan rutin melalui Pusat Pelatihan Kerja Daerah (PPKD, sebelumnya Balai Latihan Kerja Daerah). Melalui pelatihan keterampilan dari PPKD, kompetensi masyarakat diperkaya, sehingga daya saingnya meningkat di dunia kerja. Begitu pula program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat lainnya, melalui program-program tersebut, taraf ekonomi anggota masyarakat dapat ditingkatkan. Hal ini akan meningkatkan ketahanan ekonomi masyarakat, yang pada akhirnya akan meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana (Twigg, 2004).

Program *Coorporate Social Responsibilty* (CSR) juga dapat mengambil peran dalam peningkatan ketahanan masyarakat di Tambora. Bersama dengan pemerintah setempat, ormas maupun NGO, program CSR dapat mendorong peningkatan ketahanan masyarakat terhadap ancaman kebakaran melalui pemberdayaan ekonomi, pendidikan, kesiapsiagaan bencana, peningkatan kualitas sanitasi umum, peningkatan kualitas kesehatan masyarakat dan atau edukasi keselamatan jaringan listrik. Pendayagunaan sumberdaya CSR dalam program pemberdayaan masyarakat dapat menghasilkan kemanfaatan yang berkesinambungan bagi masyarakat (Badaruddin, 2008). Hal ini menjadi menjadi nilai tambah tersendiri bagi program CSR di luar fungsi publisitas di depan media.

4.3.2 Partai Politik dalam Pengurangan Risiko Bencana di Tambora

Dalam bagian ini dibahas kondisi faktual partisipasi partai politik dan kondisi ideal peran partai politik dalam pengurangan risiko bencana, khususnya kebakaran. Perbandingan dari kedua kondisi ini menghasilkan

langkah-langkah yang perlu dilakukan partai politik untuk mencapai kondisi ideal yang diharapkan. Berdasarkan definisi partai politik menurut Asshiddiqie (2006), peran partai politik dapat dirumuskan menjadi tiga hal, yaitu sebagai perantara proses pengambilan keputusan bernegara, penghubung masyarakat dengan institusi kenegaraan dan media perjuangan nilai serta kepentingan konstituen. Dalam konteks penanggulangan bencana, ketiga peran tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut menjadi sebagai berikut:

- Sebagai penghubung masyarakat dengan institusi kenegaraan: Partai politik menjalankan fungsi komunikasi politiknya, yaitu artikulasi kepentingan masyarakat kepada institusi-institusi negara dan sosialisasi kebijakan dari institusi negara kepada masyarakat.
- Sebagai media perjuangan nilai dan kepentingan konstituen: partai politik berperan mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam perumusan kebijakan penanggulangan bencana.
- Sebagai perantara proses pengambilan keputusan: Partai Politik berperan mendekatkan masyarakat dengan proses pengambilan kebijakan melalui penguatan interaksi Legislatif dengan Konstituen, melalui struktur kepengurusan partai, terutama di tingkat ranting.
- Selain peran-peran di atas, potensi yang dimiliki sistem kaderisasi anggota dalam partai politik membuka peluang partai politik untuk berkontribusi lebih jauh dengan mencetak SDM yang handal dalam penanggulangan bencana, baik di tataran kebijakan maupun tataran operasional.

Ketiga peran ini berjalan secara paralel dan beririsan satu sama lain, sehingga satu sama lain bersifat saling melengkapi.

4.3.2.1 Aksi Kemanusiaan Partai Politik Sebagai Realita

Seperti telah dibahas sebelumnya, ada empat partai politik yang ikut berpartisipasi dalam penanganan bencana kebakaran di Pekojan (15/02/2012), yang masing-masing diberi kode alfabet acak dari A hingga D. Dari empat partai, dua di antaranya mendirikan posko, yaitu partai B yang mendirikan posko dapur air di sisi barat lokasi kebakaran dan Partai D yang membuka posko penggalangan bantuan di Jl. Pekojan 3. Dua partai lainnya, yaitu A dan C memberikan bantuan logistik bagi korban. Bentuk kontribusi dari partai-partai politik yang terlibat seperti tertera dalam Tabel 4.9.

Tabel 4.10 Data Bantuan Partai Politik dalam Kebakaran Pekojan 15/02/2012

Partai	Bantuan	Relawan
A	Logistik	
B	Dapur Air, Logistik dan Layanan Kesehatan	√
C	Logistik	
D	Penggalangan Bantuan Masyarakat (Posko)	√

Sumber: Resume Wawancara Karang Taruna, 19/02/2012

Dari pengamatan di lapangan, partai B merupakan yang pertama kali merespon kejadian dan yang paling lama berpartisipasi dalam kejadian kebakaran ini. Hal ini menjadi alasan untuk melakukan pendalaman mengenai mekanisme di internal partai B dalam merespon suatu kejadian bencana. Pada tanggal 16/02/2012 malam, dilakukan wawancara dengan sekelompok (4 orang) relawan partai B yang mendapat giliran bertugas menjaga posko. Keempat relawan berasal dari kelurahan yang berbeda, 2 orang berasal dari kelurahan Jembatan Besi (Wawan dan Uki) dan 2 orang dari Angke (Dwi dan Ace). Intisari dari hasil wawancara tersebut, ditambah hasil wawancara dengan Wawan (kelurahan Pekojan) dan Sudibyo (ketua pengurus tingkat Kecamatan) adalah sebagai berikut:

- Yang bertanggungjawab untuk merespon kejadian kebakaran di suatu kelurahan adalah pengurus ranting (tingkat kelurahan) setempat.
- Pengurus ranting dari kelurahan lain bertanggungjawab mendukung pengurus ranting di lokasi baik dalam bentuk dukungan logistik maupun utusan SDM untuk tugas piket menjaga posko.
- Layanan yang diberikan kepada masyarakat adalah dapur umum dan pemeriksaan kesehatan gratis. Jika dampak kebakaran cukup besar dan berdampak cukup lama, diusahakan ada layanan trauma healing, terutama bagi anak-anak.
- Pada kejadian dengan kerugian kurang dari 100 rumah, posko dibuka 3-7 hari, sedangkan jika dampaknya cukup besar, posko dapat bertahan hingga 1 bulan, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan ketersediaan kas.
- Jika intensitas dampak kebakaran dianggap terlalu besar, maka tanggungjawab untuk merespon diambil alih oleh pengurus di tingkat kecamatan, dengan dukungan pengurus ranting dan pengurus tingkat kotamadya.

Kompilasi hasil wawancara di atas menunjukkan adanya semacam prosedur operasional standar (SOP) mengenai respon partai B ketika terjadi kebakaran di Tambora. Belum terkonfirmasi apakah prosedur ini berlaku secara nasional atau bagian dari inisiatif pengurus partai B di daerah Tambora. Tidak diperoleh informasi yang mencukupi mengenai mekanisme yang ada di partai politik lain, sehingga hasil temuan ini hanya dapat sebatas memperkaya kajian dalam penelitian ini. Hasil temuan ini tidak dapat dijadikan parameter perbandingan dengan partai lain.

Dari hasil pengamatan dan wawancara diketahui bahwa respons dari tiap partai politik terkait terjadinya kejadian kebakaran berbeda-beda. Terdapat banyak faktor yang menjadi penyebab perbedaan tersebut. Wawan (relawan Partai B, 16/02/2012) dan M. Yunus (relawan Partai D, 18/02/2012) secara implisit menyebutkan bahwa penyebabnya adalah

ketersediaan SDM relawan yang bervariasi di setiap partai politik. Wawan menambahkan, intensitas atau besaran dampak kejadian bencana juga ikut berpengaruh. Sebagai contoh, Wawan menyebutkan bahwa untuk ukuran Tambora, kebakaran di bawah 100 rumah biasanya dianggap sebagai kejadian kecil bagi sejumlah pihak, sehingga responnya tidak sebesar jika jumlah kerugian mencapai 300 rumah seperti pada kebakaran di Angke, 1 September 2011. Isnawa Adji (Camat Tambora) dan Indra (Karang Taruna) melihat ada atau tidaknya agenda politik – seperti pilkada, pilpres atau pemilu nasional – juga ikut berpengaruh. Hal tersebut secara implisit menunjukkan bahwa motivasi dari tiap partai politik dalam memberikan bantuan bervariasi.

Temuan di lapangan pada Kebakaran Pekojan 15/02/2012, menunjukkan kondisi nyata peran partai politik di tengah masyarakat. Kesimpulan yang dapat diambil dari hasil temuan diatas, respon keempat partai politik yang terlibat lebih banyak menekankan pada aksi kemanusiaan yang bersifat reaktif dan kuratif (memulihkan). Belum terlihat adanya langkah proaktif berupa mitigasi yang mengarah pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam penanggulangan bencana (Godschalk, 2003). Jika melihat inti permasalahan kerentanan masyarakat yang telah dibahas sebelumnya, hasil ini menunjukkan bahwa sebatas yang teramati di lapangan, keempat partai politik belum berkontribusi secara optimal terhadap ketahanan masyarakat di kecamatan Tambora.

4.3.2.2 Urgensi Partai Politik: Penerapan Prinsip *Good Governance* sebagai Parameter Ketahanan Daerah

Sebagai sarana komunikasi politik, suatu partai politik harus dapat menjadi saluran aspirasi masyarakat kepada berbagai institusi negara. Selain itu, dari sisi yang sebaliknya, partai politik juga harus dapat mengkomunikasikan program-program, kebijakan-kebijakan serta aturan yang dikeluarkan oleh institusi negara ke masyarakat sekitarnya

(Budiardjo, 2003). Dalam konteks Manajemen Bencana, hal ini berarti bahwa suatu partai politik harus bisa menjadi media advokasi kebijakan publik yang mengakomodasi konsep pengurangan risiko bencana (PRB). Di sisi sebaliknya, partai politik harus proaktif mengkomunikasikan kebijakan institusi negara yang mendorong peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana.

Dalam konteks komunikasi politik, elemen internal partai politik yang banyak berinteraksi langsung dengan masyarakat adalah struktur di tingkat terendah, yaitu pengurus ranting (tingkat kelurahan). Sebagai tingkatan yang paling dekat dengan masyarakat, pengurus ranting berperan menampung aspirasi dan kepentingan warga di sekitarnya. Aspirasi masyarakat diperoleh dari pendapat serta keluhan yang disuarakan langsung oleh masyarakat kepada pengurus ranting. Sedangkan kepentingan masyarakat diperoleh dari kesimpulan pengamatan pengurus ranting terhadap kondisi di sekitarnya. Aspirasi dan kepentingan masyarakat ini kemudian dirumuskan menjadi suatu program advokasi kebijakan oleh partai politik, yang akan diteruskan pada institusi-institusi negara yang terkait.

Aspirasi dan kepentingan masyarakat bisa sangat beragam dan dapat bertolakbelakang satu sama lain. Maka dari itu, persepsi dari berbagai pihak perlu diselaraskan, sehingga diperoleh jalan tengah yang diterima semua pihak. Sebagai salah satu saluran aspirasi, partai politik (pengurus ranting) memiliki peran untuk membantu menengahi proses penyelarasan tersebut (IMD, 2006). Proses ini disebut dengan *interest aggregation* (Budiardjo, 2003). Aspirasi masyarakat tersebut, selanjutnya perlu untuk dirumuskan menjadi suatu program advokasi kebijakan yang akan diajukan kepada institusi yang berkewenangan (*interest articulation*), baik itu ke eksekutif (Pemda, dinas-dinas, kementerian), legislatif (DPRD atau DPR), maupun pihak-pihak lain (seperti BUMN, perusahaan swasta, dll).

Pada pengamatan di Pekojan, bentuk komunikasi politik terlihat dalam kasus adanya pungutan liar dalam perbaikan jaringan listrik ke rumah-rumah warga. Saat seorang anggota DPR-RI berkunjung ke lokasi (Sabtu, 18/02/2012), warga mengadukan hal ini ke anggota DPR tersebut. Pengaduan tersebut ditindaklanjuti dengan inisiasi forum diskusi warga dengan PLN (Senin, 20/02/2012) atas fasilitasi dari anggota DPR yang bersangkutan. Dalam kasus ini, pengurus ranting berperan dalam koordinasi dengan warga, sedangkan anggota DPR berkomunikasi dengan manajemen PLN. Forum diskusi antara warga dengan manajemen PLN meluruskan beberapa kesalahfahaman antara kedua belah pihak dan dapat dicapai kesepakatan mengenai teknis perbaikan jaringan listrik warga.

