

TESIS

COLLABORATIVE GOVERNANCE
PENANGANAN *SHELTER* BAGI PENYINTAS TERDAMPAK
BENCANA GEMPA BUMI DI PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT

Disusun Oleh:

N A M A : NELWAN HARAHAAP
NPM : 1961002025
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar Magister
Terapan Administrasi Publik (M.Tr.A.P).



PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA

2021

PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Nelwan Harahap
NPM : 1961002025
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Kebijakan Pembangunan
Judul Tesis (Bahasa Indonesia) : *Collaborative Governance*
Penanganan *Shelter* Bagi Penyintas Terdampak
Bencana Gempa Bumi Di Provinsi
Nusa Tenggara Barat
Judul Tesis (Bahasa Inggris) : Collaborative Governance in the Shelter
Management for Earthquake Disaster Survivor
in West Nusa Tenggara Province

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Pembimbing Tesis

Pembimbing 1

(Dr. Edy Sutrisno, M.Si)

Pembimbing 2

(Dr. Asropi, M.Si)

**PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : NELWAN HARAHAAP
NPM : 1961002025
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEBIJAKAN
PEMBANGUNAN
JUDUL TESIS : *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
PENANGANAN *SHELTER* BAGI
PENYINTAS TERDAMPAK BENCANA
GEMPA BUMI DI PROVINSI
NUSA TENGGARA BARAT

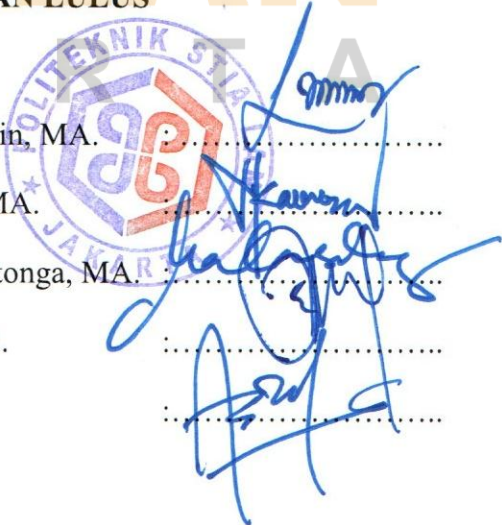
Telah mempertahankan tesis di hadapan panitia penguji tesis
Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA
LAN Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, pada :

Hari : Selasa
Tanggal : 22 Juni 2021
Pukul : 16.00 WIB

TELAH DINYATAKAN LULUS

PANITIA PENGUJU TESIS:

Ketua Sidang : Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA.
Sekretaris : Dr. R. Luki Karunia, MA.
Anggota : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA.
Pembimbing 1 Tesis : Dr. Edy Sutrisno, M.Si.
Pembimbing 2 Tesis : Dr. Asropi, M.Si.



**PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nelwan Harahap
NPM : 1961002025
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Kebijakan Pembangunan

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat ini dengan judul: *Collaborative Governance* Penanganan Shelter Bagi Penyintas Terdampak Bencana Gempa Bumi Di Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan tugas akhir ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA LAN Jakarta. Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, Juli 2021

Peneliti,



(NELWAN HARAHAP)

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan Rahmat, dan HidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan tugas akhir penelitian tesis berjudul “*COLLABORATIVE GOVERNANCE* PENANGANAN *SHELTER* BAGI PENYINTAS TERDAMPAK BENCANA GEMPA BUMI DI PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT.”

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui permasalahan penerapan *collaborative governance* penanganan *shelter* bagi penyintas bencana gempa bumi di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan menemukan model penerapan *collaborative governance* dalam penanganan *shelter* di Provinsi Nusa Tenggara Barat untuk dapat dijadikan model dalam penanganan *shelter* bagi penyintas korban di wilayah-wilayah lain di Indonesia. Tesis ditulis dalam rangka memenuhi sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Terapan Administrasi Publik (M.Tr.Ap) di POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA.

Tesis ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan, bimbingan, arahan serta saran dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Edy Sutrisno, M.Si dan Dr. Asropi, M.Si selaku dosen pembimbing tesis yang berperan besar ditengah kesibukan dan situasi pandemi saat ini dapat tetap meluangkan waktu dan tenaganya untuk mengarahkan dan membimbing penulis selama proses penyusunan tesis ini, selain itu penulis tidak lupa juga menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. DR. Nurliah Nurdin, M.A. sebagai Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta yang telah memberikan izin dan kemudahan, sekaligus sebagai Ketua Tim Penguji Sidang Ujian Tugas Akhir (Tesis) peneliti, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Politeknik STIA LAN Jakarta.
2. Ibu Dr. Neneng Sri Rahayu, M.Si, selaku dosen pembahas dalam seminar proposal dan seminar hasil tesis peneliti.
3. Bapak Dr. R. Luki Karunia, MA selaku dosen pembahas dalam seminar proposal dan seminar hasil tesis sekaligus sebagai Sekretaris Tim Penguji Sidang Ujian Tugas Akhir (Tesis) peneliti.
4. Ibu Dr. Mala Sondang Silitonga, MA sebagai Anggota Tim Penguji Sidang

Ujian Tugas Akhir (Tesis) peneliti.

