



PAPER – OPEN ACCESS

## Akuntabilitas Pengelolaan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Jember

Author : Joko Mulyono dkk.,  
DOI : 10.32734/lwsa.v2i1.604  
Electronic ISSN : 2654-7066  
Print ISSN : 2654-7058

*Volume 2 Issue 3 – 2019 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)*



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



# Akuntabilitas Pengelolaan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Jember

*Accountability of Disaster Management in Jember Regency*

Joko Mulyono<sup>a</sup>, Lukman Wijaya Baratha<sup>b</sup>, Elly Suhartini<sup>c</sup>, Jati Arifiyanti<sup>d</sup>

<sup>a,b,c,d</sup> *Sosiologi FISIP Universitas Jember, Jember, Indonesia*

Email : gusmoel@gmail.com, lukman.fisip@unej.ac.id, ellysuhartini.fisip@unej.ac.id, jatiarifiyanti2014@gmail.com

## **Abstract**

*The research entitled "Accountability for Disaster Management in Jember Regency", based on the high disaster risk index in Jember Regency. In 2013 there was a risk index of 229 and increased in 2016 to 255 (BNPB: 2016). In regular civilian, there are also minimal informations about risky and dangerous disaster. Disaster-managing in Jember is a reflection of the existence of local governments and social groups in their efforts to define their roles in their respective capacities. Along with the increasing strong role of social groups in articulating disaster-managing in Jember, the regional government seems to be taking a slow step to be able to keep up with the efforts of these social groups. The question is, how is the accountability of disaster risk reduction in Jember?, how are the strategies that weaken disaster-managing accountability? The purpose of this study is to describe and analyze disaster-managing accountability and its strategy. The theoretical review used is "public organization accountability" Elwood (1993) and strengthened by the theory of "structuration" of Giddens (2011). The research approach that the researcher used is qualitative, while the data collection technique is through participant observation, Focus Group Discussion (FGD), and interviews followed by qualitative descriptive data analysis techniques. The results of this study that disaster-managing is carried out through structural and cultural way. Structural forms are understood as organizational principles such as accountability. Disaster management accountability includes regulatory dimensions, processes, programs and policies. The principle of accountability in disaster management in Jember Regency is relatively inadequate. The cultural path is a strategy adopted by BPBD with other disaster management communities in disaster risk reduction activities. Cultural practices in disaster-managing are more visible in agency expertise. The causes of the lack of optimal disaster-managing accountability is inadequate disaster management input and output factors.*

*Keywords: Disaster, mitigation, accountability, structural, cultural, and agency;*

## **Abstrak**

Penelitian ini berlatar belakang dari tingginya indeks risiko bencana di Kabupaten Jember. Pada tahun 2013 terdapat indeks risiko sebanyak 229 dan mengalami kenaikan pada tahun 2016 menjadi 255 (BNPB: 2016). Sementara di tingkat masyarakat masih minim informasi mengenai bahaya dan risiko bencana. Pengelolaan bencana di Kabupaten Jember adalah refleksi tentang keberadaan pemerintah daerah dan kelompok sosial dalam upayanya mendefinisikan peran mereka sesuai kapasitasnya. Akan tetapi seiring dengan semakin menguatnya peran kelompok sosial dalam mengartikulasikan pengelolaan bencana di Jember, pemerintah daerah seakan mengambil langkah yang cukup lambat untuk dapat mengimbangi upaya kelompok sosial tersebut. Pertanyaannya adalah bagaimana akuntabilitas pengurangan risiko bencana di Kabupaten Jember?, bagaimana strategi dan faktor apa saja yang memperlemah akuntabilitas penanggulangan bencana? Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis akuntabilitas penanggulangan bencana serta strateginya. Tinjauan teori yang digunakan adalah "akuntabilitas organisasi publik" Elwood (1993) dan diperkuat dengan teori "strukturasi" Giddens (2011). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif, sedangkan teknik pengambilan data melalui observasi partisipan, Focus Group Discussion (FGD), dan wawancara serta teknik analisa data deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini bahwa penanggulangan bencana dilaksanakan melalui jalan struktural dan

kultural. Bentuk struktural dipahami sebagai bentuk-bentuk prinsip organisasi seperti akuntabilitas. Akuntabilitas penanggulangan bencana meliputi dimensi regulasi, proses, program, dan kebijakan. Prinsip akuntabilitas dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Jember relatif kurang memadai. Jalan kultural sebagai strategi yang ditempuh BPBD bersama komunitas penanggulangan bencana lainnya dalam kegiatan pengurangan risiko bencana. Kultural dalam praktek penanggulangan bencana lebih nampak pada kepiawaian agensi. Penyebab kurang optimalnya akuntabilitas penanggulangan bencana adalah faktor input dan output penanggulangan bencana yang kurang memadai.

Kata kunci : Bencana, mitigasi, akuntabilitas, struktural, kultural, dan agensi;

## 1. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanahkan, bahwa negara melindungi segenap tumpah darah dan rakyat bangsa Indonesia terhadap berbagai ancaman termasuk diantaranya ancaman bencana. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan manusia yang disebabkan oleh faktor alam dan non alam maupun manusia yang mengakibatkan rusaknya sarana prasarana, hilangnya harta benda, kurban jiwa, baik kematian, hilang dan sakit berdampak terhadap kehidupan sosial dan psikologis yang berkepanjangan, sedangkan masyarakat sendiri secara lokalitas tidak mampu mengatasi dengan kekuatan sendiri [1].

Sejalan dengan praktek penyelenggaraan pemerintah yang baik *good governance*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan melibatkan pihak stakeholders atau pemangku kepentingan secara bersama didalam sebuah forum dengan aparatur pemerintah untuk membuat keputusan bersama. Prinsip *good governance* meliputi: partisipasi, demokrasi, akuntabilitas, transparansi dan kesetaraan. Khususnya prinsip akuntabilitas adalah memberikan informasi yang sejelas-jelasnya kepada rakyat sebagai pemilik negara (*principle*) terkait segala pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan termasuk pengelolaan Penanggulangan Bencana (PB).

Akuntansi publik adalah merupakan suatu aktifitas yang mempunyai tujuan, diarahkan untuk hasil dan memiliki manfaat, sebuah misal informasi dan pengambilan kebijakan organisasi oleh sang pemimpin. Dedefinisikan oleh Mardiasmo, akuntansi publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan meminta pertanggung jawaban [2].