Kasus advokasi listrik dalam Kebakaran Pekojan hanya satu dari sekian banyak contoh mengenai bagaimana fungsi komunikasi politik berjalan dalam interaksi antara masyarakat dengan institusi layanan publik (*governance* dalam definisi menurut Pasteur, 2011). Yang menjadi catatan penting, jika mengacu pada gagasan *Resilient City* yang dipaparkan Godschalk (2003), peran ranting – atau partai politik, secara lebih holistik – dalam fungsi komunikasi politik seperti kasus ini, idealnya tidak diperlukan, jika interaksi antara institusi layanan publik dengan masyarakat telah berjalan dengan baik. Dalam konteks Indonesia, peran partai politik sebagai penghubung antara masyarakat dengan institusi-institusi publik menjadi penting karena prinsip *good governance* – yang berjalan dengan prinsip terbuka, akuntabel, wajar dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (AusAID, 2000) – belum berjalan optimal di institusi-institusi tersebut. Dengan kondisi yang ada tersebut, peran sesungguhnya dari partai politik adalah mendorong prinsip-prinsip *good governance* berjalan di institusi-institusi negara.

Dari bahasan di atas, jika dikaitkan dengan konteks manajemen bencana, penulis menemukan bahwa penerapan gagasan mengenai Kota Tangguh (*resilient city*) berkaitan erat dengan penerapan prinsip *good*

governance. Kemampuan masyarakat dan institusi-institusi publik – termasuk juga BUMN seperti PLN dan sektor privat – untuk berinteraksi dan saling mendukung satu sama lain dalam situasi darurat ditentukan oleh kemampuan komponen-komponen sistem kota tersebut berinteraksi dalam situasi normal. Jika dalam kondisi normal tidak terjadi interaksi yang baik antara masyarakat dengan institusi-institusi publik tersebut, maka kondisi ini akan semakin buruk dalam situasi darurat. Dari logika ini, penerapan prinsip *good governance* dalam pemerintahan lokal menjadi prasyarat mutlak bagi ketahanan suatu daerah terhadap bencana.

Mengacu pada kesimpulan ini, untuk mencapai ketangguhan daerah, harus ada inisiatif masyarakat untuk mendorong berjalannya prinsip-prinsip *good governance* di institusi-institusi pemerintahan daerah. Peran ini, utamanya ada pada partai politik di tingkat cabang dan ranting. Dalam kondisi interaksi masyarakat dengan institusi pemerintahan daerah (dalam konteks Tambora adalah pemerintah Kelurahan, Kecamatan, Kota dan Propinsi, beserta seluruh unsur dinas yang ada) belum berjalan dengan baik, Partai Politik memfasilitasi penyampaian aspirasi dan kepentingan masyarakat kepada institusi-institusi tersebut, sekaligus membantu pemerintah daerah dalam mensosialisasikan program-programnya kepada masyarakat. Secara paralel, partai politik memberikan masukan-masukan dan evaluasi terhadap layanan publik di institusi-institusi tadi, serta memantau proses perbaikannya.

Untuk menjalankan peran ini, cabang dan ranting partai politik harus menjalankan tiga prinsip. Pertama, mereka harus mampu bersosialisasi dengan baik dengan masyarakat di sekitarnya, sehingga dapat menyerap aspirasi dengan baik. Kedua, pengurus ranting harus memahami dengan baik karakteristik lingkungan masyarakat di sekitarnya, sehingga dapat merumuskan kepentingan masyarakat di lingkungannya dan memberikan masukan-masukan kepada institusi pemerintahan lokal yang berkewenangan. Ketiga, partai politik harus mampu membangun

hubungan yang baik dengan berbagai pihak yang berkewenangan dalam perannya melakukan advokasi kepentingan masyarakat.

4.3.2.3 Urgensi Partai Politik: Penyusunan Kebijakan Mitigasi yang Proaktif dan Partisipatif

Dalam bahasan mengenai kebijakan penanggulangan kebakaran daerah (sub-bab 4.2.2) telah diungkapkan bahwa Pemerintah Daerah – dalam hal ini Kecamatan Tambora, Pemerintah Propinsi DKI dan dinas Pemadam Kebakaran – telah menjalankan serangkaian program penanggulangan kebakaran. Program-program ini menunjukkan telah ada upaya proaktif (Godschalk, 2003) pemerintah daerah DKI Jakarta dalam penanggulangan kebakaran. Akan tetapi, ada hal yang perlu menjadi pertanyaan bersama. Mengapa angka kebakaran di DKI Jakarta, khususnya kecamatan Tambora masih tetap tinggi (berada di kisaran 25-35 kejadian per tahun seperti disebutkan Ismawan 2008)? Pada bagian ini akan dibahas kendala dan solusi permasalahan ini, serta peran partai politik di dalamnya.

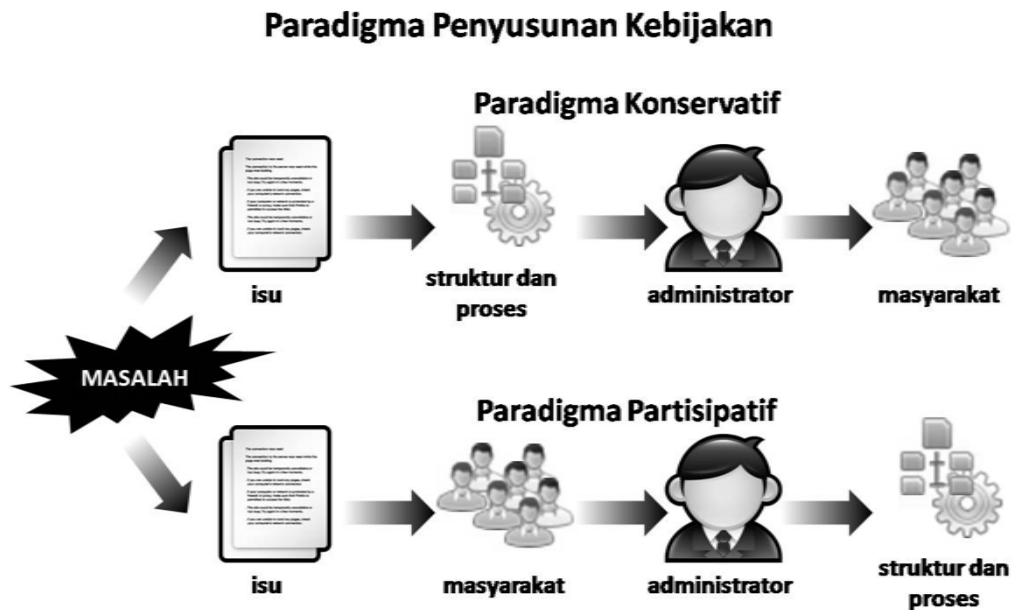
Pemerintah Kecamatan dan Propinsi, menjalankan sejumlah program dan kebijakan yang mengarah mitigasi bencana dengan penekanan yang berbeda. Pemerintah Propinsi, dalam kaitannya dengan penataan wilayah, cenderung melakukan upaya mitigasi fisik (Godschalk, 2003) berupa program pembangunan rumah susun sederhana dan tandon-tandon penampungan air. Pemerintah Kecamatan telah berinisiatif menjalankan program *sweeping* listrik dan sosialisasi pencegahan bencana kepada masyarakat yang lebih mengarah pada upaya mitigasi sosial. Di samping upaya mitigasi yang dilakukan Propinsi dan Kecamatan, Dinas Pemadam Kebakaran – di luar tugasnya melakukan respon pemadaman api – juga menjalankan beberapa program berkaitan kesiapsiagaan masyarakat, di antaranya berupa pelatihan Balakar serta penyediaan alat bantu pemadaman berupa Motor Pompa dan APAR.

Program-program yang diselenggarakan pemerintah daerah tersebut masing-masing menghadapi kendala yang spesifik. Menurut Camat, upaya mitigasi fisik yang dilakukan Pemerintah Propinsi terkendala ketersediaan dana pemerintah akibat tingginya biaya pembebasan lahan. Di sisi lain, pembangunan rumah susun sederhana harus menghadapi resistensi warga yang menolak upaya relokasi. Program *sweeping* listrik yang dilakukan Pemerintah Kecamatan relatif tidak mengalami kendala yang berarti, akan tetapi program sosialisasi pencegahan kebakaran yang dilakukan Kecamatan belum cukup efektif menjangkau masyarakat. Hal ini terlihat dari angka kejadian kebakaran yang masih tetap tinggi. Dalam pelatihan Balakar (Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran) yang diadakan Dinas Pemadam Kebakaran, kendala ada pada keterbatasan alokasi anggaran.

Penulis melihat ada kesamaan di antara program-program tersebut, yaitu masyarakat cenderung diposisikan hanya sebagai objek dari kebijakan pemerintah. Hal ini membuat masyarakat berada dalam posisi yang pasif dalam merespon kebijakan atau program yang dilaksanakan pemerintah tersebut. Di samping itu kondisi ini membuat respon masyarakat – yang dapat berupa opini, komentar, protes, kecaman serta keluhan – yang merupakan wujud umpan balik terhadap kebijakan pemerintah cenderung terabaikan. Hal ini mendorong munculnya sikap resisten atau apatis dari masyarakat.

King, Feltey dan Susel (1998, dalam Kurniawan, 2011) menyebutkan adanya empat komponen utama partisipasi publik, yaitu (1) isu atau situasi; (2) struktur, sistem, dan proses administrasi di mana partisipasi mengambil tempat; (3) Administrator; dan (4) masyarakat. Dalam penyusunan kebijakan, seringkali administrator (pemerintah) menempatkan masyarakat dalam posisi yang terjauh dari permasalahan yang mendasari suatu kebijakan. Hal ini membuat kebijakan yang telah berlaku sulit untuk direvisi ketika ada umpan balik negatif masyarakat terhadap kebijakan tersebut yang dianggap tidak tepat, karena proses

administrasi (sistem birokrasi) sulit untuk berubah. Hal inilah yang memunculkan sikap resisten dan ketidakpercayaan dari masyarakat. Kunci penyelesaian permasalahan tersebut menurut King, Feltey dan Susel adalah memposisikan masyarakat lebih dekat dengan permasalahan (Gambar 4.5), melalui partisipasi otentik dari masyarakat.



Gambar 4.6 Visualisasi gagasan Penyusunan Kebijakan Partisipatif menurut Teori King, Feltey dan Susel (1998)

Suatu partisipasi otentik masyarakat dapat terwujud melalui beberapa upaya. Pertama, memberdayakan dan mendidik masyarakat untuk dapat menerima sistem perumusan kebijakan yang partisipatif, di mana mereka dapat mengevaluasi pengaruh aspirasi mereka, merasakan keterwakilan elemen masyarakat yang luas, dan dapat mengetahui keluaran yang dihasilkan. Kedua, mendidik dan merubah paradigma para administrator (aparatur pengambil kebijakan) dari manajer yang ahli menjadi mitra yang kooperatif bagi masyarakat, melalui peningkatan keterampilan intrapersonal mereka. Selain itu peran dari seorang administrator perlu untuk didefinisikan kembali agar dapat beradaptasi dengan sistem dan pola kerja yang baru. Ketiga, mengaktifkan atau menata sistem birokrasi

(struktur dan proses administrasi) agar dapat mendukung sistem partisipatif tersebut. Dengan demikian terlihat bahwa inti dari ketiga langkah tersebut adalah menyiapkan komponen-komponen pendukung dari sistem pengambilan keputusan ini, yaitu masyarakat, aparatur pemerintah dan sub-birokrasi.

Merujuk pada gagasan King, Feltey dan Susel diatas, pada konteks Tambora, kunci penyelesaian dari kendala-kendala yang ada adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan pengurangan risiko kebakaran. Pemerintah harus melibatkan masyarakat sejak tahap analisis masalah, perumusan kebijakan hingga tahap penerapannya. Selain itu, umpan balik dari masyarakat juga harus dilihat sebagai upaya untuk menyempurnakan kebijakan, sehingga hendaknya dipertimbangkan dalam proses evaluasi dan revisi kebijakan.