5. Seluruh dosen dan dan staf Program Studi Pembangunan Negara Politeknik STIA LAN Jakarta, yang telah memberikan layanan pendidikan dan pengajaran selama proses mengikuti perkuliahan di Politeknik STIA LAN Jakarta.
6. Mas R. Bayu Rudito sebagai Ketua Kelas yang sangat kooperatif dan rekan-rekan mahasiswa Program Studi Pembangunan Negara Politeknik STIA LAN Jakarta, konsentrasi Manajemen Kebijakan Pembangunan angkatan 2019 yang telah menjadi sahabat, mitra belajar dan penyemangat selama menempuh pendidikan di Politeknik STIA LAN Jakarta.
7. Para nara sumber yang sangat membantu dan kooperatif dalam memberikan data dan informasi yang sangat berarti dalam penyelesaian penelitian tesis ini.
8. Spesial terima kasih kepada Mbak Mega dan Mbak Fida yang sangat membantu proses administrasi dan layanan pendidikan bagi peneliti mulai pendaftaran mahasiswa hingga penyelesaian tugas akhir.
9. Ucapan terimakasih sangat spesial kepada istri dan anak-anakku tercinta serta seluruh tim Deputy Koordinasi Pemerataan Pembangunan Wilayah dan Penanggulangan Bencana Kemenko PMK RI serta sahabat yang sudah menyemangati bahkan ikut membantu penyelesaian tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna hal ini karena terbatasnya pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki peneliti. Oleh sebab itu, peneliti sangat berlapang dada menerima saran dan masukan bahkan kritik membangun dari berbagai pihak. Semoga tesis ini bisa bermanfaat bagi para pembaca dan pihak-pihak khususnya dalam Bidang Manajemen Kebijakan Pembangunan.

Jakarta, Juni 2021

Peneliti,

(NELWAN HARAHAAP)

**PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

ABSTRAK

NELWAN HARAHAHAP, 1961002025

***COLLABORATIVE GOVERNANCE* PENANGANAN *SHELTER* BAGI
PENYINTAS TERDAMPAK BENCANA GEMPA BUMI DI PROVINSI
NUSA TENGGARA BARAT**

107 halaman, 5 bab, xiv, 8 tabel, 11 gambar, 8 lampiran

Daftar Pustaka: 44 buku, 11 artikel website

Bencana alam merupakan fenomena yang tidak terhindarkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Upaya penanganan yang tepat terhadap penyintas korban bencana, khususnya dalam penyediaan *shelter* merupakan bagian penting dalam manajemen penanggulangan darurat bencana. Upaya penanganan bencana yang integratif dan komprehensif melalui pendekatan *Collaborative Governance* merupakan keniscayaan yang harus dilakukan untuk memastikan hak-hak penyintas korban dapat terpenuhi dan membuka kesempatan bagi penyintas korban untuk melanjutkan hidupnya.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui permasalahan penerapan *Collaborative Governance* penanganan *shelter* bagi penyintas bencana gempa bumi di provinsi NTB dan menemukan model penerapan *Collaborative Governance* dalam penanganan *shelter* di provinsi NTB untuk dapat dijadikan model dalam penanganan *shelter* bagi penyintas korban di wilayah-wilayah lain di Indonesia.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dalam menemukan berbagai masalah penerapan *collective governance* dan perumusan model ideal *collaborative governance* penanganan *shelter* berdasarkan berbagai temuan lapangan.

Hasil temuan penelitian ini memberikan gambaran berbagai masalah penerapan *collaborative governance* dari level kebijakan, kelembagaan dan teknis operasional serta praktek pelaksanaan aspek-aspek *collaborative governance* dalam penanganan *shelter* bagi korban bencana gempa bumi di Provinsi NTB.

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan agar penanganan *shelter* bagi penyintas terdampak bencana dapat menggunakan model *Collaborative Governance* dan mendorong kebijakan formal penerapan model *Collaborative Governance* dalam penanganan bencana di Indonesia pada umumnya.

**PROGRAM STUDI MAGISTER TERAPAN
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

ABSTRACT

NELWAN HARAHAHAP, 1961002025

***COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE SHELTER MANAGEMENT
FOR EARTHQUAKE DISASTER SURVIVOR IN WEST NUSA
TENGGARA PROVINCE***

107 pages, 5 chapters, xiv, 8 tabels, 11 figurs, 8 annexes

Bibliography: 44 books, 11 website articles

Indonesia is a disaster-prone area. Efforts to properly handle disaster victims, especially in providing shelters, are an important part of disaster emergency management. An integrated and comprehensive disaster management effort through a Collaborative Governance approach is a necessity that must be done to ensure that the rights of survivors of victims can be fulfilled and provide opportunities for survivors to continue their lives.

This research is intended to find out the problems of implementing Collaborative Governance in the handling of shelters for earthquake disaster survivors in West Nusa Tenggara Province and to find a Collaborative Governance application model in the handling of shelters in West Nusa Tenggara Province to be used as a model in the handling of shelters for survivors of victims in other areas in Indonesia.