Pengelolaan PB termasuk sektor publik menjadi tanggung jawab pemerintah. Undang-Undang No.24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Bab III pasal 5, “pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana”. Dimaksudkan penanggungjawab PB ditingkat pemerintah adalah Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) dan ditingkat daerah adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Ketika penanggulangan bencana menjadi urusan publik dan pemerintah sebagai pengelolanya, maka akuntabilitas pengelolaan PB menjadi hal yang sangat urgen dilakukan. Akuntabilitas organisasi publik tidak hanya sekedar menginformasikan terkait dengan penggunaan anggaran/ financial saja, akan tetapi transparansi perencanaan dan implementasi program. Elwood dalam Mardiasmo [2] menyebutkan terdapat empat dimensi akuntabilitas dalam organisasi publik diantaranya adalah akuntabilitas kejujuran dan hukum (*accountability for probity and legality*), akuntabilitas proses (*proces accountability*), akuntabilitas program (*program accountability*), dan akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*). Akuntansi publik bermuara dari dua elemen utama yaitu; aktivitas input dan output.

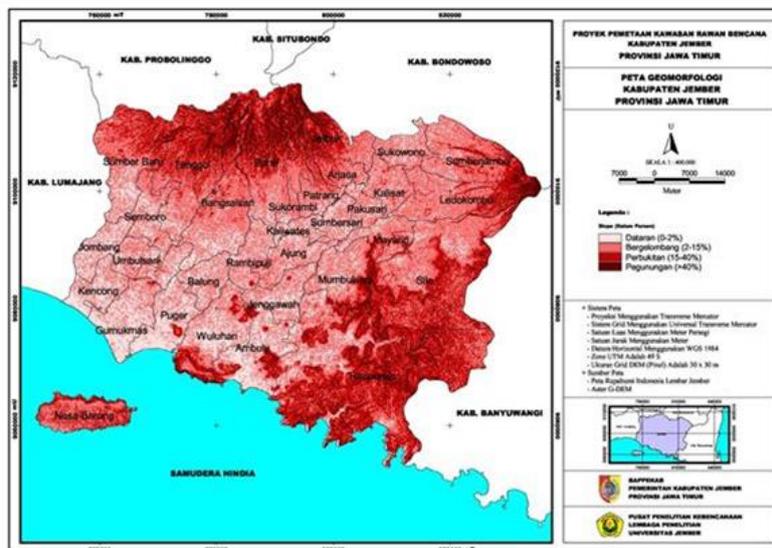
Affeltranger menyatakan tingkat kesadaran tentang risiko sangat tergantung pada kuantitas dan kualitas informasi yang tersedia dan pada perbedaan persepsi orang-orang tentang risiko [3]. Orang lebih rentan jika mereka tidak sadar akan bahaya yang menimbulkan suatu ancaman bagi hidup dan harta benda mereka”. Oleh karena itu sepatasnya pemerintah menginformasikan kepada masyarakat secara terbuka dan masif terhadap ancaman, kerentanan dan risiko bencana terutama pada wilayah potensi bencana. Demikian akhirnya penanggulangan bencana yang dilakukan oleh pemerintah memenuhi kaidah-kaidah akuntabilitas mulai perencanaan dan implementasi baik pada tahap pra bencana, saat dan setelah bencana.

Kabupaten Jember memiliki ancaman bencana yang cukup serius dari ke-lima sumber bencana baik geologi, hidrometeorologi, teknologi, biologi dan sosial terdapat di Jember. BNPB tahun 2013 telah mencatat melalui buku Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI), bahwa Jember memiliki indeks risiko 229 kemudian naik menjadi 255 pada

tahun 2016 [4]. Adalah risiko yang terkatagori tinggi ketimbang Kabupaten Bondowoso yang indeks risiko bencana hanya 116 dan Situbondo 119 (BNPB:2013). Tahun 2016 kejadian longsor sebanyak 4 kejadian di tahun 2017 meningkat tajam menjadi 21 kejadian, bencana Puting beliung tahun 2016 sebanyak 38 kejadian dan tahun 2017 meningkat menjadi 39 kejadian [4]. Peristiwa bencana yang sering nyatroni Jember untuk sementara yang paling tinggi dan terus bergerak pada kurva atas adalah bencana puting beliung, menyusul banjir dan tanah longsor [4]. Akibat bencana puting beliung, banjir dan longsor yang terjadi di Jember berakibat rusak dan hilangnya harta benda dan korban jiwa berdampak pada aspek sosial, ekonomi dan pelayanan pemerintah terganggu.

Di bawah ini peta hazard di wilayah Kabupaten Jember, Jember sebelah Timur terancam banjir bandang dan longsor serta letusan Gunung api Raung, sebelah Barat terancam banjir bandang, tanah longsor dan Gunung Api Lemongan, sebelah Utara bertengger Pegunungan Argopuro terdapat ancaman banjir bandang dan tanah longsor, sebelah Selatan dataran rendah wilayah hilir terancam banjir kiriman dari Utara dan kawasan Pesisir Selatan terancam gempa bumi dan tsunami.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Pengairan Juli 2018, bahwa Jember terdapat 32 DAS besar dan kecil bermuara ke tiga DAS besar yaitu, Bedadung, Pondok Waluh dan Curah Lele. Fakta geografis Kabupaten Jember tersebut menjadi benar, bahwa ancaman terbesar bencana di Kabupaten Jember adalah banjir, banjir bandang, banjir lahan dingin dan tanah longsor.



Gambar 1. Peta hazard bencana di kabupaten jember  
 Sumber data : sekunder Peta hazard bencana di Kabupaten Jember.

Berdasar amanah Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, bahwa penanggulangan bencana di daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Pasal 20, BPBD mempunyai fungsi pengkoordinasi, komando dan pelaksanaan PB di daerah bersama dengan palaku-pelaku lainnya. Akan tetapi senyatanya di Kabupaten Jember masih memiliki indeks risiko bencana tinggi, bencana banjir dan tanah longsor masih sering terjadi dengan eskalasi, frekuensi dan intensitas semakin tinggi. Masyarakat membutuhkan informasi yang transparansi terkait ancaman, kerentanan dan risiko bahkan program-programnya. Semestinya penanggulangan bencana dikelola secara terencana, terpadu, terukur dan menyeluruh. Pertanyaannya adalah bagaimana akuntabilitas pengurangan risiko bencana di Kabupaten Jember, bagaimana strategi dan faktor apa saja yang memperlemah akuntabilitas PB?