Dalam program-program mitigasi fisik yang dilakukan Pemerintah Propinsi, yang menjadi kendala adalah biaya pembebasan lahan dan resistensi masyarakat. Mengacu pada pendapat Boin & 't Hart (dalam Rodriguez et al. 2007), resistensi yang ada menunjukkan bahwa warga belum menganggap penataan wilayah – dalam konteks pembangunan rumah susun – dan penyediaan cadangan air – dalam program pembuatan tandon-tandon air – sebagai hal yang mendesak (*urgent*) bagi mereka. Dengan kata lain, *Sense of Urgency* mengenai perlunya penataan pemukiman kumuh dan pentingnya cadangan air untuk pemadaman kebakaran belum masuk dalam logika masyarakat. Meskipun dari sudut pandang pemerintah kedua program ini untuk kepentingan masyarakat, resistensi menunjukkan maksud pemerintah tersebut belum dipahami masyarakat. Kondisi ini dapat terjadi karena masyarakat tidak terlibat dalam proses perancangan kebijakan tersebut, sehingga tidak merasa memiliki kebijakan tersebut.

Di samping itu, penulis melihat, kedua kendala ini timbul dipengaruhi adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah.

Kesimpulan ini muncul dari interpretasi penulis terhadap opini masyarakat di dua daerah padat penduduk di Jakarta, yaitu warga Pekojan – Tambora (wawancara warga di sekitar lokasi kebakaran 16-25/02/2012) dan Rawa Buaya – Cengkareng (observasi forum warga, 12/06/2011) yang cenderung mengasosiasikan kata ‘pembebasan lahan’ dengan ‘apartemen’, ‘mall’ dan ‘ruko’. Hal ini masih perlu diverifikasi melalui survei yang lebih akurat, akan tetapi hal ini cukup memberikan gambaran bahwa pembebasan lahan cenderung dipersepsikan berorientasi pembangunan kawasan komersil. Hal ini mendorong warga di sekitar lokasi yang akan dibebaskan untuk menetapkan harga pembebasan lahan yang tinggi.

Solusinya kembali kepada upaya sosialisasi yang partisipatif kepada masyarakat. Tidak cukup hanya melalui penyuluhan searah, sosialisasi yang partisipatif perlu mempertimbangkan pendekatan dialogis (Kurniawan, 2011). Metode diskusi terarah (FGD – *focus group discussion*) dapat menjadi salah satu bentuk teknis pendekatan dialogis ini. Selain itu, peluang masyarakat untuk ikut dalam forum penyusunan kebijakan perlu dibuka seluas mungkin, sehingga keberadaan pengurus RT atau RW di tengah masyarakat harus diposisikan sebagai pengkoordinasi warga dan bukan representatif (perwakilan) dari warga itu sendiri. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah keputusan yang bersifat elitis. Dengan pendekatan dialogis melalui forum diskusi, upaya mitigasi sosial yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan Tambora sekaligus mendukung upaya mitigasi fisik oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.

Partai politik, melalui struktur di tingkat cabang dan ranting dapat dapat ambil bagian dengan memfasilitasi Aparat Pemerintah atau Anggota Legislatif dalam menjangkau masyarakat. Sebagai perpanjangan tangan partai di tingkatan yang paling dekat dengan masyarakat, ranting – dan juga cabang – dituntut untuk menjadi komponen internal dari partai yang paling tahu tentang permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat. Informasi mengenai permasalahan-permasalahan inilah dibutuhkan aparat

pemerintahan daerah, terutama di tataran pengambilan keputusan untuk menghasilkan program yang lebih partisipatif bagi masyarakat.

Pola-pola pelibatan masyarakat seperti dalam kasus kota Berkeley, dapat menjadi alternatif metode pelibatan partisipasi masyarakat dalam kebijakan. Godschalk (2003) menyebutkan dua di antara metode yang diterapkan dalam pengambilan kebijakan penanggulangan gempa di Berkeley, yaitu jajak pendapat (*local ballot*) dan sidang dewan kota (*city council*). Jajak pendapat dilakukan untuk lima kebijakan rehabilitasi (*retrofitting*) terhadap beberapa fasilitas publik dan sekolah di Berkeley. Penggunaan metode jajak pendapat sangat langka ditemui di Indonesia, akan tetapi dapat digunakan pada cakupan lokal seperti di tingkat Kecamatan atau Kelurahan. Akan tetapi yang perlu menjadi catatan, mengacu pada teori King, Feltey dan Susel (1998 dalam Kurniawan, 2011) metode ini efektif ketika isu yang diangkat telah mengemuka di tengah masyarakat.

Contoh kebijakan yang diputuskan melalui sidang dewan kota Berkeley adalah kebijakan pemotongan pajak bagi pemilik bangunan yang melakukan upaya keselamatan seismik. Dewan kota dapat diwakili keberadaannya oleh DPRD di Tingkat Propinsi atau melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam konteks peranan DPRD, interaksi antara anggota legislatif dan masyarakat sangat dibutuhkan. Dalam hal ini, peran ranting dan cabang partai politik menjadi sangat penting untuk dapat menjangkau masyarakat secara optimal. Mengacu pada poin solusi pertama yang dipaparkan King, Feltey dan Susel, keberadaan entitas yang memungkinkan masyarakat memantau proses pengolahan aspirasi mereka adalah struktur ranting dan cabang dari Partai Politik ini.

Bentuk penerapan prinsip partisipatif untuk program-program peningkatan kesiapsiagaan oleh Pemadam Kebakaran sedikit berbeda dengan penerapan di Propinsi dan Kecamatan. Dalam program Balakar

dan pengadaan APAR (Alat Pemadaman Api Ringan) permasalahan utama adalah keterbatasan anggaran. Yang perlu dipertimbangkan, keterbatasan APBD adalah suatu keniscayaan, sehingga menaikkan proporsi anggaran dari suatu program berarti menurunkan proporsi untuk program-program lainnya. Karena itu partisipasi pihak di luar pemerintah dapat diarahkan untuk mendorong realisasi kedua program tanpa mengandalkan alokasi APBD. Salah satu opsi yang realistis adalah pelibatan program Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR – *Coorporate Social Responsibility*) sebagai mitra Pemerintah Daerah dalam program ini.

Peran partai politik dalam hal ini adalah mengontrol transparansi program-program yang melibatkan kemitraan CSR tersebut. Peran ini lebih tepat berada pada anggota legislatif di DPRD yang berkewenangan menjalankan fungsi *controlling* dan *budgeting* terhadap pemerintahan daerah, akan tetapi hal ini berpeluang membuka peluang munculnya penyimpangan jika tidak didampingi dengan mekanisme lainnya. Oleh karena itu, masyarakat juga penting untuk dilibatkan secara langsung untuk mengawasi transparansi pelaksanaan program-program kemitraan pemerintah dengan CSR. Dalam hal ini struktur Cabang dan Ranting berperan mendampingi masyarakat dalam mengawasi transparansi program-program tersebut.

Dari uraian panjang ini, peran partisipasi publik sangat penting untuk menunjang suksesnya kebijakan-kebijakan terkait mitigasi dan peningkatan kesiapsiagaan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam kebijakan, idealnya dimulai sedini mungkin, yaitu dari awal proses perumusan masalah. Partai politik memegang peranan penting dalam mendorong partisipasi masyarakat, yaitu dengan memperkecil jarak antara aparat pemerintahan daerah dan anggota legislatif dengan masyarakat melalui struktur di tingkat ranting dan cabang. Di samping itu, partai politik berperan penting membangun kesadaran masyarakat akan

transparansi penerapan kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya dalam pengurangan risiko bencana.

4.3.2.4 Urgensi Partai Politik: Penguatan Interaksi Legislatif – Konstituen sebagai Parameter Ketahanan Daerah

Apa yang dibahas pada bagian ini sebenarnya telah disinggung pada bagian sebelumnya. Akan tetapi bagian ini diharapkan dapat mengungkapkan dengan lebih sistematis mengenai peran penting struktur Kepengurusan Partai Politik di Tingkat Ranting terhadap kinerja anggota Legislatif sebagai representasi konstituennya. Penguatan interaksi antara Legislatif dengan konstituennya sebenarnya tidak berhubungan langsung dengan upaya Pengurangan Risiko Bencana. Akan tetapi jika mengacu pada pendapat Godschalk (2003), penguatan interaksi dan sinergi antar komponen sosial dari suatu daerah – mengadaptasi konteks *resilient city* untuk cakupan propinsi seperti DKI Jakarta –, termasuk di dalamnya lembaga legislatif dan masyarakat, berperan penting dalam membentuk daerah yang memiliki ketahanan terhadap bencana.

Sebagaimana diungkapkan Asshiddiqie (2006), partai politik memiliki peran sebagai perantara proses pengambilan keputusan atau kebijakan. Hal ini berarti makna keberadaan suatu partai politik di tengah masyarakat ditentukan dari seberapa efektif fungsi komunikasi politik (Budiardjo, 2003) dalam partai politik tersebut berjalan. Jika diurai lebih dalam, fungsi komunikasi politik mencakup dua proses, yaitu (1) penyaluran aspirasi serta kepentingan masyarakat ke institusi-institusi negara; dan (2) penyebarluasan informasi mengenai kebijakan-kebijakan dari institusi-institusi negara kepada masyarakat. Berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan – secara khusus dalam konteks tesis ini adalah pengurangan risiko bencana –, maka proses penyaluran aspirasi masyarakat ke institusi negara, khususnya legislatif yang perlu menjadi fokus pembahasan.

Agar proses pengambilan kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat, penyaluran aspirasi dan kepentingan masyarakat ke legislatif harus berjalan secara efisien dan efektif (Kurniawan, 2011 dan Winarno, 2011). Pada situasi yang berlaku saat ini, interaksi antara anggota legislatif dengan masyarakat umumnya terjadi pada masa reses di DPR dan DPRD. Pendekatan yang dilakukan anggota legislatif untuk dapat menjangkau masyarakat bervariasi, tergantung pada kebijakan partai politik, tetapi secara garis besar terbagi menjadi dua pola, yaitu (1) anggota legislatif turun ke lapangan secara mandiri dan (2) anggota legislatif difasilitasi oleh struktur partai politik untuk berinteraksi dengan masyarakat, baik itu di tingkat propinsi, cabang maupun ranting. Pola pertama cenderung mengandalkan inisiatif dari individu anggota legislatif, sehingga membuka peluang interaksi legislatif dengan konstituennya tidak berkesinambungan. Pola interaksi legislatif dengan konstituen yang difasilitasi struktur partai politik cenderung lebih konsisten karena melibatkan sistem manajemen organisasi yang berlaku di dalam partai politik tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip interaksi komponen yang *interdependent* (saling bergantung/mendukung) sebagai prasyarat sebuah *resilient system* yang diungkapkan Godschalk (2003).

Seperti telah paparkan sebelumnya, sebagai komponen internal partai politik yang berada paling dekat dengan masyarakat, kepengurusan ranting – dan cabang di atasnya – cenderung memiliki peran besar dalam menjangkau masyarakat. Hal ini memposisikan ranting sebagai struktur yang paling berperan untuk memfasilitasi interaksi anggota legislatif dengan konstituennya. Untuk menunjang kebutuhan tersebut, pengurus ranting – sebagai komponen yang terdekat dengan masyarakat – harus memiliki akses yang mudah kepada anggota legislatif – sebagai bagian terdekat dengan kebijakan – dari partainya. Untuk aspirasi yang tidak bersifat mendesak, proses advokasi dapat difasilitasi pengurus tingkat kota maupun propinsi, akan tetapi untuk kepentingan-kepentingan

masyarakat yang bersifat mendesak, diperlukan alternatif jalur komunikasi antara pengurus ranting dengan legislatif.

Umpan balik dari legislatif juga diperlukan sebagai mekanisme kontrol untuk mengevaluasi kinerja anggota legislatif dalam menjalankan tanggungjawabnya sebagai perwakilan masyarakat konstituen (*interest representation*). Evaluasi kinerja anggota legislatif merupakan tanggungjawab partai politik terhadap masyarakat yang telah memberikan dukungan dalam pemilu. Jika mekanisme kontrol terhadap legislatif berjalan dengan baik, maka perilaku anggota legislatif yang tidak sesuai dengan norma yang berlaku umum – misalnya, melakukan korupsi dan perbuatan asusila – dapat ditindak secara tegas di internal partai politik sebelum konsekuensi hukum yang lebih besar melalui institusi seperti BK-DPR/DPRD, KPK dan kepolisian. Kemampuan partai politik dalam melakukan kontrol dan evaluasi terhadap anggota dewan juga menjadi parameter kualitas partai politik tersebut sebagai saluran aspirasi masyarakat (Asshiddiqie, 2006).