This research was conducted using qualitative descriptive methods in finding various problems in applying collective governance and formulating ideal collective governance models for shelter handling based on various field findings.

The findings of this research provide an overview of the various problems of the implementing of collaborative governance from the level of policy, institutional and technical operations as well as the practice of implementing aspects of collaborative governance in handling shelters for earthquake victims in NTB Province.

Based on the results of this study, it is suggested that the handling of *shelters* for disaster-affected survivors can use a *Collaborative Governance* model and encourage a formal policy on implementing a *Collaborative Governance* model in disaster management in Indonesia as general.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB I	2
PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang	2
B. Identifikasi Permasalahan	12
C. Rumusan Permasalahan	13
D. Tujuan Penelitian	13
E. Manfaat Penelitian	13
BAB II	14
TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Penelitian Terdahulu	14
B. Tinjauan Kebijakan dan Teori	18
C. Batasan Masalah	43
D. Kerangka Berpikir	43
BAB III	55
METODOLOGI PENELITIAN	55
A. Metode Penelitian	55
B. Teknik Pengumpulan Data	55
C. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	61
D. Instrumen Penelitian	64
BAB IV	65

HASIL PENELITIAN	65
A. Gambaran Umum Penelitian.....	65
B. Analisis dan Pembahasan.....	66
a. Masalah Pada Level Kebijakan	69
b. Masalah Pada Level Kelembagaan.....	69
c. Masalah Pada Level Teknis Operasional	69
a. Aspek-aspek dalam kolaborasi.	74
1) Aspek Tujuan Bersama	77
2) Aspek Struktur dan Kepemimpinan	81
3) Aspek Komunikasi Multi Arah (Interaksi).....	87
4) Aspek Berbagi Sumberdaya & Proses Aksi.....	93
a. Platfom Nasional – Pengurangan Risiko Bencana.....	102
b. Forum Pengurangan Risiko Bencana di Daerah.....	102
BAB V	105
SIMPULAN DAN SARAN.....	105
A. Simpulan	105
B. Saran	107
DAFTAR PUSTAKA	108
LAMPIRAN.....	114

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Peta Sebaran Ancaman dan Risiko Bencana Indonesia	4
Gambar 1. 2 Peta Sebaran Rumah Rusak	6
Gambar 2. 1 Klaster Nasional Penanggulangan Darurat Bencana.....	24
Gambar 2. 2 Model Collaborative Governance menurut Ansell and Gash	35
Gambar 2. 3 Model Collaborative Governance	37
Gambar 2. 4 Model Berpikir	54
Gambar 3. 1Proses Pengumpulan Data Penelitian	61
Gambar 4. 1 Aktor dan Peran Dalam Collaborative Governance.....	77
Gambar 4. 2 Pelibatan masyarakat dalam rapat penanganan shelter di Lombok, NTB.....	90
Gambar 4. 3 Gambar Rapat Tatap Muka Multipihak Penanganan Shalter.....	93
Gambar 4. 4 Penerapan model Collaborative Governance dalam penanganan shelter bagi penyintas gempa bumi di Provinsi NTB	100



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Data Kejadian dan Dampak yang Ditimbulkan selama 10 Tahun(2010-2020)	2
Tabel 1. 2 Kerugian Akibat 3 Bencana Berskala Besar di Indonesia Tahun 2018 .	6
Tabel 2. 1 Definisi Pembangunan berdasarkan pendapat para tokoh	31
Tabel 3. 1Daftar Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian	59
Tabel 3. 2 Rekapitulasi jawaban informan kunci terkait aspek-aspek kolaborasi yang ditanyakan dalam wawancara	59
Tabel 4. 1 Hubungan Variable, Indikator Dan Peran Actor Dalam Kolaborasi ...	73
Tabel 4. 2 Ringkasan kutipan Jawaban informan kunci terkait aspek-aspek kolaborasi yang ditanyakan dalam wawancara.	75
Tabel 4. 4 Daftar Lembaga dalam Klasnas Pengungsian dan Perlindungan.....	82



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara dan Timeline Penelitian	115
Lampiran 2 Pedoman Telaahan Dokumen.....	120
Lampiran 3 Rencana Time Table Pelaksanaan Penelitian	121
Lampiran 4 Data Primer Hasil Wawancara dengan Narasumber Kunci dan Penerima Manfaat	140
Lampiran 5 Transkrip Wawancara dengan Narasumber Penerima Manfaat	154
Lampiran 6 Data Sekunder Telaahan Laporan	158
Lampiran 7 Dokumentasi Kegiatan Wawancara dan FGD.....	166
Lampiran 8 Dokumentasi Hasil Rapat Koordinasi Multipihak Penanganan Shelter di Lombok, NTB	176