## 2. Jalan Struktural dalam Penanggulangan Bencana

Melihat organisasi dapat dimulai dari aspek kecukupan perangkat atau struktur, Giddens (2011:20) menyebutnya kecukupan struktur yaitu regulasi dan sumberdaya dalam sebuah praktek-praktek sosial yang terkoordinir (organisasi). "Sifat-sifat struktur tersebut sebagai sesuatu yang secara *heirarchis*, diorganisasikan berdasarkan luasnya ruang dan

waktu tempat pengorganisasian tindakan-tindakan tersebut secara rekursif". Sifat-sifat struktural muncul dalam sebuah totalitas reproduksi sosial demikian disebut sebagai prinsip-prinsip struktural. Dengan begitu praktek-praktek sosial yang memiliki perluasan ruang waktu terbesar dalam totalitas bisa diacu sebagai institusi [5].

Lebih luas dapat ditelisik dari kelembagaan atau institusi yang terdiri dari unsur aturan formal dan non formal meliputi regulasi, nilai-nilai dan norma, kemudian kontrol dan sanksi terhadap pelanggaran. North (1994:360) memaknai kelembagaan sebagai "aturan-aturan yang membatasi perilaku menyimpang manusia (*humanly devised*) untuk membangun struktur interaksi politik, ekonomi, dan sosial". Artinya, sebelum organisasi itu melakukan aktivitas, maka yang dipersiapkan terlebih dahulu adalah perangkat sumberdaya/ organisasi dan kelembagaan. Oleh karena itu tata kelola organisasi dan kelembagaan atau sering disebut dengan regulasi dan sumberdaya adalah yang terpenting dalam organisasi, tidak sebatas organisasi publik ataupun privat. Pinskiwsky [5] menyatakan "*Without adequate resources (financial and administrative expertise) many subnational governments lacked the ability to effectively develop and implement policies such as crisis relocation planning*". Berdasarkan pernyataan tersebut, peneliti dapat mengasumsikan, bahwa ketika sebuah organisasi publik kurang memiliki regulasi yang kuat dan sumberdaya yang memadai, baik administrasi dan financial, maka dapat menyebabkan pelayanan publik kurang efektif.

Organisasi publik seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) eksistensinya tergantung pada kecukupan struktur (regulasi dan sumberdaya). Keterlambatan merespon potensi dan peristiwa bencana pada BPBD salah satu faktor diantaranya adalah ketersediaan regulasi sebagai dasar untuk bertindak. Terkesan terjadinya pembiaran oleh pemerintah terhadap potensi bencana yang senyatanya ada didepan mereka. Para birokrat kebencanaan lebih memilih diam untuk tidak berbuat, oleh karena takut risiko dengan perbuatan mereka yang memang tidak ada dasar hukum yang kuat. Sekalipun para birokrat melakukan "diskresi" dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, masih tetap dipandang melanggar aturan. "Ta'klik" adalah julukan yang mungkin tepat untuk disandang para birokrat, yaitu patuh dan taat tanpa *reserve* dengan regulasi yang ada. Para birokrat dalam aktivitas tugas pokok dan fungsinya tidak boleh menambah dan mengurangi dari regulasi dan aturan yang ada, kalau mereka ingin patuh dan takut sanksi. Tidak salah, kita selalu mendapatkan bahwa pada pekerjaan-pekerjaan operasional teknis pada organisasi publik sudah pasti mempunyai *Standart Operasional Prosedure* (SOP). SOP adalah seperangkat aturan teknis dan tahapan (*prosedure*) birokrator/ pegawai untuk melakukan tugas pekerjaan sehari-hari.

Ketersediaan dan kekakuan regulasi (*structural*) yang ada dalam organisasi publik akhirnya membuat ketidakbebasan para pegawai untuk bertindak. Giddens menyebutnya sebagai struktur yang (*counstraining*), yaitu regulasi dan sumberdaya yang kaku dan tidak bebas, menghalang-halangi agen dalam praktek sosial. Disinilah jalan struktural menemukan kemacetan yang dialami oleh para birokrator/ pegawai pada organisasi publik, seperti juga pada BPBD yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan PB di daerah. Keadaan dan kondisi struktur dalam organisasi publik yang demikian ini akhirnya memicu para pelaku penanggulangan bencana non pemerintah seperti komunitas relawan bertindak lebih cepat untuk bergerak mengambil bagian dalam praktek-praktek PB pada kawasan potensi bencana bahkan pada lokasi terjadinya bencana.

Perspektif akuntansi publik ketersediaan struktur yaitu regulasi dan sumberdaya disebut dengan *in put*. Elwood menyatakan bahwa sesuatu perangkat yang ada terlebih dahulu sebelum melakukan proses dalam suatu organisasi yang sangat krusial keberadaannya adalah disebut dengan input. Lebih jelas input yang meliputi regulasi adalah perangkat perundangan dan kebijakan sampai dengan SOP, kemudian sumber daya, struktur organisasi, jumlah SDM dan kompetensi, keuangan, sarana prasarana. *In put* organisasi tidak hanya terbatas yang disebut itu, melainkan juga realitas birokrasi yang senantiasa menghadapi lingkungan sosial yang secara terus menerus mengalami perubahan [6].

BPBD Kabupaten Jember adalah sangat unik berbeda dengan BPBD pemerintah daerah lain. Hasil wawancara peneliti bulan Juni 2016 dengan tim pengarah BPBD Jawa Timur yaitu Hendro "BPBD Jember adalah berbeda sendiri mengenai tata kelola organisasinya yang bisa disebut "nyleneh" (dalam bahasa jawa) se-Jawa Timur bahkan nasional. Hal tersebut karena BPBD Jember, kepala badan bukan dijabat oleh di bawah setingkat Bupati/ Wali Kota Eselon Iia, yaitu Sekda selaku *ex-officio*, akan tetapi dijabat oleh jabatan Eselon Iib setingkat Kepala Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) (diambil dari data rancangan disertasi peneliti<sup>a</sup>). Keunikan itulah membuat gusar peneliti dengan berbagai kemungkinan-kemungkinan yang terjadi terhadap PB di Kabupaten Jember, kegusaran peneliti baik dari aspek fungsi manajemen seperti koordinasi, kepemimpinan, dan akuntabilitas.