Untuk aspirasi yang ditujukan ke institusi selain legislatif, peran kepengurusan partai di tingkatan yang lebih tinggi dari ranting menjadi sangat penting. Penyampaian aspirasi ke pemerintah daerah, dinas-dinas, kementerian akan lebih besar pengaruhnya jika pengurus di tingkat kecamatan, kota/kabupaten dan propinsi ikut terlibat. Meski demikian, efektifitas peran struktur partai politik dalam menyalurkan aspirasi lebih banyak ditentukan kemampuan personal pengurus dalam membangun komunikasi dengan pihak yang berkewenangan. Hal ini ditemui selama observasi (19-20 Februari 2012), di mana pengurus ranting Partai B terlibat secara intens berkomunikasi dengan Camat dan Kepala Suku Dinas Kesehatan Jakarta Utara dalam advokasi biaya rumah sakit bagi korban runtuh puing. Maka dari itu, pengurus partai politik dituntut untuk secara proaktif membina hubungan yang baik dengan berbagai pihak, terutama pemangku kepentingan (*stakeholder*) di wilayahnya.

4.3.2.5 Urgensi Partai Politik: Pembentukan SDM yang Kompeten dalam Pengurangan Risiko Bencana

Merujuk pada uraian menurut Budiardjo (2003), fungsi partai politik di antaranya adalah sebagai sarana sosialisasi dan rekrutmen politik. Kedua fungsi ini erat kaitannya dengan pengembangan (manajemen) sumber daya manusia di internal partai politik. Dengan kata lain, kedua fungsi ini tidak dapat dilepaskan dari tugas sistem kaderisasi anggota suatu Partai Politik, yaitu merekrut dan membina kader sebagai calon pemimpin yang melanjutkan kontinuitas organisasi agar terus berkembang di masa yang akan datang (Triono, 2011). Dalam kaitannya dengan Pengurangan Risiko Bencana, partai politik dengan sistem kaderisasi memiliki potensi besar untuk mencetak SDM unggul, baik di tataran perumusan kebijakan di legislatif maupun di tataran teknis operasional di lapangan.

Sosialisasi politik merupakan proses memperkenalkan sistem politik pada seseorang dan sarana mewariskan patokan-patokan serta keyakinan-keyakinan politik kepada generasi sesudahnya (Zuhri, 2010). Dalam fungsi sosialisasi politik, partai politik menjadi sarana terjadinya proses penyebarluasan gagasan serta pemikiran yang telah dirumuskan di internal partai politik tersebut kepada masyarakat luas (Budiardjo, 2003). Salah satu metodenya adalah melalui proses pengkaderan (kaderisasi) anggota Partai Politik. Walaupun terdapat perbedaan persepsi mengenai batasan istilah 'kader', akan tetapi secara umum kaderisasi dapat diartikan sebagai proses penyiapan sumber daya manusia (kader) agar kelak menjadi pemimpin yang mampu membangun peran dan fungsi organisasi secara lebih baik (Triono, 2011).

Dalam konteks penanggulangan bencana (kebakaran), sosialisasi politik memiliki arti penting dalam membentuk perilaku anggota partai politik dalam merespon kejadian bencana, baik di tataran perumusan kebijakan maupun teknis operasional saat ada kejadian. Meski demikian

latar belakang ideologi, sistem nilai dan karakteristik lainnya dari suatu partai politik membuat sistem dan pola kaderisasi di setiap partai politik berbeda-beda. Perbedaan karakteristik dalam pola/sistem kaderisasi partai politik – beserta sistem nilai yang diwariskan melalui proses tersebut – dapat menjadi penjelasan mengapa respon dari berbagai partai beragam ketika terjadi bencana.

Dalam memperjuangkan gagasannya, partai politik akan berusaha memperluas partisipasi politik masyarakat pendukungnya. Oleh karena itu partai politik mengajak masyarakat untuk bergabung menjadi anggota melalui suatu mekanisme rekrutmen. Proses rekrutmen ini merupakan sarana untuk mempersiapkan regenerasi kepemimpinan baik untuk mengisi struktur kepengurusan di internal partai maupun untuk mengisi jabatan-jabatan publik di eksekutif dan legislatif. Dikaitkan dengan penanggulangan bencana (kebakaran) maka, fungsi rekrutmen partai politik menjadi sarana untuk mendorong figur-figur yang kompeten untuk berperan dalam pengambilan kebijakan penanggulangan bencana.

Hal ini sesuai dengan pendapat Selves (2006) dan Winarno (2011) bahwa kekuatan politik (otoritas pengambilan kebijakan) adalah faktor signifikan dalam menentukan kebijakan, yang dalam konteks tesis ini mengenai penanggulangan bencana kebakaran. Ketika kekuatan politik direpresentasikan oleh figur yang tidak memiliki pemahaman yang memadai tentang penanggulangan bencana, maka produk kebijakan yang dihasilkan cenderung akan memperbesar kerentanan masyarakat (Pelling, 2003). Hal ini juga sejalan dengan fungsi sosialisasi (kaderisasi anggota partai politik) yang telah dipaparkan sebelumnya. Selain merekrut SDM yang berkompeten dari masyarakat, di sisi lain partai politik harus meningkatkan kompetensi anggotanya agar memiliki pemahaman yang memadai prinsip-prinsip pengurangan risiko bencana.

Di samping itu, mengacu pendapat Ozbudun (2006, dalam Munandar, 2011), untuk memperoleh dukungan luas masyarakat, partai

politik dituntut untuk dapat beradaptasi dalam merespon tantangan eksternal. Contoh nyatanya adalah kemampuan menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat di sekitarnya. Di daerah rentan bencana seperti Tambora, partai politik sepatutnya mampu memberikan solusi terhadap kerentanan masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan dengan membekali para anggotanya dengan pengetahuan yang cukup mengenai pencegahan bencana dan keterampilan teknis memadai untuk merespon bencana, sehingga dapat menjadi panutan bagi masyarakat. Sistem kaderisasi di internal partai politik sebagai sarana transfer nilai berperan penting dalam merealisasikan hal ini.

Dalam wawancara, Bu Yusriah Zinnun (28/12/2011) menuturkan bahwa idealnya ada semacam pengkaderan relawan bencana di setiap kelurahan. Hal ini sebenarnya telah diupayakan Dinas Pemadam Kebakaran melalui SKKL (pelatihan Balakar), akan tetapi terkendala oleh keterbatasan anggaran (wawancara Kodir, 19/02/2012). Partai Politik dapat berperan mengatasi kendala tersebut melalui dua cara, yaitu (1) melakukan pengayaan wawasan dan keterampilan kadernya dalam penanggulangan bencana melalui sistem kaderisasi anggota yang dimilikinya dan (2) mendorong prioritas alokasi anggaran di tataran legislatif untuk program-program peningkatan kesiapsiagaan masyarakat seperti pemberdayaan Balakar. Dengan kedua cara tersebut, partai politik berpeluang untuk menjawab permasalahan kontinuitas pemberdayaan Balakar dengan sistem kaderisasi yang dimilikinya. Dengan sistem perekrutan dan pembinaan anggota yang telah ada sebelumnya, maka pelatihan sejenis SKKL dapat berdampak lebih berkesinambungan di tengah masyarakat.

Dari uraian panjang mengenai partisipasi faktual partai politik dan peran ideal partai politik, kesimpulan yang bisa diambil adalah partai politik saat ini belum berperan sebagaimana mestinya. Aksi yang dilakukan partai politik masih berupa aksi sosial kemanusiaan yang reaktif dan kuratif. Adapun peran ideal partai politik dapat dirumuskan menjadi

empat hal, yaitu: (1) Mendorong penerapan *Good Governance* di pemerintahan daerah untuk mewujudkan Kota Tangguh; (2) Mendorong penyusunan kebijakan mitigasi yang proaktif dan partisipatif; (3) Mendorong penguatan interaksi Legislatif – Konstituen melalui struktur di Tingkat Ranting; dan (4) Membentuk Relawan yang Tangguh dan Legislator yang Kompeten melalui Kaderisasi Anggota.

4.3.3 Kapasitas dan Kerentanan Masyarakat di Tambora dalam perspektif *V2R Framework*

Seperti disebutkan dalam prosedur penelitian, ada beberapa segmen analisis dalam *From Vulnerability to Resilience (V2R) Framework* yang diadaptasi untuk menganalisis lebih lanjut mengenai masalah kerentanan Masyarakat di Tambora. Sesuai topik penelitian, penekanan utama dari penggunaan V2R adalah pada aspek pengambilan kebijakan, sehingga segmen analisis yang menjadi perhatian utama adalah *Governance Analysis*. Segmen analisis lainnya, yaitu *Analysis of hazard and stresses* juga dilakukan sebagai metode pendukung untuk menganalisis kerentanan masyarakat. Aspek-aspek yang dianalisis dalam dua segmen analisis di atas sebenarnya telah dibahas dalam sub-bab sebelumnya, sehingga bagian ini lebih bersifat meringkas hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya.

4.3.3.1 Kerentanan di Tambora dalam Perspektif V2R

Hazards and Stresses Analysis mengupas masalah pola kejadian bencana, tanda peringatan, penyebab mendasar dari bencana, masyarakat terdampak, fasilitas serta aset yang terdampak dan respon langsung ketika terjadi bencana. Dalam *Analysis of hazard and stresses* digunakan serangkaian pertanyaan yang jawaban serta solusinya dapat diperoleh dari pembahasan yang sudah dilakukan sebelumnya, seperti

tertera dalam Tabel 4.11. Untuk setiap pertanyaan tersebut, dianalisis pula usulan kebijakan atau peluang yang bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan ketahanan masyarakat. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut dirangkum dalam Tabel 4.12.

Tabel 4.11 Kerangka pertanyaan *Hazard and Stresses Analysis* dan segmen pembahasan yang menjawab dan menjadi solusi

Pertanyaan	Segmen Pembahasan
Bagaimana frekuensi kejadian bencana ini?	4.1.2 Kerentanan di Tambora
Apakah penyebab dari bencana ini dan apakah masyarakat memahaminya?	4.2.1 Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora
Siapakah kelompok masyarakat yang paling merasakan dampaknya dan bagaimana?	4.2.1 Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora 4.3.1 Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana
Infrastruktur fisik apakah yang paling terdampak?	4.2.1 Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora
Bagaimanakah respon langsung dari entitas masyarakat?	4.2.2 Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Daerah dan Kendala Penerapannya
Apakah peluang dan kapasitas yang tersedia yang dapat memperkuat kesiapsiagaan masyarakat?	4.2.2 Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Daerah dan Kendala Penerapannya 4.3.1 Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana

Tabel 4.12 Rangkuman Informasi dalam *Hazards and Stresses Analysis*

Bahaya: Kebakaran	Permasalahan dan Kerentanan	Kapasitas dan Peluang Ketahanan
Frekuensi, durasi, tren	Sepanjang tahun 2011 terjadi 29 kejadian kebakaran dengan penyebab dan besar kerugian yang bervariasi. Penyebab dominan adalah hubungan arus pendek listrik (20 kejadian). Kebakaran terjadi di Tambora berkisar antara 25-35 kejadian dalam setahun.	
Tanda bahaya	Tidak ada mekanisme peringatan dini karena umumnya tidak ada gejala awal suatu kebakaran akan terjadi. Bahaya terdeteksi ketika api mulai membesar.	<p>Yang bisa dilakukan adalah meningkatkan kapasitas respon masyarakat ketika api belum terlalu besar. Program pendidikan Balakar oleh Pemadam Kebakaran dapat menjadi solusi hal ini, di samping penyediaan fasilitas APAR dan Motor Pompa di setiap RW.</p> <p>Permasalahan yang ada saat ini adalah keterbatasan anggaran untuk pelatihan Balakar, sehingga perlu dukungan/intervensi di tingkat legislatif (DPRD) yang berkewenangan menentukan prioritas anggaran.</p> <p>Langkah yang paling utama adalah upaya preventif melalui kebijakan mitigasi fisik dan sosial yang dijalankan pemerintah Propinsi dan Kecamatan. Meski demikian, upaya tersebut masuk terkendala beberapa masalah seperti harga lahan yang tinggi dan efektifitas penyuluhan belum tercapai.</p> <p>Solusi dari permasalahan tersebut adalah perumusan dan penerapan kebijakan PRB yang lebih melibatkan partisipasi masyarakat.</p>
Penyebab mendasar	Perilaku masyarakat yang kurang memperhatikan aspek keselamatan jaringan listrik. Hal ini dapat disebabkan: (1) Ketidaktahuan masyarakat; (2) Kesadaran masyarakat (pendatang) yang kurang terhadap keselamatan diri dan masyarakat di sekitarnya; (3) Ada masyarakat yang menyadari tetapi tidak mampu merubah keadaan karena kondisi ekonomi.	<p>Usulan solusi yang telah dibahas:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Peningkatan efektifitas sosialisasi bagi masyarakat, seperti dengan pengayaan metode sosialisasi. (2) Pemberlakuan aturan yang tegas, terutama terkait kependudukan (bagi pendatang) dan instalasi listrik; (3) Pemberian stimulus untuk meningkatkan motivasi masyarakat, di antaranya dengan potongan pajak dan subsidi rehabilitasi