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR SINGKATAN

BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
DAS	Daerah Aliran Sungai
DIBI	Data Informasi Bencana Indonesia
DIRJEN	Direktorat Jenderal
FGD	Focus Groups Discussion
IABI	Ikatan Ahli Bencana Indonesia
IRBI	Indeks Risiko Bencana Indonesia
JITUPASNA	Kaji Kebutuhan Paska Bencana
Kemendagri	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
NGO	Non Government Organization
NTB	Nusa Tenggara Barat
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
POLRI	Polisi Republik Indonesia
POSKO	Pusat Komando
PRB	Penanggulangan Risiko Bencana
PUPR	Pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat
Pusdatin	Pusat Data dan Informasi
RANTPB	Rencana Aksi Nasional Tujuan Pembangunan Berkelanjutan
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
TNI	Tentara Nasional Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki wilayah cukup luas yaitu terdiri dari 17.508 pulau dan terbentang di Asia Tenggara antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia memiliki luas keseluruhan sebesar 5.180.053 km², yang terdiri dari daratan seluas

1.922.570 km² dan lautan seluas 3.257.483 km². Secara geografis Indonesia terletak di garis katulistiwa pada posisi silang diapit antara dua benua dan dua samudra yang melintasi jalur lingkaran alpide. Lingkaran alpide adalah sebuah lintasan seismik dan lintasan orogenik yang mencakup berbagai rentang pegunungan yang membentang sepanjang batas selatan Eurasia sebagai lempeng tektonik bumi yang teraktif di dunia. Selain lautan, ditemukan 5.590 Daerah Aliran Sungai (DAS) yang tersebar dari Sabang sampai Merauke yang juga berpengaruh pada pembentukan wilayah kepulauan Indonesia. Di sisi lain, Indonesia memiliki 3 pola iklim dasar yaitu monsun, khatulistiwa, dan sistem iklim lokal. Hal ini telah menyebabkan perbedaan yang sangat signifikan dalam pola curah hujan di Indonesia (Ilmagi, 2019, h.6)

Dengan kondisi letak geografis, geologis dan hidrologis ini maka Indonesia menjadi wilayah yang rawan bencana dengan frekuensi cukup tinggi. Terdapat 12 jenis ancaman bencana yang diklasifikasikan dalam bencana geologi (gunung api, gempa bumi, tsunami, longsor), bencana hidrometeorologi (cuaca ekstrem, banjir, kekeringan, kebakaran hutan dan gelombang ekstrem), dan bencana non-alam (kegagalan teknologi, wabah penyakit dan kecelakaan industri) (Ilmagi, 2019, h.30).

Dari data laporan Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB), selama 10 tahun terakhir (2010–2020) frekuensi kejadian bencana dan dampak yang ditimbulkan seperti ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 1. 1 Data Kejadian dan Dampak yang Ditimbulkan selama 10 Tahun(2010-2020)

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Koban (Jiwa)			Rumah (unit)				Kerusakan (unit)		
		Meninggal & Hilang	Luka-Luka	Menderita & Mengungsi	Rusak Berat	Rusak Sedang	Rusak Ringan	Terendam	Fasilitas Kesehatan	Fasilitas Peribadatan	Fasilitas Pendidikan
Banjir	6.937	1.987	37.537	13.368.635	37.833	17.709	125.393	3.288.053	698	2.458	5.396
Tanah Longsor	4689	1.789	1.474	230.907	11.482	5.874	16.045	0	31	233	207
Banjir dan Tanah Longsor	5	0	1	0	6	1	21	61	0	0	1
Gelombang Pasan/Abrasi	196	64	32	144.690	1.243	496	1.642	34.515	3	24	24
Putting Beliung	6.010	310	1.892	158.763	27.594	27.832	138.547	0	83	549	711
Kekeringan	786	2	0	11.812.506	0	0	0	0	0	0	0
Karhutla	949	35	374	442.647	107	5	14	0	0	1	1
Gempa Bumi	175	758	7.103	689.776	98.418	50.191	151.171	0	667	1.318	3.275
Tsunami	9	968	14.566	56.552	2.117	70	1.325	0	7	8	6
Gempa Bumi & Tsunami	2	3.475	4.438	221.450	68.451	0	0	0	22	327	265
Letusan Gunung Api	110	432	2.291	978.520	14.887	158	5.726	0	24	38	617
Jumlah	19.868	9.817	69.708	28.104.446	262.138	102.336	439.884	3.332.629	1.535	4.956	10.503