Peneliti melalui FGD dengan para stakeholders dan cros chek melalui pengumpulan data sukender menemukan, bahwa terdapat struktur organisasi BPBD Kabupaten Jember yang kurang lengkap, yaitu terdapat "unsur pengarah

yang belum dimobilisasi”. Unsur pengarah berdasarkan Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007 tentang PB mempunyai fungsi memberikan rumusan, kebijakan dan mengontrol pelaksanaan PB di daerah. Unsur pengarah adalah terdiri dari kepala OPD yang terdapat singgungan PB di daerah, unsur tokoh masyarakat dan Perguruan Tinggi. Sudah dapat ditebak bahwa ketika sumberdaya dalam organisasi BPBD dianggap cukup vital seperti “unsur pengarah”, tidak dimobilisasi otomatis pelaksanaan PB sangat pincang, apalagi unsur tersebut adalah menyusun kebijakan dan mengontrol jalannya PB di daerah. Paling fatal adalah tidak adanya rumusan-rumusan kebijakan dari unsur pengarah terhadap pelaksanaan PB. Kebijakan-kebijakan rumusan mitigasi struktural bencana antar OPD dari unsur pengarah BPBD tidak muncul. Padahal mitigasi bencana dapat dilakukan dengan sinergitas antar OPD. Sebuah misal penanganan bencana banjir dapat bekerjasama antara OPD dinas perhutani, OPD pengairan, OPD lingkungan hidup, dan OPD Pemberdayaan Masyarakat. Ketika tidak adanya unsur pengarah dalam BPBD yang berperan merumuskan, mengontrol, dan melakukan fungsi koordinasi, maka pelaksanaan PB khususnya mitigasi banjir dan tanah longsor kurang efektif.

Sumberdaya BPBD Kabupaten Jember lainnya yang tidak kalah penting adalah alokasi anggaran untuk pengurangan risiko bencana. Hasil pengumpulan data sekunder diperoleh seperti dibawah ini.

Tabel 1. Alokasi Dana APBD II dan Program PB di Kabupaten Jember tahun 2016 s/d 2018

No.	Tahun	Program	Keterangan Program	Jumlah Anggaran (Rp)
1.	2016	Pemantauan dan penyebarluasan informasi potensi bencana alam	Mitigasi non struktural dan kesiapsiagaan	518.700.000
2.		Bimbingan teknis Workshop/ sosialisasi/seminar implementasi peraturan	Mitigasi non struktural	164.145.000
3.	2017	Pemantauan dan penyebarluasan informasi potensi bencana alam	Mitigasi non struktural dan kesiapsiagaan	157.000.000
4.		Rencana penanggulangan bencana, rekontinjensi, rencana aksi, rencana operasi kebencanaan dan SOP kebencanaan dan kebakaran	Mitigasi non struktural kesiapsiagaan	387.000.000
5.	2018	Pemantauan dan penyebarluasan informasi potensi	Mitigasi non struktural kesiapsiagaan	37.500.000
6.		Rencana penanggulangan bencana, rekontinjensi, rencana aksi, rencana operasi kebencanaan dan SOP kebencanaan dan kebakaran	Mitigasi non struktural kesiapsiagaan	370.000.000
7.		Pengadaan sarana prasarana pencegahan bencana, fasilitasi peningkatan kapasitas masyarakat di daerah rawan bencana	Mitigasi struktural, nonstruktural, dan kesiapsiagaan	638.765.000

Sumber data: Sekunder Kantor BPBD Kabupaten Jember Juli 2018

Sangat kurang ideal dana yang dialokasi oleh pemerintah Kabupaten Jember untuk mitigasi bencana, jika disandingkan dengan ancaman dan potensi bencana yang tinggi seperti dalam peta hazard di depan. Alokasi biaya melalui APBD adalah sebagai input menentukan sebuah akuntabilitas organisasi. Akhirnya input berupa biaya pada gilirannya akan menentukan efektifannya proses dan output program-program penanggulangan bencana.

*Out put* adalah hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas dan kebijakan. Program penanggulangan bencana berdasarkan manajemen bencana yang telah dilaksanakan oleh BPBD meliputi tahap pra bencana meliputi: program mitigasi dan kesiapsiagaan (tabel 1 di depan) dan kegiatan saat terjadi bencana adalah kegiatan penanganan darurat dan kegiatan pasca bencana meliputi: rehabilitasi dan rekonstruksi. Berdasarkan observasi partisipan yang peneliti dapatkan dan pengumpulan dokumen sekunder, bahwa belum ada program mitigasi yang terencana secara terpadu. Dokumen rekontinjensi banjir dan tanah longsor serta kesiapsiagaan juga belum peneliti temukan. Asumsinya, jika di kabupaten Jember terdapat 7 (tujuh) macam ancaman bencana, maka minimal Kabupaten Jember idealnya memiliki

21 dokumen PB yaitu: mitigasi 7 hazard, renkontinjensi 7 hazard dan Rencana Operasional (RO) 7 hazard, akan tetapi sampai saat ini peneliti belum menemukan dokumen tersebut. Menjadi cukup beralasan, bahwa dengan tidak adanya program-program mitigasi banjir dan tanah longsor yang terencana, maka bencana banjir dan tanah longsor di Kabupaten Jember terus terjadi eskalasinya semakin meluas dan banyak menelan korban.

BPBD Kabupaten Jember terbilang cukup kompeten dalam penanggulangan bencana dengan kegiatan responsif. Setiap tahun musim hujan sekitar bulan Nopember secara rutin BPBD gelas Posko Siaga darurat banjir dan tanah longsor dan puting beliung. Tim reaksi cepat (TRC BPBD) akan bersiaga selama 24 jam sebelum pernyataan siaga darurat Bupati dicabut. Penanganan darurat bencana di Kabupaten Jember dilengkapi dengan mobil Pusat Pengendali Operasi (Pusdalop) yang dikelola secara profesional. Kepiawaian TRC BPBD Kabupaten Jember telah diakui oleh BPBD Banyuwangi. Ketika terjadi bencana banjir bandang di Desa Alas malang Kecamatan Singo Juruh Kabupaten Banyuwangi Bulan Juni 2018 yang lalu Kabid II BPBD Banyuwangi menyampaikan kepada peneliti:

*“Sungguh saya sangat terima kasih dengan tim TRC BPBD Kabupaten Jember selama 4 hari kami diajari bagaimana mendirikan keposkoan darurat dan apa yang harus dikerjakan ketika darurat bencana”.*

Output penanganan bencana oleh BPBD Kabupaten Jember yang berupa program masih relatif pada kegiatan penanganan kedaruratan (responsif) daripada mitigasi. Masifnya penanganan kedaruratan di Kabupaten Jember didukung selain dari sarana prasarana yang cukup memadai juga oleh karena terdapatnya organisasi relawan sebanyak kurang lebih 48 komunitas relawan yang berada di Kabupaten Jember. Keberadaan sebanyak kurang lebih 38 komunitas relawan hampir semuanya konsentrasi pada penanganan kedaruratan.