		instalasi listrik. (4) Pemberdayaan ekonomi masyarakat.
Kelompok terdampak	<ul style="list-style-type: none"> - Kebakaran berdampak pada masyarakat yang berada di sekitar sumber api, sehingga kesalahan oleh satu orang dapat berdampak pada warga sekitarnya (tetangganya). - Lapisan masyarakat yang paling terdampak adalah warga bukan pendatang (lokal) karena umumnya memiliki keterikatan kuat dengan wilayah tinggalnya sehingga sulit untuk pindah. 	Menguatkan komitmen kolektif masyarakat melalui kontrak sosial, dengan mengatur konsekuensi dari pelanggaran komitmen tersebut.
Aset dan layanan terdampak	<ul style="list-style-type: none"> - Semua bangunan, terutama yang berbahan mudah terbakar, di sekitar titik api. - Bangunan yang berada di dalam gang dan sulit dijangkau pemadam memiliki potensi kerentanan lebih besar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Respon pemadaman api sedini mungkin oleh masyarakat, perlu ditingkatkan. - Penertiban bangunan/gubuk liar yang menutup akses jalan harus dilakukan. - Peningkatan fasilitas pendukung kedaruratan seperti hidran atau tandon air, sesuai ketersediaan anggaran.
Respon langsung masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - Respon spontan masyarakat adalah menyelamatkan harta benda, sehingga api semakin membesar karena tidak segera ditangani warga. - Bantuan logistik umumnya mengalir dari banyak pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sosialisasi kepada masyarakat dan pemberdayaan Balakar berpotensi meningkatkan kesadaran masyarakat untuk memprioritaskan pemadaman api sesegera mungkin. - Perlu dipikirkan bentuk bantuan yang bersifat meningkatkan kapasitas masyarakat dalam merespon kejadian bencana di masa yang akan datang.

Sumber: Rangkuman Analisis

4.3.3.2 Kapasitas Pengambil Kebijakan di Tambora dalam Perspektif V2R

Governance secara singkat dapat diartikan ‘pengambilan kebijakan’. Istilah *governance* dalam V2R mencakup seluruh bentuk organisasi publik dan swasta, institusi, kebijakan dan proses legislasi yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. *Governance* dalam pengertian ‘organisasi’ terdiri dari unsur pemerintahan, sektor swasta, organisasi dan kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki pengaruh terhadap kesiapsiagaan bencana atau kapasitas beradaptasi terhadap masalah ketidakpastian masa depan. Sedangkan pengertian *governance* sebagai sebuah ‘proses’, memiliki makna kebijakan, legislasi/aturan dan institusi (pranata) sosial.

Governance Analysis dalam V2R mengupas entitas pengambilan kebijakan berkaitan dengan perbaikan untuk meningkatkan ketahanan masyarakat. Seperti juga *Hazards and Stresses Analysis* dalam *Governance Analysis* digunakan serangkaian pertanyaan yang jawaban diperoleh dari pembahasan yang sudah dilakukan sebelumnya, sebagaimana tertera dalam Tabel 4.13. Hal yang berbeda dengan *Governance Analysis*, kerangka pertanyaan-pertanyaan perlu diuraikan menjadi permasalahan-permasalahan yang bersifat sektoral yang selanjutnya akan dianalisis solusinya.

Tabel *Governance Analysis* dalam penelitian ini telah disederhanakan, dengan menghilangkan aspek mata pencaharian dan ketidakpastian masa depan. Aspek mata pencaharian memerlukan metode tersendiri yang tidak dilakukan dalam penelitian ini. Sedangkan aspek ketidakpastian masa depan (climate change) tidak terlalu relevan dengan bencana kebakaran perkotaan, sehingga dapat diabaikan. Analisis mengenai permasalahan sektoral terkait dengan Kesiapsiagaan dan Penanggulangan Bencana terangkum dalam Tabel 4.14.

Tabel 4.13 Kerangka pertanyaan *Governance Analysis* dan segmen pembahasan yang menjawab dan menjadi solusi

Pertanyaan	Segmen Pembahasan
Organisasi, kebijakan, proses atau masalah sistemik apakah yang berkontribusi terhadap kejadian bencana dan kerentanan masyarakat? Bagaimana entitas tersebut berkontribusi terhadap kerentanan?	4.1.2 Kerentanan di Tambora 4.2.1 Kecenderungan Risiko Kebakaran di Tambora
Organisasi, kebijakan atau proses manakah yang dapat membantu menguatkan kesiapsiagaan, menguatkan dan meningkatkan kapasitas adaptif?	4.1.3 Manajemen Kedaruratan di Tambora dan Partisipasi Elemen Masyarakat 4.2.2 Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Daerah dan Kendala Penerapannya 4.3.1 Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana 4.3.2 Partisipasi Faktual dan Peran Ideal Partai Politik dalam Pengurangan Risiko Bencana di Tambora
Bagaimanakah peluang peningkatan yang ada dalam lingkungan pengambilan kebijakan (menjamin desentralisasi dan pengambilan keputusan yang partisipatif, penguatan hubungan entitas lokal ke nasional, mempromosikan pendekatan terpadu atau memetakan masalah sistemik)?	4.3.1 Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana 4.3.2 Partisipasi Faktual dan Peran Ideal Partai Politik dalam Pengurangan Risiko Bencana di Tambora

Dalam konteks *governance* sebagai organisasi, ada dua unsur pemerintah yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu Dinas Pemadam Kebakaran dan Pemerintah Kecamatan Tambora. Di samping itu ada unsur non-pemerintah yang direpresentasikan oleh Partai Politik. Selain itu ada satu unsur privat (BUMN) yang tidak dibahas secara khusus, tetapi perlu dimasukkan karena kaitannya dengan kerentanan di Tambora, yaitu PLN. PLN berperan sebagai penyedia suplai listrik bagi masyarakat dan berkewenangan dalam menertibkan penggunaan listrik yang ilegal dan berisiko.

Tabel 4.14 Rangkuman Informasi dalam *Governance Analysis*

Sektor	Permasalahan dan Kerentanan	Kapasitas dan Peluang Ketahanan
Pemerintah		
Dinas Pemadam Kebakaran	<ul style="list-style-type: none"> - Anggaran yang minim untuk pelatihan Balakar. - Prioritas anggaran yang masih berorientasi belanja fisik (pengadaan fasilitas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Efisiensi anggaran perlu dilakukan dengan memprioritaskan program pelatihan bagi masyarakat. - Pelibatan entitas non pemerintah seperti CSR dalam program - Pelibatan ormas dan parpol dalam dalam program kerelawanan seperti Balakar, untuk mendorong kontinuitas program.
Pemerintah Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> - Sosialisasi pencegahan kebakaran belum efektif. - Perilaku penduduk pendatang sulit dikendalikan dan kurang peduli dengan lingkungan. - SDM dalam program <i>sweeping</i> listrik masih terbatas, sehingga belum memadai sebagai langkah pencegahan 	<ul style="list-style-type: none"> - Metode sosialisasi dua arah (dialogis dan partisipatif). - Optimalisasi RT/RW dalam penertiban warga, khususnya pendatang. - Mendorong partisipasi yang lebih luas dan proaktif dari anggota masyarakat (melalui sosialisasi dialogis diatas)
Organisasi Sipil (non-pemerintah)		
Partai Politik (Struktur Ranting dan Anggota Legislatif)	<ul style="list-style-type: none"> - Bantuan Partai Politik kepada masyarakat masih bersifat <i>charity</i> dan belum ada program yang bersifat preventif. - Peran partai masih dibutuhkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi ke institusi-institusi publik karena belum terciptanya <i>good governance</i>. - Penyerapan aspirasi masyarakat di legislatif masih ditentukan oleh besarnya inisiatif anggota dewan untuk terjun ke masyarakat. - Anggota legislatif terpilih di pemilu lebih dominan karena faktor kekuatan finansial saat kampanye, sehingga kompetensi terabaikan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ranting partai politik perlu dirangkul sebagai mitra pemerintah dalam sosialisasi pencegahan kebakaran dan keselamatan jaringan listrik. - Mendorong <i>good governance</i> di institusi-institusi layanan publik sambil tetap membantu masyarakat mengakses institusi tersebut. - Partai politik, terutama struktur ranting perlu memfasilitasi aparat eksekutif dan anggota legislatif untuk menjangkau masyarakat dan mendorong partisipasi warga dalam kebijakan. - Perlu dilakukan penguatan interaksi antara 'masyarakat-legislatif' melalui struktur parpol terutama ranting, sehingga kepentingan konstituen dapat terserap lebih baik. - Melalui sistem kaderisasinya, partai politik berpotensi menjadi solusi kebutuhan relawan teknis yang tangguh di lapangan dan legislator kebijakan yang kompeten.

Sektor Privat		
PLN (dan BUMN/BUMD lainnya)	<ul style="list-style-type: none"> - Sumberdaya yang dimiliki untuk melakukan sweeping listrik terbatas. - Sosialisasi ke masyarakat minim sehingga masyarakat tidak menyadari urgensi keamanan instalasi listrik. 	<ul style="list-style-type: none"> - Struktur kepengurusan RT/RW perlu dilibatkan sebagai mitra PLN dalam upaya peningkatan kesadaran masyarakat terhadap keselamatan jaringan listrik.
CSR/PKBL	<ul style="list-style-type: none"> - Bantuan CSR ke masyarakat masih berorientasi kepada aksi <i>charity</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - CSR perlu dilibatkan dalam program pemerintah yang berorientasi pemberdayaan dan peningkatan kapasitas masyarakat (<i>Community Empowering</i>), baik itu dalam aspek ekonomi maupun kesiapsiagaan masyarakat.

Sumber: Rangkuman Analisis

Dari Tabel 4.14 terlihat ada beberapa hal yang perlu menjadi catatan bagi partai politik di Tambora. Pertama, cara pandang partai politik di Tambora terhadap bencana masih dalam paradigma lama, di mana bantuan dan program-program yang dilakukan lebih sebagai bantuan sosial yang bersifat *charity* – spontan, temporer, berorientasi meringankan beban dan memulihkan kondisi yang telah rusak – dan belum mengarah pada peningkatan kapasitas masyarakat untuk mencegah serta mengantisipasi bencana kebakaran di masa yang akan datang. Kedua, dalam observasi dan wawancara juga ditemukan masyarakat setempat umumnya tidak memiliki informasi mengenai perwakilan dan kontak partai politik, bahkan partai-partai besar sekalipun. Hal ini menjadi indikasi kurangnya komunikasi pengurus di tingkat ranting dengan masyarakat di sekitarnya, yang menandakan fungsi partai politik sebagai saluran aspirasi masyarakat belum berjalan optimal. Ketiga, fungsi kontrol partai politik terhadap anggota legislatif cenderung lemah, sehingga fungsi penyerapan aspirasi lebih banyak ditentukan oleh inisiatif anggota dewan untuk terjun ke masyarakat. Keempat, sulit memastikan anggota legislatif memiliki kompetensi dan pemahaman yang baik tentang pembangunan berisiko dan pengurangan risiko bencana.