Sumber: BNPB, Data Induk Bencana Indonesia (DIBI), tahun 2020

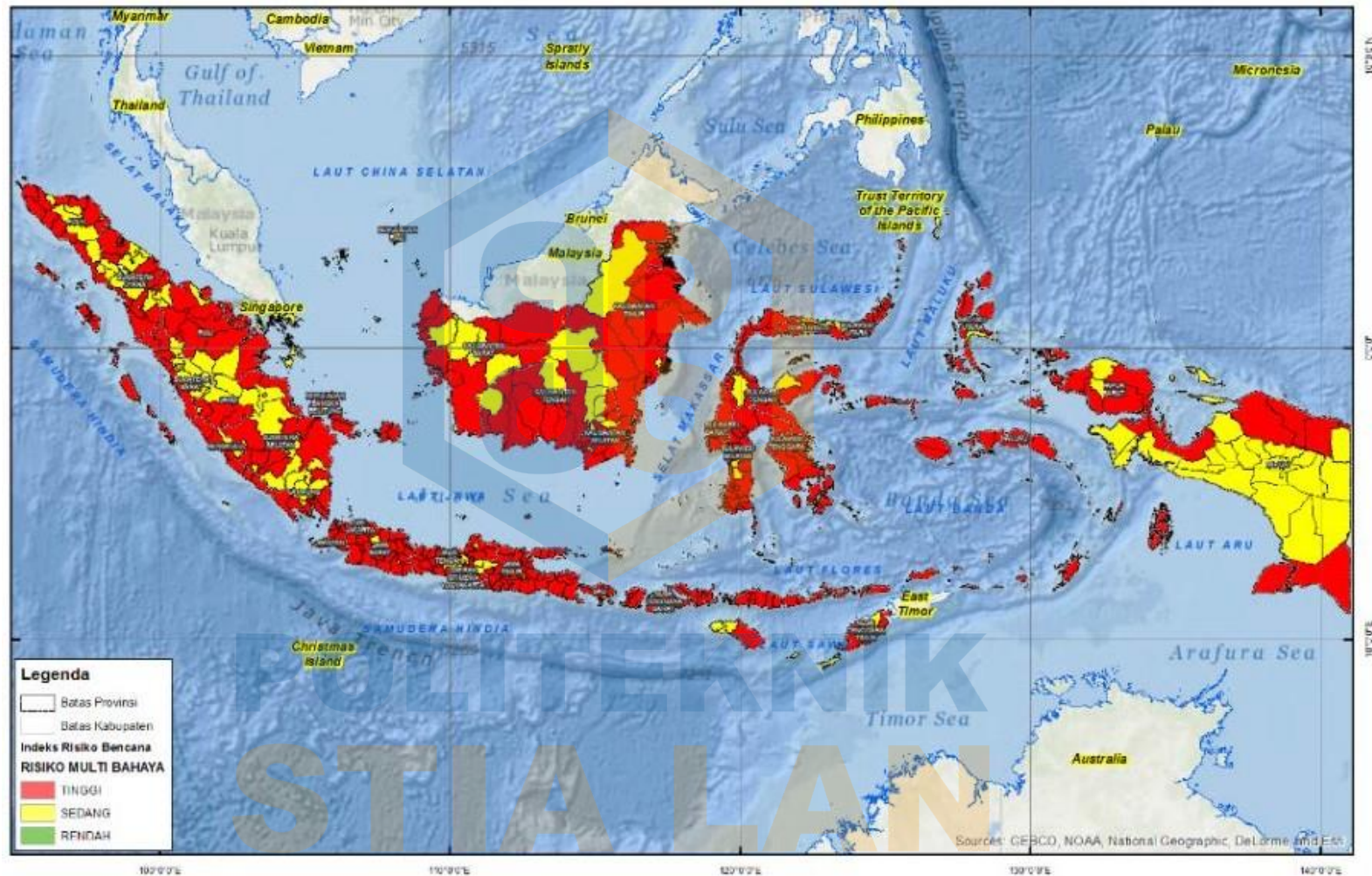
STIA LAN
J A K A R T A

Tabel di atas menunjukkan bahwa selama 10 tahun terakhir bahwa jumlah kejadian bencana sebanyak 19.868 kali, korban meninggal 9.817 jiwa, korban luka-luka sebanyak 69.708 orang, mengungsi sebanyak 28.104.446 orang, rumah rusak 4.136.987 unit, kerusakan fasilitas umum 16.994 unit bangunan. Taksiran kerugian yang diakibatkan bencana tersebut sebesar Rp 92,6 triliun.

Kondisi ancaman bencana ini diperparah oleh dampak perubahan iklim yang diakibatkan oleh ulah manusia dan kerusakan lingkungan. Perubahan iklim turut memberikan dampak yang cukup besar terhadap gangguan kesejahteraan rakyat dan menjadi tantangan tersendiri bagi pengembangan dan penyelenggaraan bidang pembangunan manusia dan kebudayaan (Efendi & Sumiar, 2019)

Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (2018), wilayah Indonesia berada pada kisaran 80 % dengan kategori ancaman risiko tinggi bencana. Berdasarkan hasil perhitungan indeks risiko bencana menunjukkan bahwa 16 Provinsi berada pada potensi risiko tinggi bencana dan 18 Provinsi berada pada potensi risiko bencana sedang, serta hampir tidak ada wilayah Provinsi di Indonesia yang berisiko rendah. Pada level kabupaten/kota terdapat 259 wilayah dari 514 Kabupaten kabupaten/kota di Indonesia yang berada pada kategori indeks risiko tinggi dan 255 yang berada pada kategori indeks risiko sedang.

Wilayah berisiko tinggi dan sedang terhadap risiko bencana tersebut dihuni oleh 258 Juta jiwa berpotensi terkena bencana. Lebih jauh digambarkan dalam laporan IRBI tahun 2018 terdapat 107 Juta jiwa di antaranya termasuk kelompok rentan terhadap risiko bencana, mencakup anak-anak, perempuan serta lansia. Peta sebaran ancaman dan risiko bencana di Indonesia seperti ditunjukkan pada gambar berikut ini.