### **3. Akuntabilitas Kejujuran dan Kepatuhan Hukum/ Regulasi dalam Pengelolaan Bencana di Kabupaten Jember**

Salah satu tolok ukur keberhasilan PB adalah, bahwa organisasi baik publik dalam hal ini BPBD di daerah terdapatnya regulasi dan sumber daya. Giddens [7] menyebut bahwa regulasi dan sumberdaya dengan istilah “struktur”. Tentang pentingnya regulasi Elwood dalam Mardiasmo [2] regulai atau hukum adalah kepatuhan menggunakan peraturan perundangan dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik, ditingkat pemerintah adalah Undang-Undang dan peraturan pemerintah sedangkan di daerah adalah kebijakan. Sumberdaya adalah segala sesuatu baik material dan finansial serta manusia yang digunakan untuk operasional organisasi dalam rangka proses mencapai tujuan.

Berdasarkan hasil FGD, wawancara dan dokumen sekunder yang dilakukan oleh peneliti, bahwa tata kelola keorganisasian BPBD Kabupaten Jember secara normatif kurang sesuai dengan Permendagri No. 46 Tentang Tata Kelola Keorganisasian BPBD serta tidak sesuai pula dengan Undang-Undang No 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana pasal 18 “Badan penanggulangan bencana pada tingkat kabupaten/ kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah Bupati/ Wali Kota/ atau setingkat Eselon IIa. Sedangkan BPBD Kabupaten Jember dipimpin oleh eselon IIb setingkat Kepala Organisasi Pemerintah Daerah (OPD).

Weber (dalam Fry and Raadschelders:2008, 86) telah memberikan nasehat kepada kita, bahwa organisasi birokrasi paling tidak memenuhi ciri diantaranya adanya kewenangan dan *heirarchis*. Ciri *heirarchis* adalah, bahwa organisasi formal baik publik dan privat terdapat jenjang bertingkat, semakin pejabat memiliki eselon tinggi, maka semakin pejabat itu mempunyai kewenangan dan tanggung jawab semakin besar. Tidak hanya itu, bahwa pejabat eselon lebih atas mempunyai fungsi manajemen koordinasi, yaitu mengkoordinasikan, menyinkronkan bagian-bagian di bawahnya agar dapat bekerjasama antara bagian satu dengan yang lainnya. Sehingga ketika Kepala Badan (Kaban) BPBD adalah lebih tinggi setingkat dari OPD lainnya, sangat memungkinkan dari perpektif birokrasi, bahwa kegiatan-kegiatan PRB di Jember yang dilakukan oleh OPD pemangku PB lainnya dapat dikoordinasikan dan dilakukan kerjasama. PB tidak hanya dilakukan oleh satu organisasi sekalipun pemerintah melainkan kerjasama dengan organisasi lainnya yang memiliki kompetensi. Dasar hukum adalah pasal 20 UU No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu BPBD mempunyai fungsi melakukan pengkoordinasian penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh. Pasal 23 Unsur pelaksana PB di daerah mempunyai fungsi koordinasi, komando, dan pelaksana. Inilah yang disebut bahwa Pemerintah daerah Kabupaten Jember secara regulatif dalam mengelola penanggulangan bencana dari aspek regulasi kurang patuh terhadap peraturan yang terdapat di atasnya.

#### 4. Akuntabilitas Proses dalam PB di Kabupaten Jember

Bagi para birokrator dalam memberikan pelayanan publik harus taklik taat azas sesuai prosedur yang ada. Mereka tidak boleh menambah dan mengurangi perbuatan melainkan harus konsisten dan sesuai dengan prosedur. *Standart Operational Procedure* (SOP) yang ada pada kegiatan teknis di masing-masing OPD sebagai pijakan tuntutan berbuat bagi seorang birokrat agar menjadi terarah, cepat, dan aman sehingga pelayanan publik menjadi efektif. Meskipun terkadang SOP sering membuat para birokrat dalam pelayanan publik cenderung nampak kaku, lambat, prosedural, dan tidak kompromi. Organisasi BPBD SOP menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi, apalagi penanganan bencana perlu bergerak dengan cepat dan tepat, oleh karena menyoal keselamatan jiwa manusia, kebutuhan SOP terutama sekali pada tahap penanganan kedaruratan, meskipun kegiatan pengurangan risiko bencana juga memerlukan SOP.

Bagaimana dengan SOP yang terdapat pada BPBD Kabupaten Jember dalam pelaksanaan program? Hasil pelacakan dokumen sekunder oleh peneliti bahwa BPBD memiliki tiga bidang, yaitu bidang I, II dan III. Bidang I mengurus preventif dan kesiapsiagaan, Bidang II mengurus logistik dan kedaruratan, dan Bidang III mengurus pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi. Bidang I sering berkutut dengan program-program PRB, mitigasi dan kesiapsiagaan. Hasil rekaman peneliti pada Bidang I BPBD Kabupaten Jember dalam proses perencanaan program mitigasi belum mempunyai SOP. Akhirnya program mitigasi yang dilakukan oleh BPBD secara struktural masih bersifat sporadis, belum terencana, terpadu dan menyeluruh.

Secara konsisten dengan pelaku “tiga pilar” dalam penanggulangan bencana seperti yang diamanahkan dalam Undang-Undang No 24 tahun 2007 tentang PB, bahwa terdapat hak dan kewajiban masyarakat untuk PB demikian juga pada Dunia Usaha. Jika diruntun maka ketidak adaan proses perencanaan terhadap program mitigasi yang melibatkan pelaku lainnya, berarti secara struktural pula, bahwa proses pelibatan pelaku lain seperti masyarakat dan dunia usaha dalam program-program mitigasi banjir dan tanah longsor belum terwujud.