Kontribusi partai politik yang paling optimal dalam pengurangan risiko bencana adalah dalam pengambilan kebijakan di legislatif dan memfasilitasi sosialisasi program-program pemerintah. Contoh riilnya antara lain dengan mendorong program seperti pelatihan Balakar melalui fungsi *budgeting* di DPRD dan membantu sosialisasi pencegahan kebakaran dan aspek keselamatan jaringan listrik. Maka dari itu, fungsi artikulasi kepentingan masyarakat perlu ditingkatkan dengan menguatkan jejaring komunikasi ‘Masyarakat – Ranting – Legislatif’. Partai politik juga perlu mempertimbangkan aspek kompetensi dari calon legislatif yang diusung dalam pemilu. Idealnya, daerah yang rawan bencana diwakili anggota dewan yang memiliki visi pengurangan risiko bencana.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini, dapat diambil kesimpulan bahwa kerentanan masyarakat Tambora terhadap ancaman kebakaran disebabkan lemahnya perhatian masyarakat terhadap aspek keselamatan jaringan listrik. Hal ini terjadi karena beberapa sebab, (1) Ketidaktahuan masyarakat, (2) Kesadaran yang rendah mengenai keselamatan diri dan masyarakat di sekitarnya dan (3) keterbatasan ekonomi. Beberapa rekomendasi dalam peningkatan ketahanan masyarakat Tambora terhadap ancaman kebakaran adalah (1) Peningkatan efektifitas sosialisasi pencegahan kebakaran dan keselamatan instalasi listrik dengan metode dialogis, (2) Pemberlakuan aturan kependudukan yang tegas serta komitmen kolektif masyarakat, (3) Merangsang tindakan proaktif masyarakat dalam pencegahan kebakaran dan (4) Perbaikan taraf hidup masyarakat melalui program pemberdayaan masyarakat.

Disimpulkan bahwa partisipasi partai politik dalam upaya pencegahan kebakaran masih berorientasi pada penanggulangan dampak yang bersifat reaktif dan kuratif (memulihkan kondisi pasca-kejadian). Peran ideal partai politik dalam pencegahan dan penanggulangan bencana adalah mendorong penyusunan kebijakan Pengurangan Risiko Bencana yang bersifat proaktif dan partisipatif, yang diwujudkan melalui: (1) Mendorong penerapan *Good Governance* di pemerintahan daerah untuk mewujudkan Kota Tangguh; (2) Mendorong penyusunan kebijakan mitigasi yang proaktif dan partisipatif; (3) Mendorong penguatan interaksi Legislatif – Konstituen melalui struktur di Tingkat Ranting; dan (4) Membentuk Relawan yang Tangguh dan Legislator yang Kompeten melalui Kaderisasi Anggota.

5.2 Saran

Arti penting penelitian ini adalah sebagai salah satu pelopor kajian dalam bidang *disaster politics* dan *urban disaster* yang saat ini masih cukup langka di Indonesia. Semoga tesis ini dapat menjadi *trigger* bagi elite politik untuk dapat berkontribusi aktif dalam menghasilkan kebijakan publik yang berorientasi PRB (pengurangan risiko bencana).

Meski demikian penulis mengakui bahwa penelitian ini memiliki banyak keterbatasan, antara lain tidak dapat mengkaji secara tuntas sudut pandang partai-partai politik selain yang dibahas dalam tesis ini. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan perlunya kajian yang lebih mendalam mengenai peran lembaga politik dalam penanggulangan bencana. Selain itu, kelemahan lain dari penelitian ini adalah tidak mengadaptasi konsep V2R secara menyeluruh karena keterbatasan data yang diperoleh. Hal ini menjadi saran bagi penelitian-penelitian selanjutnya, agar mempertimbangkan penggunaan *V2R Framework* secara lebih optimal, sebagai salah satu alat bantu penelitian dalam pengurangan risiko bencana.

Penulis merekomendasikan beberapa usulan topik sebagai bahan kajian di masa yang akan datang, di antaranya (1) Korelasi sistem kaderisasi partai politik terhadap perilaku respon Partai Politik dalam penanggulangan bencana, (2) Pengaruh sosialisasi keselamatan jaringan listrik terhadap kapasitas masyarakat dalam pengurangan risiko kebakaran, (3) Analisis dampak program pemberdayaan ekonomi masyarakat terhadap penguatan ketahanan masyarakat terhadap ancaman bencana kebakaran.

DAFTAR REFERENSI

- ADPC, (2004). *Reducing Fire Threats to Homes: Piloting Community-based Fire Risk Assessment in Ban Hatsady Village, Thailand*: Asian Disaster Preparedness Center.
- Affeltrangel, Bastian, (2007). *Hidup Akrab Dengan Bencana: Sebuah Tinjauan Global tentang Inisiatif-Inisiatif Pengurangan Bencana*, Jakarta: MPBI.
- Afriani, Iyan, (2009). *“Metode Penelitian Kualitatif”*, Makassar: Lembaga Penelitian Mahasiswa PENALARAN.
- Amirin, Tatang M., (2009). *“Subjek penelitian, responden penelitian, dan informan (narasumber) penelitian”*, tatangmanguny.wordpress.com
- Arikunto, Suharsimi, (2000). *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta
- Asshiddiqie, Jimly, (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara – Jilid II*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Badan Standarisasi Nasional, (2000). *Persyaratan Umum Instalasi Listrik 2000 (PUIL 2000)*, SNI 04-0225-2000.
- Badaruddin, (2008). *Implementasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Terhadap Masyarakat Melalui Pemanfaatan Potensi Modal Sosial: Alternatif Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Indonesia – Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap*, Medan: FISIP Universitas Sumatera Utara.
- Boin, A. & 't Hart, P., (2007). 'The Crisis Approach', in Rodriguez, H., Quarantelli, E.L. & Dynes, R.R. (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 42 – 54), New York: Springer.
- Budiardjo, Miriam, (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

- Data Mentah Kejadian Bencana di DKI Jakarta 1910-2010. Diakses tanggal 14 Juni 2011. <http://dibi.bnpb.go.id/> (Pusat Data & Informasi BNPB).
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta, (2011). *Kepadatan Penduduk per Wilayah Kota Administrasi*. November 2011. <http://www.kependudukancapil.go.id/index.php/statistik>.
- Godschalk, David R., (2003). Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities, *Natural Hazard Review*, 4, 136-143.
- Henslin, James M., (2007). *Sosiologi dengan Pendekatan Membumi – Jilid 1*, Jakarta: Erlangga.
- Ismawan, D.A., (2008). *Kajian Kerentanan Kawasan Permukiman Padat Terhadap Bencana Kebakaran Di Kecamatan Tambora - Jakarta Barat* (Skripsi Sarjana). Semarang: Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota UNDIP.
- Pemerintah Kecamatan Tambora, (2012, 16 Februari). *43 Rumah di Kelurahan Pekojan Ludes Terbakar*. 17 Februari 2012. <http://www.kecamatanambora.com/19-kategori/artikel/267-kebakaranpekojan.html>
- KPUD DKI Jakarta, (2009). *Rincian Perolehan Suara Partai Politik Dan Calon Anggota DPRD DKI Jakarta*. (www.kpujakarta.go.id, Berkas PDF).
- Kurniawan, Teguh, (2011). *Partisipasi Masyarakat di Perkotaan dan Berbagai Upaya Peningkatan yang Dapat Dilakukan*. Jakarta: Local Governance Watch – FISIP Universitas Indonesia.
- Lembaga Administrasi Negara, (2011). *Kajian Model Partisipasi Masyarakat dalam Peningkatan Pelayanan Dasar di Beberapa Negara Asia Pasifik*. Jakarta: LAN.

- Netherlands Institute for Multiparty Democracy, (2006). *Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik Yang Demokratis*. Den Haag: IMD.
- Nasir, Hernita, (2008). *Flood Since Batavia to Jakarta (1614-2008)* (PDF – Slide)
- Pasteur, Catherine, (2011). *From Vulnerability To Resilience, A framework for analysis and action to build community resilience*. Warwickshire: Practical Action Publishing Ltd.
- Pelling, Mark, (2003). *The Vulnerability of Cities, Natural Disaster and Social Resilience*. London: Earthscan Publications Ltd
- Pemerintah Kecamatan Tambora, (2012). *Data Kependudukan Kecamatan Tambora (Per Tanggal 12 Januari 2012)*. www.kecamatanambora.com.
- Pratama, M. Salman, dkk (2008). *Pengertian Peran, Status, Nilai, Norma dan Budaya/Kebudayaan (makalah)*, Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Putra, Ardian P., (2011). *Policy Paper: Bencana sebagai Masalah Pertahanan Negara dalam UU No. 3/2002 dan UU No. 24/2007*, <<http://ardee.web.id/>>, Diakses pada 16/06/2011.
- Rahardjo, Mudjia H., (2010 a). *Jenis dan Metode Penelitian Kualitatif – Materi Kuliah Metodologi Penelitian*, Malang: Program Pascasarjana UIN Maliki Malang.
- Rahardjo, Mudjia H., (2010 b). *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Sebuah Pengalaman Empirik – Materi Kuliah Metodologi Penelitian*, Malang: Program Pascasarjana UIN Maliki Malang.
- Rahardjo, Mudjia H., (2010 c). *Triangulasi dalam Penelitian Kualitatif – Materi Kuliah Metodologi Penelitian*, Malang: Program Pascasarjana UIN Maliki Malang.

- Rahardjo, Mudjia H., (2011). *Metode Pengumpulan Data Penelitian Kualitatif – Materi Kuliah Metodologi Penelitian*, Malang: Program Pascasarjana UIN Maliki Malang.
- Reeves, Andrew, (2011). Political Disaster: Unilateral Powers, Electoral Incentives, and Presidential Disaster Declarations, *The Journal of Politics*, 73 (4), 1142 – 1151.
- Selves, Michael D., (2006). *The Politics of Disaster, Principles for Local Emergency Managers and Elected Officials*, USA: FEMA.
- Sistem Informasi Manajemen Kebakaran DKI Jakarta, (2011). *Statistik Kejadian Kebakaran Januari-Juni 2011*. Jakarta: Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana DKI Jakarta.
- Tangkilisan, Hessel N.S., (2005). *Manajemen Publik*, Jakarta: Grasindo.
- TISP, (2006). '*Regional Disaster Resilience: A Guide For Developing An Action Plan*', Virginia: American Society of Civil Engineers.
- Triono, (2011). *Sistem Kaderisasi Partai Politik (Studi Pada Dewan Pengurus Daerah Partai Keadilan Sejahtera (DPD PKS) Kota Bandar Lampung*. Bandar Lampung: Unila.
- Twigg, John, (2004). *Disaster Risk Reduction – Mitigation and Preparedness in Development and Emergency Programming*, London: Overseas Development Institute.
- Waryono, Tarsoen, (2002). *Fenomena Banjir Di Wilayah Perkotaan (Studi kasus banjir DKI Jakarta 2002)*. Jakarta: BPLHD Propinsi Jakarta.
- Winarno, Budi, (2011). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, Yogyakarta: Center for Academic Publishing Service.
- Zuhri, Sihabudin, (2010). *Peranan Sekolah dalam Proses Sosialisasi Politik (Studi Penelitian terhadap Siswa SMA Negeri 2 Semarang – Tesis Magister Ilmu Politik*, Semarang: Program Studi Magister Ilmu Politik UNDIP.

4 RT di Angke Terbakar. (2011, 1 September). *Kompas.com*. Diakses 6 Maret 2012.

Rumah Terbakar, Ribuan Jiwa Mengungsi. (2011, 1 September). *Poskota.co.id*. Diakses 6 Maret 2012.

Meluasnya Kebakaran Tambora karena Air untuk Pemadaman Seret. (2011, 2 September). *news.detik.com*. Diakses 6 Maret 2012.

Lampiran A Cuplikan Transkrip Wawancara

(Keterangan: Sesuai arahan panduan penulisan, naskah wawancara ini bukan merupakan naskah Verbatim lengkap)

Camat Tambora, Isnawa Adji, (20/02/2012)

Q : Berapa lama menjabat?

A : *Sejak januari 2011, jadi sudah setahun, tapi saya menjadi wakil camat 2,5 tahun.*

Q : Bagaimana pendapat anda tentang kebakaran di tambora?

A : *Dari 96 RW, 65 RW rawan. Dari 11 kelurahan, 10 di antaranya rawan. Yang tidak termasuk adalah kel. Roa Malaka yang terdiri dari 3 RW dan setengah wilayahnya adalah gudang, yang berupa bangunan permanen. Mengapa 65 RW itu dikatakan rawan? Karena semuanya pernah mengalami kebakaran. Dari dulu2. Setelah kami data dari tahun 60-90. Yang kedua RW-RW itu kepadatannya sangat tinggi, ditambah lagi kondisi lingkungan yang tingkat kerapatannya sangat tinggi, penduduk yang overload (sehingga) permasalahan lingkungannya kompleks. Jarak antar rumah nempel, sanitasi lingkungannya nggak bagus.*

Jadi ke 65 RW itu terdapat penurunan kualitas lingkungan. Maksudnya, penduduknya karena overload, kawasannya kecil penduduknya banyak, sehingga yang terjadi adalah penurunan kualitas lingkungan. Di antaranya adalah masalah kebersihan, masalah kesehatan, ditambah lagi dengan tidak tertatanya infrastruktur tadi. (Seperti) kabel-kabel listriknya dan segala macam (permasalahan infrastruktur lain)nya.