Gambar 1. 1 Peta Sebaran Ancaman dan Risiko Bencana Indonesia

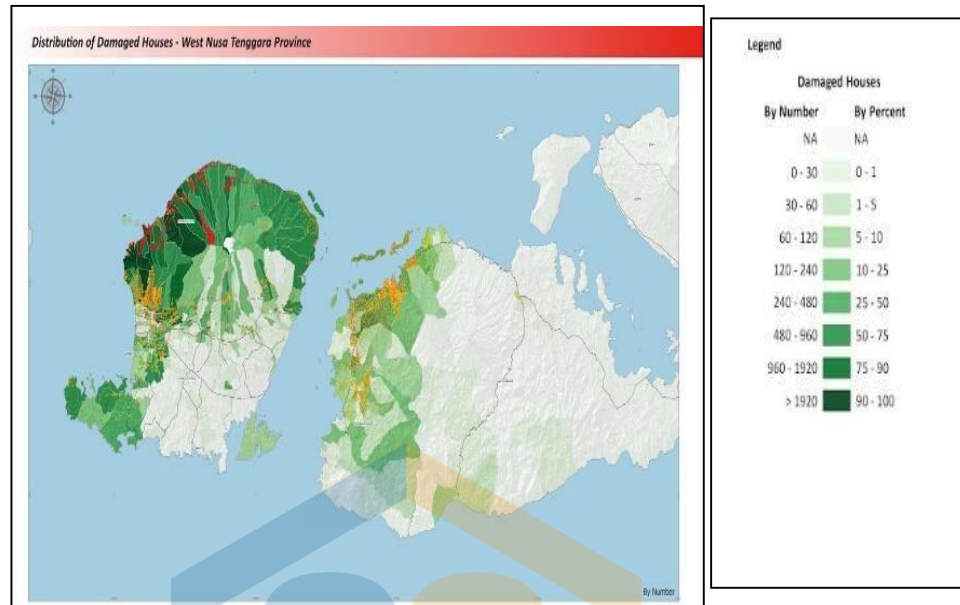
Sumber: BNPB, InaRisk tahun 2018.

Sepanjang tahun 2018 BNPB mencatat bahwa di Indonesia terjadi 2.572 kejadian bencana dan menyebabkan 4.814 orang meninggal dan hilang serta 10.239.533 lainnya terdampak dan mengungsi. Selain korban jiwa, 320.165 rumah rusak akibat bencana (BNP-B, 2019). Dari sejumlah kejadian bencana tersebut pada periode yang sama terdapat 3 peristiwa bencana yang paling besar yaitu kejadian bencana:

1. Gempa Bumi Lombok di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB),
2. Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuefaksi Palu, Sigi, dan Donggala Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng),
3. Tsunami Pesisir Selat Sunda.

Serangkaian gempa bumi di Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat terjadi pada 24 Juli 2018 berkekuatan gempa 6.4 Skala Richter, kemudian disusul tanggal 5 Agustus 2018 berskala gempa 7.0 Skala Richter dan pada 9 Agustus 2018 bermagnitudo gempa 6.9 Skala Richter.

Berdasarkan laporan Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) BNPB pada Bulan September tahun 2018 serangkaian bencana gempa bumi di Lombok Provinsi NTB berdampak pada 7 Kabupaten/Kota di provinsi Nusa Tenggara Barat, yaitu Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Lombok Utara, Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Tengah, Kota Mataram, Kabupaten Sumbawa Besar dan Kabupaten Sumbawa Barat. Korban dan kerusakan yang ditimbulkan oleh gempa Lombok menimbulkan dampak korban 560 orang meninggal dunia, 1.469 orang luka-luka, dan 396.032 orang mengungsi. Kerusakan fisik meliputi 226.204 unit rumah rusak dan 3.540 unit fasilitas umum dan fasilitas sosial rusak. Taksiran kerusakan dan kerugian yang diakibatkan bencana gempa bumi Lombok berdasarkan hasil Kaji Kebutuhan Pasca Bencana (JITUPASNA) oleh Tim Ahli BNPB mencapai mencapai Rp 7,7 Triliun.



Gambar 1. 2 Peta Sebaran Rumah Rusak

Sumber: IFRC, 2019

Tabel 1. 2 Kerugian Akibat 3 Bencana Berskala Besar di Indonesia Tahun 2018

No	Dampak Kerugian	Gempa Bumi di Lombok NTB	Gempa, Tsunami dan Likuefaksi di Palu, Sigi, Donggala Sulteng	Tsunami Selat Sunda
1	Korban Jiwa	560 Jiwa	2.256 Jiwa	437 Jiwa
2	Luka-luka	1.469 orang	4.612 orang	9.061 orang
3	Hilang	-	1.309 orang	10 orang
4	Mengungsi	396.032 orang	206.219 orang	16.198 orang
5	Kerusakan	7,7 Triliun	13,82 Triliun	4,1 Triliun

Sumber: Jitupasna BNPB, 2019

Berbagai kejadian bencana yang terjadi diberbagai wilayah di Indonesia sebagaimana ditunjukkan data diatas, memberikan gambaran tingginya tingkat kerentanan dan risiko bencana yang dihadapi bangsa Indonesia dalam beberapa waktu kedepan. Oleh karenanya, menjadi kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada seluruh masyarakat Indonesia atas risiko dan dampak bencana yang terjadi melalui penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, tentang Penanggulangan Bencana dijelaskan sebagai berikut:

“Negara Republik Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi seluruh wilayah Indonesia dan segenap rakyat Indonesia dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hidup dan kehidupan Warga Negara Indonesia, termasuk perlindungan atas ancaman dan risiko bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berdasarkan Pancasila.”