BPBD Kabupaten Jember dalam kegiatan penanganan darurat cukup bagus, oleh karena ditinjau dari segi akuntabilitas dimensi proses bahwa penanganan darurat telah memenuhi standart normatif. Oleh karena penanganan darurat menyoal evakuasi dan keselamatan jiwa manusia, maka kebutuhan SOP sangat diperlukan. Penanganan kedaruratan sangat memerlukan SOP selain urusan keselamatan jiwa juga oleh karena melibatkan banyak pelaku seperti SAR, TNI, Kesehatan, Dapur Umum, Informasi dan komunikasi, Hunian sementara (Huntara) dan pengungsian. Tim ini dalam pelaksanaan sering disebut Tim Reaksi Cepat (TRC-PB). Disana masing-masing tim terdefinisi tugas dan perannya, yaitu siapa memiliki kemampuan apa, dimana dan bagaimana melakukan evakuasi dan penyelamatan kurban bencana. Proses penggagasan dan penyusunan SOP tanggap darurat disusun secara bersama dengan masing-masing komponen. Hal ini dibuktikan oleh peneliti sebagai partisipan aktif, bahwa BPBD Kabupaten Jember ketika mulai turun hujan sekitar bulan Nopember setiap tahunnya melakukan koordinasi dengan pelaku/pemangku lainnya untuk melakukan kesiapsiagaan bahkan siaga darurat banjir dan longsor hingga sampai bulan Maret. Kesiapsiagaan dan siaga darurat oleh BPBD bersama komponen lainnya setelah ada pernyataan bupati tentang “darurat banjir diterbitkan”.

#### 5. Akuntabilitas Pengelolaan Bencana dari dimensi Program

Seperti yang telah termaktub dalam Undang-Undang no.24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, bahwa pelaku penanggulangan bencana terdiri dari “Tiga Pilar” yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, kekuatan tiga pilar dalam penanggulangan bencana diabadikan dalam logo BNPB dan BPBD “segi tiga biru”. Akuntabilitas PB juga dapat dilihat dari adanya interaksi ketiga pelaku yaitu pemerintah, Dunia Usaha dan masyarakat. Akuntabilitas terletak pada keputusan berdasarkan musyawarah mufakat, oleh karena itu aspek komunikasi diantara pelaku diutamakan. Mereka tidak saling memaksakan kepentingan dan kehendak, Habermas dalam Budiman (2009:129)”demokrasi deliberatif mengacu pada prosedur formasi opini dan aspirasi secara demokratis itu sendiri”.

Demokratif deliberatif antara pelaku dapat diejawantahkan dalam perencanaan program PB, yaitu mulai dari Analisa Risiko Bencana (ARB), menyusul penyusunan rencana program Penanggulangan Bencana (PRB), mitigasi, Rekontinjensi dan Rencana Operasional (RO). Akan tetapi sayang sampai saat ini BPBD Kabupaten Jember secara struktural belum secara keseluruhan melakukan penyusunan program sampai kepada Renkontinjensi dan RO terutama pada kegiatan mitigasi bencana. Berdasarkan dokumen yang dikumpulkan oleh peneliti, bahwa BPBD Kabupaten Jember sampai dengan tahun 2019 masih terdapat dokumen Analisa Risiko Bencana (ARB), dan Rencana Program

Penanggulangan Bencana (RPB), akan tetapi secara keseluruhan belum disusun dokumen rekontinjensi dan RO pada semua hazard yang ada di Kabupaten Jember.

Seiring dengan paradigma penyelenggaraan pemerintah “New Public Service” (NPS) dimana demokrasi menjadi prinsip utama dan pemerintah menempatkan dirinya sebagai enable dan melayani (service), maka menjadi benar jika penanggulangan bencana dalam teori ini adalah bahwa para pelaku PB adalah tiga pilar. Perencanaan program penanggulangan dimulai dari Pengurangan Risiko Bencana yaitu kegiatan memetakan hazard, mengidentifikasi kerentanan, dan menetapkan kapasitas adalah dilakukan oleh “tiga pilar”, perumusan program yang kemudian munculnya alokasi pendanaan juga melibatkan masyarakat dan dunia usaha. Namun sayang nampaknya dimensi program yang melibatkan banyak pelaku dalam penanggulangan bencana baik ri perencanaan sampai dengan pelaksanaan terutama kegiatan pencegahan dan kesiapsiagaan di Kabupaten Jember relatif belum dilakukan secara simultan bersama dengan kekuatan “tiga pilar”. Seperti didapatkan dari hasil FGD para stakeholders yang dilakukan di BPBD oleh Peneliti pada tanggal 26 Nopember 2018, bahwa Forum Pengurangan Risiko Bencana (F-PRB) sebagai wujud kemanunggalan antar pelaku penanggulangan bencana belum terbentuk, namun komunitas-komunitas relawan terutama gerakan kedaruratan cukup banyak. Forum - PRB adalah tempat bertemunya para pelaku PB yang dikoordinir oleh BPBD atau masuk menjadi bagian sistem administrasi PBBDD yang berperan untuk mendiskusikan segala program, kendala, dan jalan keluar, serta memberikan masukan kepada BPBD agar pengurangan risiko bencana di Kabupaten Jember dapat efektif.

Indikasi akuntabilitas dimensi program PB di Kabupaten Jember dapat dicermati terhadap seberapa banyak alokasi dana APBD yang dialokasikan untuk pengurangan risiko bencana. Jika melihat ancaman bencana yang begitu banyak dan peristiwa bencana semakin hari-semakin bertambah baik frekuensi dan intensitasnya, maka dapat dikatakan alokasi dana untuk PRB di Kabupaten Jember masih relatif kecil (lihat tabel 1 di depan). Masih banyak program mitigasi struktural banjir dan tanah longsor yang belum tersentuh dan mendapatkan alokasi biaya meliputi pemeliharaan pohon lindung di hulu, reboisasi, pembuatan dam, sumur resapan, plengsengan, pengerukan sidementasi dan lain-lain sedangkan mitigasi non struktural meliputi: pendidikan pengetahuan bencana, sosialisasi, pelatihan, kesiapsiagaan, *Early Warning System* (EWS) dan lain-lain. dicermati pada tabel I di atas, bahwa masih banyak program mitigasi struktural dan non struktural banjir dan longsor masih belum diprogramkan melalui APBD II.

Akuntabilitas program PB melalui Desa Tangguh Bencana dengan anggaran APBD II di Kabupaten Jember mulai tahun 2013 sampai 2018 sebanyak 15 Desa, kemudian melalui Kuliah Kerja Nyata Mahasiswa KKN gelombang I tahun 2018 Universitas Jember sebanyak 15 Desa. Jika dibanding dengan ancaman bencana yang terdapat di Jember sebanyak kurang lebih 200 desa, maka program yang ada disebut kurang ideal/ sangat kurang (Sumber sekunder: BPBD September 2018). Program Destana sebenarnya cukup memenuhi prinsip akuntabilitas, oleh karena program PB dilakukan melalui proses melibatkan masyarakat mulai perencanaan, implementasi dan evaluasinya. Out put program Destana juga memenuhi prinsip akuntabilitas, oleh karena out program diantaranya adalah mendefinitifkan relawan kebencanaan tingkat desa, pembentukan kelembagaan pengelola PB di desa dan program PB.