Nah, itupun sudah didukung hasil survei Universitas Indonesia, (yang) pernah mengadakan penelitian tentang penanganan kebakaran dan datanya (antara) tahun 2007 (atau) 2008. Mereka pernah mengadakan (pengambilan) sampel dan (RW-RW) itu memang termasuk rawan. Kisaran kejadian kebakaran di Tambora adalah antara 25 sampai dengan 35an kejadian bencana pertahun. Itu terjadi baik dari sekala terkecil sampai sangat besar sekali.

Q : Selama menjabat, (kebakaran dengan) yang paling besar kerugiannya (di Tambora yang pernah bapak alami)?

A : *Saya pernah mengalami mengurus kebakaran itu pada saat di awal pertama (tahun) 2008, itu dua RW (yang menjadi korban) kebakaran di Duri Utara, Bulan Juni-Juli. Kemudian pernah lagi mengalami kebakaran yang 5 jam nggak selesai di Jembatan Besi, itu sekitar tahun 2009. Kemudian yang termasuk besar yang kemarin lebaran tahun yang lalu, hari kedua, di Angke. Tahun kemarin itu kebakaran sampai dengan hampir tiga ratusan rumah.*

Jadi dari kesemuanya itu, langkah-langkah itu yang boleh dikatakan ide kreatif kita di kecamatan, saya adalah termasuk yang mempelopori sweeping listrik. Mungkin aneh ya program itu, yang biasanya mensweeping (listrik) itu PLN, tapi melihat tingkat kebakaran yang sangat tinggi, justru saya mengajak PLN rapat, mengajak mereka kita bergabung dengan kita, dengan satpol PP, dengan warga untuk mensweeping listrik. Tetapi sebenarnya bahasanya terlalu berlebihan, mensweeping. Pengertiannya Kita justru bersama-sama dengan warga mengecek instalasi listrik yang ada di rumah-rumah.

Q : Kebetulan waktu wawancara dengan warga sempat disebutkan juga katanya ada pelatihan juga ya pak?

A : Pemadam itu punya berbagai program seperti pemberian APAR (Alat Pemadam Api Ringan) untuk RW-RW yang rawan kebakaran. Kedua, mereka pernah memberikan motor-motor pompa yang ada di kelurahan. Kemudian mereka juga melakukan pembinaan terhadap Balakar (Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran), yang terdiri dari warga masyarakat. Semacam unit reaksi cepatnya (pemadam kebakaran), tetapi mereka dari masyarakat, diberdayakan dari masyarakat.

Mengapa (Balakar) dari masyarakat? Karena kebakaran dari pemukiman, response time itu, yang paling bisa menangani (segera) adalah masyarakat. Sambil menunggu mobil pemadam kebakaran datang dan segala macam (bantuan lainnya) datang, diharapkan masyarakat bisa menanggulangi di tempat awal-awalnya.

Cuma memang Tambora banyak permasalahan macam-macamnya (? , kurang jelas)... salah satunya akses jalan untuk mobil pemadam itu sangat sulit. Beberapa kali kami dari aparat kelurahan dan kecamatan melakukan penertiban-penertiban terhadap jalan itu. Tujuannya bukan agar kita dipandang arogan tetapi justru karena kita memikirkan kepentingan masyarakat. Hanya gara-gara buka dagang(an di) kaki lima, mereka menaruh warung, mereka bikin bengkel, justru itu mempersulit akses mobil pemadam ketika terjadi kebakaran.

Anggota Komisi A DPRD DKI, Yusriah Zinnun, (28/12/2011)

Q : Tesis ini lebih banyak menyoroti peran struktur di bawah ke pengambilan kebijakan di tingkat legislasi. Apa pendapat anda?

A : Dari sisi struktur saya kurang begitu paham. Tidak memahami bagaimana teman-teman di jakarta barat juga. Kalau proses yang saya hadapi, di DPRD itu sebenarnya, kalau ditanya peran saya maka lebih kearah 'policy' (kebijakan), kemudian lebih kearah budgeting-nya dan fungsi kontrolnya, jadi (antara lain misalnya) bagaimana sebetulnya ketika terjadi kebakaran maka secara kedinasan itu menjadi tanggungjawabnya pemadam kebakaran, turunannya nanti dia ada sudin kebakaran.

Q : Siapa saja yang berkewenangan?

A : Policy-nya yang dibuat itu, sekarang kan ada badan baru yaitu BPBD, tapi itupun memang belum eksis karena memang baru, perdanya baru

selesai. Ditunjuk persona-nya juga belum. Baru itu yah, tetapi memang lebih kearah tanggungjawab dinas pemadam kebakaran. Dari sisi bencana, ada juga satpolpp dengan crisis center-nya. Jadi nantinya, di lapangan juga, satpolpp inilah yang juga punya peranan. Jadi ketika misalnya terjadi kebakaran, banjir, yang namanya bencana, mitigasi bencana memang biasanya itu dua dinas yang bertanggungjawab penuh, yaitu crisis center dan BPBD. Kalau sekarang, kita fokusnya ke BPBD. Arahnya nanti seperti apa kepada masyarakat? Sekarang itu mereka dalam proses sebetulnya penguatan di internalnya, dari struktur di dalam pemadam kebakaran itu masalah budgetingnya. Jadi baru selesai memang kita anggaran ... sub penanggulangan bencana, damkar. Kita arahkan waktu itu kalau di daerah padat hunian, daerah seperti tambora, penjarangan, kemudian daerah-daerah lain yang memang rawan bencana, rob dan lain-lain, memang kan penanganannya juga spesifik. Tapi memang kalau bicara tentang kebakaran, tambora dan penjarangan memang langganan.

Q : Kendala yang sering muncul dalam proses pengawasan?

A : Kadang-kadang ada perbedaan antara sudut pandang kita dengan sudut pandang mereka. Walaupun kadang-kadang ada ketemu, ada tidak. Jadi misalnya begini, kita minta, untuk mitigasi kebakaran misalnya, ketika kita minta untuk memilimalisasi hal itu, di setiap daerah yang rawan kebakaran / bencana atau padat hunian, itu misalnya diberikan APAR (alat pemadam api ringan) untuk masing-masing warga. Untuk mencegah kebakaran yang dini, jadi ketika ada percikan api, mereka bisa padamkan pakai itu. Kita meminta itu diberikan setiap KK itu satu. Jadi kalau misalnya jumlahnya di jakarta barat, misal taruh ada 32.000 penduduk, jadi mereka harus mendapatkan itu. Dan itu harus setiap tahun dievaluasi, karena kadang-kadang kan kalau tidak dipakai dia akan menguap. Jadi begitu melihat apinya masih kecil itu, mereka langsung bisa gunakan. Ini kita minta anggarannya ditambah terus, tapi itu, proyek itu untuk kedua daerah langganan itu. Tapi memang juga berpacu dengan yang lain, misalnya mereka itu berpikiran untuk yang di apartemen. Untuk mereka yang di apartemen itu butuh mobil heavy duty yang bisa menjangkau 30 sampai 100 meter. Jadi jika terbakar di lantai 10, maka daya jangkau bisa mencapai ke sana, tapi ada keterbatasan anggaran juga ya. Tapi perlu tahu ya, di komisi A itu memang, (ada) dua dinas yang mendapat anggaran proporsi cukup besar, Damkar dan SatpolPP dengan crisis center-nya itu. Jadi misalnya SatpolPP dengan Crisis Center-nya itu menyediakan perahu karet, kalau misalnya ada banjir, dia tinggal turun. Perahu karet kan gunanya untuk itu, didistribusikan hingga ketinggian kelurahan-kelurahan. Ini memang belum bisa memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat yang ada di tempat-tempat seperti itu ya. Kita lihat ada kepedulian, tapi tidak terurus serius.

Kasi. Pemadam Kebakaran Sektor Tambora, Kodir, (19/02/2012)

Q : Berapa lama menjabat?

A : *Sejak januari 2011, jadi sudah setahun, tapi saya menjadi wakil camat 2,5 tahun.*

Q : Berapa armada yang diturunkan ke lokasi?

A : *26 unit, terdiri dari unit komando, motor pompa, termasuk unit respon dan termasuk (armada nomor) 76.*

Q : Total personil yang turun?

A : *Tinggal dikalikan 5 saja. Satu armada ada lima personil.*

Q : Apa kendala yang dihadapi sewaktu proses pemadaman?

A : *Kendalanya di masyarakat. Rese.*

Q : Resenya gimana pak?

A : *Yah... rebutan selang. Sudah berhasil mancarin, dipotong selang kita.*

Q : Oh, ada kejadian kayak gitu ya pak?

A : *Ya, gitu. Dua kali dipotong kemarin.*

Q : Maksud pemotongan oleh warga, maksud mereka apa?

A : *Saya nggak ngerti, saya tanya orang situ "kenal nggak, orangnya?", katanya "saya baru kali ini lihat orang itu".*

Q : Jadi kemungkinan besar bukan orang sini ya pak?

A : *Ya mungkin, karena orang situ nggak ada yang kenal.*

Sengaja mungkin untuk membuat membuat kebakaran lebih panjang, mungkin begitu.

Q : Penyebabnya kebakaran sendiri apa pak?

A : *(Usaha) sablon, (penyebabnya) thinner kali ya.*

Biasanya kalau di usaha sablon itu ada bahan-bahan campuran sablon, terjadi proses kimia itu.

Q : Jadi di rumah yang ada 'police line' itu asal apinya ya pak?

A : *Nah, iya.*

Q : Itu tempat sablon?

A : *Tempat sablon itu ada di pas kita masuk itu ya? (bicara ke kasie sektor lain) Ya, di situ sablon.*

Q : Bisa dibbilang kan (kebakaran) disini berulang-ulang kali. Bisa dibbilang Tambora ini langganan kebakaran. Sebenarnya kendalanya apa sih pak sampai berulang-ulang terus?

A : *Hunian (padat) seperti ini, biasanya instalasi listriknya tidak (sesuai) standar. Dia (masyarakat) pakai (instalasi) kabel listriknya asal jadi. Disitu kadang-kadang home industry ada yang stop kontak itu numpuk-numpuk sampai berapa (tingkat) gitu. Sedangkan kabel yang ke (sumber listrik) itu cuma satu, (jadi) lama-(ke)lama(an) panas.*

Karena tidak standar, dipakai dengan banyak cabang, jadi nggak kuat. Jadi panas. (Selain itu) tidak memperhatikan kapasitas pemakaian, kemudian pemakaian (kabel ekstensi) koneksi listrik itu kan yang murah-murah tuh, dipakai sebentar saja kan panas, kadang-kadang kalau panas itu tiba-tiba meleleh. Ada juga kipas angin, itu kan nggak tahan lama

sebetulnya, dipakai teruuuus, panas, nggak kuat, meleleh, trus terbakar. Sebenarnya sebab utamanya itu.

Q : Mayoritas penyebabnya memang listrik ya pak?

A : *Iya, arus pendek ya tepatnya.*

Q : Kalau selain listrik apa pak?

A : *Arus pendek itu mayoritas ya. Selain itu sih ada tapi nggak begitu banyak, tapi mayoritasnya ya itu. Seperti tadi, proses kimia dari bahan sablon itu. Kan jadi sumber panas juga. Kalo dari kompor itu, sekarang kan sudah nggak ada kompor minyak, jadi relatif lebih aman. Jadi kejadian dari memasak itu relatif berkurang. Tapi mayoritas dari hubungan arus listrik.*

Relawan, Wawan, (16/02/2012)

Q : Posko buka sampai kapan?

A : *Kita buka sampai hari Ahad (19/02). Kalau kebakarannya besar, kita bisa seminggu lebih. ... kalau ini kan tidak terlalu banyak ya, kita juga (me)lihat kondisi (pen)dana(an), ... acara apa yang akan kita laksanakan di hari penutupan nanti.*

Q : Kalau boleh tahu, (kebakaran) ini penyebabnya apa pak?