Dengan demikian, pada saat terjadi ancaman dan risiko bencana negara harus hadir untuk melindungi dan melayani pada saat dibutuhkan oleh warga negara atau masyarakat. Undang-Undang Penanggulangan Bencana beserta peraturan pelaksanaannya adalah representasi dari kehadiran Negara sebagaimana dimaksudkan di atas, dimana pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggungjawab dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara atau masyarakat terdampak bencana, oleh karena mereka tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri sehingga dibutuhkan intervensi atau keterlibatan pemerintah.

Pemerintah merupakan aktor utama dan penyusun kebijakan penanganan bencana. Upaya pemerintah terkait penanganan kebencanaan, tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (RANTPB) Tahun 2018 Melalui RAN TPB diharapkan dapat menjadi petunjuk pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dalam rangka mensukseskan tujuan pembangunan berkelanjutan khususnya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dipandang sebagai tugas dan tanggungjawab bersama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan dunia usaha. Hal ini tertuang dalam hasil rumusan Rapat Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2020 yang mengusung tema bahwa penanggulangan bencana adalah urusan bersama. Kebijakan pemerintah yang dirumuskan dalam Rapat Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang diselenggarakan pada tahun 2020 yang di antaranya adalah sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana melalui pendekatan kolaboratif antara unsur pemerintah dengan akademisi, peneliti, dunia usaha, masyarakat; dukungan media massa, serta sinergi antara TNI/Polri dengan pemerintah daerah untuk mendukung kegiatan penanggulangan bencana.

Berdasarkan uraian di atas dapat diartikan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bukan semata-mata tugas pemerintah saja, melainkan

sebagai kewajiban bersama segenap komponen bangsa. Peran multipihak yang terdiri dari pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha, yang perlu diorganisir secara kolaboratif diharapkan dapat menjadi suatu kekuatan sumber daya nasional dalam penanggulangan bencana.

Penanggulangan bencana tidak mungkin dapat dilakukan sendiri oleh Pemerintah Pusat atau pun Pemerintah Daerah, hal ini dikarenakan situasi yang terjadi karena bencana begitu sulit penanganannya sehingga selalu membutuhkan andil dari pihak lain guna menyokong hal tersebut, baik itu dari masyarakat, lembaga usaha, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah negara lain, lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah.

Salah satu indikator adalah telah diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana; dan Perda serta berbagai SK Bupati/Walikota di daerah rawan bencana BNPB

Penerapan kolaborasi yang sudah berkembang di kalangan pemerintah itu tidak tercermin pada tindakannya ketika setiap kali menangani peristiwa bencana, Dalam menangani bencana diberbagai tempat selama ini misalnya banjir di Kabupaten Karanganyar dan Bojonegoro tahun 2007, hampir semua program dan kegiatan yang dilakukan lebih sibuk menangani pada masalah hilir. Kegiatan pengumpulan data dan informasi dilakukan secara dadakan, sumber daya manusia yang kurang terlatih, dan peralatan pendukung yang tidak memadai. Akibatnya, seluruh penanganan pada saat tanggap darurat terkesan tidak ada koordinasi, masing-masing actor bekerja sendiri-sendiri, semuanya dilakukan secara spontan dan kurang terencana dan terprogram secara rapi. Hasilnya penanganan bencana di daerah tersebut terkesan dilakukan secara seporadik dan tidak tuntas (Dewina Nasution, 2011)

Lebih lanjut Dewina (2011) menyatakan bahwa gambaran yang sama juga tercermin dalam penanggulangan bencana tsunami di Aceh dan gempa di Yogyakarta, Kerusakan Hutan di Riau, Kekeringan di NTT, serta demikian pula dalam penanganan bencana kesalahan teknologi Lumpur Lapindo di Kabupaten Sidoarjo. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa di kalangan pemerintah kecenderungannya adalah meski sudah memiliki kesadaran global untuk melakukan penanggulangan bencana secara kolaboratif dengan melibatkan multi pihak tetapi dalam prakteknya masih cenderung melaksanakan secara sepihak. Hal ini lebih diperparah dengan

kepemimpinan lokal di pemerintah daerah yang cenderung mengharapkan semua penanganan penganggulangan bencana kepada pemerintah pusat.