## **6. Akuntabilitas PB pada Dimensi Kebijakan**

Negara yang kuat adalah terletak pada kebijakan publiknya [8]. Birokrator tidak boleh mengurangi dan menambah kelakuan dalam pelayanan terhadap masyarakat. Keseluruhan perilaku dan perbuatan birokrasi telah diatur dalam Regulasi mulai dari UU, peraturan menteri, Peraturan Kepala BNPB, Perda, dan Standart Operasional Prosedure (SOP). Demikian juga dalam penanggulangan bencana bahwa semua perbuatan birokrasi PB di daerah didalam penanganan bencana sudah ada aturannya sampai dengan operasioanal teknis melalui SOP, oleh karena itu sangat kurang elok jika program penanggulangan bencana di daerah tidak memiliki Peraturan Daerah sampai kepada turunannya yaitu dokumen SOP. Pertanggungjawaban (akuntabilitas) penanggulangan bencana di daerah paling tidak dapat diukur dari adakah kebijakan daerah untuk PB. Kebijakan pemerintah daerah dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda). Kabupaten Jember terhadap tatakelola organisasi telah berdasar pada Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2012 tentang Badan Penanggulangan Daerah Kabupaten Jember, namun sampai sekarang BPBD Kabupaten Jember belum memiliki Perda mengenai Program Penanggulangan Bencana. Perda adalah sebagai dasar payung hukum setiap pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat oleh birokrat daerah, oleh karena itu eksistensi perda PB sangat krusial.

## 7. Jalan Kultural BPBD Kabupaten Jember dan Pelaku lainnya dalam PB

Dualisme struktur dimana struktur dimaknai sebuah constrain dan sisi lain dimaknai enabling, dapat ditunjukkan dalam pengelolaan bencana di Kabupaten Jember. Ketika jalan struktural dalam pengelolaan bencana menemui kendala dan penghalang, oleh karena keberadaan struktur itu sendiri, baik karena karakteristik struktur sendiri yang kaku atau oleh karena keberadaan struktur kurang memadai. Struktur yang kaku dan kurang memadai menyebabkan lemahnya akuntabilitas PB di Kabupaten Jember, seperti yang telah dijelaskan di depan dan disisi lain kekakuan struktur menjadikan para birokrat BPBD secara struktural tidak dapat berbuat banyak dalam pengelolaan PB. Sebagai akibat kekakuan struktur dan sisi lain kurang memadainya struktur dalam pengelolaan bencana, maka muncullah strategi mengudar penghalang dan kekauan yaitu jalan kultural.

Upaya strategis PB yang kemudian disebut kondisi enabling adalah terdapatnya komitmen bersama antara agen BPBD dan agen-agen non pemerintah lainnya baik dalam tahap pra bencana, saat bencana dan setelah bencana banjir dan tanah longsor. Kegiatan pra bencana preventif seperti mitigasi dapat ditunjukkan dengan fakta-fakta seperti di bawah ini.

Hasil observasi partisipan peneliti pada pada bulan Nopember 2016, bahwa para pelaku telah membentuk forum komunikasi kultural “Wong Jember Peduli Bencana” (WJPB). WJPB beranggotakan lintas pelaku baik secara personal dan organisasi terdiri dari pemerintah dan non pemerintah. Media komunikasi yang sering digunakan oleh WJPB adalah Hand Phone melalui Group Whatsapp. Keberadaan keanggotaan WJPB terus bertambah baik kuantitas jumlah anggota dan kualitas pesan-pesannya, sekarang tanggal 11 Maret 2019 jumlah anggotanya mencapai 169 orang. Forum WJPB dimotori oleh agen BPBD Kepala Bidang (Kabid I) baik sebagai perorangan atau sebagai representatif lembaga. Kegiatan WJPB mem-posting pesan-pesan mengenai dinamika hazard di Kabupaten Jember, informasi dinamika cuaca dan iklim dari BMKG pada saban hari, pesan Early Warning System (EWS), peristiwa bencana baik di wilayah Jember dan luar kota Jember, dan di wilayah nasional. Pesan-pesan yang di posting melalui WA oleh koordinator kemudian direspon oleh para anggota, yang kemudian tidak jarang para anggota bertemu “darat” yaitu mengadakan pertemuan dan atau koordinasi menindak lanjuti dari pesan-pesan dianggap krusial yang segera dipecahkan.

Contoh posting melalui WA oleh koordinator WJPB pada tanggal 10 Maret 2019, jam 08.23 dan 11 Maret 2019, jam 09.23 posting melanjutkan informasi dari BMKG (<http://www.bmkg.go.id>).

*“...peringatan dini: hujan intensitas sedang hingga lebat disertai petir dan angin kencang sesaat pada pagi hari di Banyuwangi, siang hari Malang ..dan malam hari Jember...”* (Posting 10 Maret 2019 pesan diakses jam 21.30 pada 11 Maret 2019).

*“ Selamat pagi dengan hormat kami sampaikan prakiraan kondisi cuaca maritim perairan jawa Timur....waspada tinggi gelombang lebih dari 3.0 M di Samudra Hindia Selatan Jatim”.* ( Posting 11 Maret 2019 pesan diakses jam 21.30 pada 11 Maret 2019).

Antar pelaku melakukan kegiatan-kegiatan kultural seperti melakukan pertemuan-pertemuan informal baik di kantor BPBD di lokasi potensi bencana dan tempat-tempat lain yang disepakati. Pertemuan-pertemuan antar pelaku menghasilkan berbagai kegiatan seperti melakukan pemetaan hazard banjir, melakukan analisa risiko, sosialisasi, penutupan titik retak kawasan hulu, melakukan reboisasi, bersih-bersih sungai, pemasangan benner, pemasangan EWS dan simulasi penyelamatan dan evakuasi warga zona hazard longsor dan banjir bandang (hasil observasi partisipan peneliti selama tahun 2016 s/d 2018).

Hasil observasi partisipan peneliti selama menjadi bagian dari komunitas relawan Kabupaten Jember mulai tahun 2015 sampai sekarang 2019, Para pelaku menginisiasi forum-forum kultural dalam penanganan banjir bandang dan tanah longsor melalui forum DAS. Paling sedikit terdapat 4 Forum DAS yang telah terbentuk yaitu : Forum DAS Kaliputih-Dinoyo, Forum DAS Rembangan, Forum DAS Rejoso, dan Forum DAS Kali Jompo. Furum forum ini sangat efektif untuk mengkomunikasikan dinamika hazard hulu sampai kepada hilir sehingga penduduk di sepanjang bantaran sungai akan melakukan kesiapsiagaan mandiri. Perlu diinformasikan, bahwa anggota Forum DAS adalah terdiri dari relawan-relawan sepanjang DAS dengan alat komunikasi Hand Phone (HP) android dan beberapa komunitas menggunakan *Handy Talky* (HT).