A : *Ada tiga kemungkinan, karena memang dari informasi (skenario) pertamanya (lokasi kebakaran) ini awalnya ini mati lampu, terus lampu nyala, mungkin ada yang korslet (kemudian api me)nyala. Karena di wilayah sini dekat (tempat usaha) sablon, (persebaran apinya) cepat.*

Q : Memang di daerah ini banyak (usaha) sablon?

A : *(Usaha) sablon dan konveksi banyak di sini. Terus (skenario) yang kedua, dia ada yang (me)masang lilin, pas nyala lilin itu mungkin jatuh kena thinner, kebetulan kebakarannya itu memang lebih (cepat mem)besar, karena ada thinner.*

Q : Kalau disini dominannya rumah (penduduk) atau pabrik?

A : *Konveksi dominan di sini, kemudian rumah, kontrakan. Disini banyak kontrakan karena disini kan banyak produksi home (maksudnya home industry), seperti konveksi, sablon. Wilayah sana itu, seperti angke, jembatan lima, kalianyar (dan hampir seluruh) Tambora ini adalah wilayah produksi home.*

Q : Kan tadi katanya ada 43 rumah yang jadi korban. (Kebakaran) ini sampai di mana pak batasnya?

A : *Sampai disini (menunjuk rumah bekas kebakaran yang posisinya paling selatan, di sebelah timur rumah yang menjadi tumbal), ini (bagian utara posko PKS) sampai ke gang ini (Deretan rumah di sebelah timur tenda posko dan rumah 'tumbal') dijaga. Ini (rumah tumbal) kan kayu semua. Yang sebelah sini (2 gang di sebelah timur laut posko) habis, yang sini (satu blok yang persis di sebelah timur posko) habis, ini (rumah tumbal) dijaga juga. Karena ini (dominan berbahan) kayu, maka ini dijaga 'blambir' (Brandweer/Mobil Kebakaran), karena kalau ini kena (api yang menjalar), ini bisa meluas ke sana (menunjuk seluruh deretan rumah di sebelah*

barat rumah tumbal). Disini (rumah tumbal) kayu semua, disini padat gang semua, semakin banyak gang, semakin banyak rumah, semakin banyak produksi rumah tangga.

Q : Dari sini ada yang mengungsi?

A : *Yang mengungsi ada di kelurahan, ada yang ke kerabat dekat..*

Ketua I Karang Taruna Pekojan, Indra, (19/02/2012)

Q : Dari Karang taruna Pekojan berapa yang turun?

A : *Kita total anggota ada 64 orang, semuanya turun. Untuk jaga posko kita bergilir, rolling.*

Q : Peran karang taruna dalam penanganan kebakaran saat ini?

A : *Kita bertugas lebih ke pendistribusian logistik. Kita terima sumbangan dari luar, dari wilayah lain dan dari organisasi lain. Kita stok, tapi kita nggak membagikan. Kita langsung ke pihak wilayah, RW. Kita cuma pendistribusian aja. Itu kita drop ke RW, nanti pihak wilayah yang membagikan. Karena kan wilayah kan lebih tahu mana warganya yang membutuhkan bantuan dan mana yang nggak.*

Q : Kalau boleh tahu, bantuan yang masuk dari mana aja pak?

A : *Yang pasti itu dari PMI, dalam bentuk makanan. Trus dari dinas sosial jakarta barat. PMI (memberikan) makan siang, makan malam dari dinas sosial, juga banyak dibantu ibu-ibu PKK. Cukup banyak organisasi yang ikut membantu, dari karang taruna lain, RW lain, pribadi itu juga banyak.*

Q : Kalau Ormas?

A : *Ada beberapa ormas yang memberikan bantuan dan ada juga yang membuka posko.*

Q : Kalau yang memberikan bantuan tapi nggak buka posko pboleh tahu nggak siapa aja?

A : *Lengkapnya, ada di data. Oh ada di data.*

Q : Yang mengelola datanya karang taruna ya?

A : *Ya. Kalau dari ormas, disini ada PMI, Tagana, ... yang masuk kita stok, kita data, ... dari PDI-P juga ada. Dari beberapa parpol juga bantu, ada juga yang buka posko.*

Lampiran B
Data Kejadian Kebakaran di Tambora Tahun 2011

No.	Tanggal	Jenis Bencana	Lokasi			Luas area	Keterangan Asal Api
			RT	RW	Kel.		
1	01/01/2011	Kebakaran	-	-	Tanah Sereal	0	Selang LPG terbakar
2	29/01/2011	Kebakaran	012	10	Pekojan	84	Arus pendek PLN membakar gudang, konfeksi
3	03/02/2011	Kebakaran	004	04	Duri Utara	6	Selang LPG bocor
4	07/02/2011	Kebakaran	003	01	Jemb. Besi	48	Arus pendek dari kipas angin
5	30/03/2011	Kebakaran	003	01	Roa Malaka	30	Arus pendek membakar dinding triplek
6	31/03/2011	Kebakaran	002	01	Pekojan	16	Pembakaran Sampah yang tiidak terkendali
7	25/05/2011	Kebakaran	007 s/d 010	02	Angke	5000	Arus pendek membakar plafon rumah lantai 2
			003 s/d 004	03			
8	25/05/2011	Kebakaran	014	05	Angke	30	Arus pendek membakar bahan bangunan
9	30/05/2011	Kebakaran	002 s/d 003	03	Duri Utara	3000	Arus pendek pada AC
10	10/06/2011	Kebakaran	002	04	Duri Utara	-	Arus pendek pada kabel udara tiang listrik
11	21/06/2011	Kebakaran	001	01	Krendang	12	Arus pendek pada kabel lampu
12	21/06/2011	Kebakaran	004	08	Tanah Sereal	160	Arus pendek membakar kasur dan dak kayu lt. 2
13	01/07/2011	Kebakaran	004	08	Angke	1200	Arus pendek membakar plafon triplek
14	01/07/2011	Kebakaran	003	02	Duri Selatan	9	Ledakan tabung gas 3 kg
15	06/07/2011	Kebakaran	014	022	Angke	12	Kompur minyak tumpah membakar kasur dan pakaian
16	07/07/2011	Kebakaran	001	05	Jemb. Besi	800	Arus pendek
17	27/07/2011	Kebakaran	003	06	Tambora	20	Kompur meledak di Lt. 2, membakar dinding
18	13/08/2011	Kebakaran	013	06	Tanah Sereal	150	Arus pendek di plafon membakar dinding triplek
19	19/08/2011	Kebakaran	001	04	Tambora	25	Arus pendek di plafon membakar toko
20	01/09/2011	Kebakaran	003, 004, 007	07	Angke	90000	Selang gas bocor membakar dinding triplek lt. 2
			004	05			

21	09/09/2011	Kebakaran	002, 003	010	Angke	2700	Arus pendek
22	10/09/2011	Kebakaran	006	04	Angke	15	Arus pendek membakar mesin cetak sablon
23	13/09/2011	Kebakaran	008	01	Pekojan	15	Pembakaran sampah yang membesar
24	15/09/2011	Kebakaran	006	04	Kalianyar	144	Arus pendek menyambar plafon triplek lt. 2
25	20/09/2011	Kebakaran	002	10	Pekojan	75	
26	12/10/2011	Kebakaran	015	02	Duri Utara	6	Arus pendek di steker merambat ke dinding triplek
27	23/10/2011	Kebakaran	012	05	Jemb. Lima	1	Arus pendek menyambar triplek lt. 2
28	24/10/2011	Kebakaran	006	02	Jemb. Lima	5000	Arus pendek membakar gudang plastik
	25/10/2011		006	02			
29	11/12/2011	Kebakaran	015	03	Jemb. Besi	30	Arus pendek di saklar menyambar bahan mudah terbakar

Sumber: Data Resmi Pemerintah Kecamatan Tambora

Lampiran C

Kronologi Penanganan Kebakaran di Pekojan 15/02/2012

Hari	Tanggal	Kejadian
Rabu	15/02/2012	Terjadi pemadaman aliran listrik oleh PLN (09.00 WIB)
		Terjadi pemadaman aliran listrik kedua oleh PLN (13.00 WIB)
		Muncul percikan api di rumah bu Konah RT 005/008 No. 33. Api membesar dan menjalar ke rumah-rumah di sekitarnya. (15.45 WIB)
		Pemadam kebakaran tiba di lokasi dan mencoba memadamkan api dari 3 arah dengan bantuan warga. Dengan jumlah armada 29 unit mobil pemadam kebakaran, setelah sekitar 2 jam api berhasil dipadamkan. Penyemprotan air masih dilakukan selama sekitar 1 jam untuk memastikan tidak ada titik api yang tersisa. (16.30 WIB)
		Dinas Sosial melakukan <i>assessment</i> kerugian yang ditimbulkan. (19.30 WIB)
		Koramil, PMI dan Karang Taruna membuka tenda pengungsian sementara di depan kantor kelurahan.
		Tagana membuka dapur air minum.
Kamis	16/02/2012	Partai B mendirikan posko di samping lokasi kebakaran dan memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
		Partai D mendirikan posko di jalan utama (Jl. Pekojan 3).
		Partai A mendistribusikan bantuan sendiri ke masyarakat berupa nasi bungkus.
		Beberapa Ormas membuka posko di Jl. Pekojan 3.
		Bantuan untuk korban mulai masuk dari berbagai pihak. Pengelolaan bantuan dikoordinir oleh Karang Taruna.
Jumat	17/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
Sabtu	18/02/2012	Bantuan pakaian layak pakai dari berbagai institusi dibagikan kepada korban kebakaran.
		Partai C memberikan bantuan logistik makanan cepat saji melalui posko distribusi logistik di Kelurahan
		Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
		Anggota DPR-RI dari Partai B meninjau lokasi dan berdialog dengan sejumlah warga korban kebakaran. Dalam dialog diketahui adanya pungutan liar oleh oknum teknisi listrik yang mengaku dari PLN. Laporan ini ditindak lanjuti dengan penjadwalan kunjungan bersama warga ke PLN Bandengan pada hari Senin (20/02).
Minggu	19/02/2012	Dinas Pemadam Kebakaran dan Satpol PP mengadakan kerja bakti membersihkan puing-puing dengan dibantu sejumlah Ormas.
		Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji dan mengadakan pos pengobatan gratis untuk warga korban.
		Terjadi insiden runtuhnya tembok salah satu rumah yang terbakar (di sebelah posko Partai B), menyebabkan 3 warga dan 2 relawan Ormas terluka, 3 di antaranya mengalami cedera cukup berat. Salah satu korban diberikan perlakuan P3K di pos kesehatan partai B, sebelum kemudian dibawa ke RS. Atmajaya, Jakarta Utara.

		Camat Tambora beserta Wakil meninjau lokasi kebakaran dan berdiskusi dengan sejumlah warga dan relawan.
Senin	20/02/2012	Tenda pengungsian di depan kelurahan secara resmi ditutup. Penanganan warga korban kebakaran diserahkan kepada RT/RW setempat.
		Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
		Perwakilan warga didampingi seorang Anggota DPR-RI dari partai B menemui manajemen PLN Cabang Bandengan (Jakbar dan Jakut).
		Yayasan Buddha Tzu Chi memberikan bantuan peralatan kebersihan untuk setiap KK.
Selasa	21/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
Rabu	22/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
Kamis	23/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
Jumat	24/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji.
Sabtu	25/02/2012	Partai B memberikan layanan dapur air dan makanan siap saji untuk terakhir kalinya dan mengadakan pos pelayanan kesehatan gratis dan membagikan bantuan bahan bangunan dan perlengkapan kebersihan bagi warga korban kebakaran, bersamaan dengan penutupan posko mereka.

Lampiran D

Daftar Akronim yang Digunakan

APAR	Alat Pemadam Api Ringan
Balakar	Bantuan Sukarela Penanggulangan Kebakaran
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
CSR	Coorporate Social Responsibility
Dapil	Daerah Pemilihan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DRR	<i>Disaster Risk Reduction</i>
Dukcapil	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
KK	Kepala Keluarga
NGO	Non-Governmental Organization
Ormas	Organisasi Massa
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
Pemda	Pemerintah Daerah
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PPKD	Pusat Pelatihan Kerja Daerah
PRB	Pengurangan Risiko Bencana
RW	Rukun Warga
SDM	Sumber Daya Manusia
SIMKAR	Sistem Informasi Manajemen Kebakaran
SKKL	Sistem Ketahanan Kebakaran Lingkungan
SOP	<i>Standard Operational Procedure</i>
UN-ISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
V2R	<i>From Vulnerability to Resilience</i>