Kepedulian birokrat BPBD dan komunitas pelaku untuk melakukan aksi-aksi atau praktek pengurangan risiko bencana adalah apa yang disebut oleh Giddens sebagai agen yang memiliki “intension” yaitu kemauan dan berkemampuan. Para agen bergerak dengan aksi-aksinya seperti yang disebutkan di atas dengan atas kesadaran sendiri tanpa berdasar regulasi dan sumberdaya struktural dapat melakukan aksi pengurangan risiko bencana. Artinya, bahwa penanggulangan bencana akan dapat berjalan dengan baik sudah pasti memerlukan agen yang berkemampuan. Kata akhir sekalipun pada organisasi publik dengan kaidah struktural sangat memerlukan agen/birokrat yang mumpuni. Penanggulangan bencana tidak hanya memerlukan regulasi dan sumberdaya, akan tetapi juga agen yang berkemampuan.

Strategi pembentukan Forum DAS, rencana program sampai implementasinya adalah sebagai gerakan kultural untuk men-support dan katub penyelamat dapat juga disebut second opinion penanggulanagn bencana, ketika PB secara struktural mengalami kendala. Upaya cukup masif dalam kegiatan penanganan kedaruratan yang dilakukan oleh BPBD dan pelaku lainnya. Didukung oleh sekitar 48 komunitas relawan se-Kabupaten Jember melakukan aksi-aksi penanganan darurat. Penanganan darurat oleh BPBD dan komunitas relawan selain melalui gerakan struktural juga melalui gerakan kultural.

## 8. Penutup

- a. Wilayah Kabupaten Jember terdapat hazard bencana yang cukup tinggi, bencana yang sering terjadi bersumber dari hidrometeorologi meliputi banjir, tanah longsor dan puting beliung.
- b. Dualisma struktur dapat ditemui pada jalan struktural PB yang termanifestasi pada prinsip akuntabilitas PB di Kabupaten Jember, bahwa akuntabilitas penanggulangan bencana di Kabupaten Jember masih relatif lemah baik dari aspek in put dan out put, demikian juga dimensi akuntabilitas baik regulasi, proses, kebijakan dan program.
- c. Keterbatasan struktur dan kekakuan regulasi dan sumberdaya yang tersedia (constraining) memungkinkan memunculkan jalan keluar (enabling) berupa strategi PB melalui pendekatan kultural, yaitu melibatkan komunitas untuk melakukan program-program mitigasi yang bersifat lokalitas dan insidental. Akhirnya penanggulangan bencana dapat dilakukan dengan jalan struktural dan kultural yang keduanya saling melengkapi.
- d. Jalan kultural BPBD bersama komunitas pelaku lain untuk mempermudah pemantauan dan pengelolaan bencana banjir dan tanah longsor terutama pada pengurangan risiko bencana (mitigation) menerapkan strategi sistem zona melalui forum-forum DAS.
- e. PB perlu adanya regulasi dan sumberdaya yang fleksibel sehingga praktek-praktek jalan struktural PB dapat dilakukan dengan cepat dan tepat, sehingga prinsip akuntabilitas dapat dipenuhi dan dapat dilakukan tanpa melanggar perundangan dan aturan yang ada.
- f. Gerakan-gerakan kultural antar pelaku dapat diadopsi menjadi model sistem pengelolaan PB di daerah sehingga memperkuat akuntabilitas pengelolaan bencana.
- g. PB pada jalan struktural tidak hanya memerlukan regulasi dan sumberdaya tetapi memerlukan agen yang berkemampuan, lebih-lebih juga pada jalan kultural membutuhkan agen yang berkemampuan dan berkemauan.
- h. Penyebab lemahnya akuntabilitas PB di Kabupaten Jember, oleh karena in put dan out put pada BPBD kurang memadai.

## Referensi

- [1] Anonim, *Undang-Undang No.24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*, BNPB, Jakarta.
- [2] Mardiasmo. 2008. *Akuntabilitas Sektor Publik*, Edisi Terbaru, Penerbit Andi Yogyakarta.
- [3] Affeltranger, Bastian dkk. 2007. *Hidup Akrap dengan Bencana Sebuah Tinjauan Global Tentang Inisiatif-inisiatif Pengurangan Risiko Bencana seri I*. Jakarta: ISDR.
- [4] Anonim, Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2016 s/d 2021 Pemerintah Daerah Kabupaten Jember.
- [5] Pinskiowski, Jack. 2008. *Disaster Management Handbook*. Pennsylvania: CRC Press Midletown.
- [6] Irianto, Jusuf. 2016. *Kebijakan dan Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik (KMSDM-SP)*, Indomedia Pustaka, Yogyakarta.
- [7] Giddens, Anthony. 2011. *The Constitution of Society Teori Strukturasi Untuk Analisis Sosial*. Yogyakarta: Pedati.
- [8] Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy, Teori manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia Kebijakan*. Edisi 5 Gramedia, Jakarta.
- [9] -----; 2007. *Hidup Akrap dengan Bencana Sebuah Tinjauan Global Tentang Inisiatif-inisiatif Pengurangan Risiko Bencana seri I*. Jakarta, ISDR
- [10] Bankoff, Greg dkk. 2004. *Mapping Vulnerability*, London: Sterling Gidden's.

- [11] Dwiyanto, Agus. 2015. *Administrasi Publik: Decentralisasi, Kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara*, Cetakan pertama, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- [12] -----, 1994. *New Rules of Sociological Methode*. California: Stanford University Press.
- [13] Hardiman, Budi F. 2008. *Demokrasi Deliberatif; Menimbang Negara Hukum dan ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Pustaka Filsafat Kanisius, Sleman Yogyakarta.
- [14] Twigg, John. 2009. *Karakteristik Masyarakat tahan Bencana Suatu Catatan Panduan*, Australia- Indonesia Facility for Disaster Reduction (AIFDR).
- [15] Anonim, *Peraturan Daerah No 46 Tahun 2012 Tentang Tata Kelola Organisasi BPBD Kabupaten Jember*.
- [16] *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Irawan, Dheni: 2017: Collaborative Governance (Studi deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya)*, ISSN 2303.341X Volume 5 Nomor 3 September-Desember 2017.