Dikutip dari Krisna S. Pribadi (2018) mengemukakan bahwa :

“Dalam prakteknya, mengupayakan kerjasama diantara berbagai pihak dapat menemui sejumlah hambatan. Setiap pihak yang dilibatkan, memiliki persepsi sendiri-sendiri, dan memengaruhi cara pendekatan serta metode yang digunakan dalam isu penanggulangan bencana. Selain itu, setiap pihak dapat saja mengejar kepentingan yang berbeda-beda. Semua ini adalah kenyataan yang tidak terhindarkan. Konflik adalah keniscayaan dan harus diterima kemudian dikelola agar menguatkan, bukan sebaliknya, melemahkan kerjasama diantara para pihak.

Pada penanganan tanggap darurat gempa bumi di Lombok, Kementerian/Lembaga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat belum terorganisir secara baik. Peran pemerintah pusat melalui BNPB masih sangat mendominasi pelaksanaan kegiatan respon di lapangan. Khusus untuk dunia usaha, dalam kajian lapangan yang dilakukan, belum ada yang tergabung dalam Pos Komando dan Klaster Nasional Penanggulangan Darurat Bencana yang sudah dibentuk di lokasi bencana.”

Penyelenggaraan penanggulangan bencana, khususnya pada saat darurat, sesaat setelah kejadian bencana adakalanya muncul kondisi luar biasa atau kondisi di luar normal, antara lain: panic, gugup, bingung, dan tidak tahu apa yang harus dilakukan, saling menunggu, informasi tidak jelas sumbernya, dan komunikasi terputus atau terganggu. Dalam situasi ketidakpastian tersebut tidak ada atau belum ada pihak-pihak yang mengoordinasikan dan mengendalikan situasi. Terdapat banyak penyebab, antara lain aparaturnya perangkat daerah masih memposisikan dirinya sebagai korban dan lebih mengutamakan penyelamatan diri dan keluarganya masing-masing. Disamping itu dominasi peran pemerintah pusat dalam Pengoperasian Pos Komando Penanggulangan Darurat Bencana mengakibatkan peran Pemerintah Daerah khususnya Badan Penanggulangan Bencana Daerah menjadi kurang maksimal dalam menjalankan fungsi koordinasi, komando dan pelaksanaan penanggulangan darurat bencana di daerah. Kemenko PMK RI (2017)

Dalam penyelenggaraan penanggulangan darurat bencana gempa bumi di Provinsi Nusa Tenggara Barat, hal yang sama seperti di uraikan di atas juga terjadi, sebagaimana diberitakan oleh media Tempo.co.id, Rabu, 22 Agustus 2018 berikut ini:

“Selama dua pekan sejak terjadinya bencana gempa bumi Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat para pengungsi terdampak bencana mulai mengalami

kesulitan makanan. Tak ada bantuan makanan untuk para pengungsi di Islamic Center Kota Mataram. Penyaluran bantuan tidak merata kebanyakan bantuan logistik didrop ke Utara dan Lombok Timur. Tidak ada koordinator pengungsi di Islamic Center Kota Mataram, masing-masing keluarga mengusahakan pemenuhan kebutuhannya sendiri.

Pemerintah daerah terkesan panik dan tidak dapat melakukan koordinasi. Alur informasi di lapangan masih membingungkan”.

Pada pemberitaan lain Tempo.co.id 2018 juga memberitakan hal sebagai berikut :

“Hampir satu bulan warga Kecamatan Sembalun, Kabupaten Lombok Timur, tidur di tenda posko pengungsian. Rumah mereka luluh lantak dihantam gempa Lombok berkekuatan 6.4 skala richter pada 29 Juli lalu dan gempa-gempa susulan. Warga Dusun Sajang Daya, Desa Sajang, Kecamatan Sembalun, Eni, mengatakan setelah gempa pertama itu keesokan harinya ada pendataan rumah oleh Ketua Rukun Tetangga. Warga terdampak bencana gempa bumi mengatakan belum ada bantuan hunian buat mereka meskipun rumah mereka sudah hancur akibat bencana gempa Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat”.

Sebagai wujud tanggungjawab pemerintah dalam penanggulangan bencana yang terjadi di Lombok, Provinsi NTB, Bencana gempa bumi, tsunami dan likuefaksi di Palu, Provinsi Sulteng dan bencana tsunami di pesisir Selat Sunda, Provinsi Banten dan Lampung, pemerintah telah menuangkan kebijakan dan strategi penanganan bencana di 3 wilayah tersebut dalam RPJMN 2020-2024 sebagai prioritas pembangunan (Kementerian PPN/Bappenas, 2019).

Peristiwa bencana gempa bumi Lombok telah mendorong pelbagai pihak untuk terlibat memberikan perhatian, mobilisasi bantuan, dan operasi penanganan darurat. Selama penanganan darurat bencana gempa bumi Lombok yang menjadi lokus dari penelitian ini, memerlukan waktu selama satu setengah tahun dengan menghabiskan dana sebesar Rp.4,7 triliun, dengan melibatkan berbagai pihak baik dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan melibatkan TNI/POLRI, lembaga usaha, Lembaga Non- Pemerintah yang bergerak dibidang kemanusiaan.

Berbagai instansi pemerintah pusat dan berbagai pemerintah daerah, dunia pendidikan, lembaga usaha hingga berbagai organisasi masyarakat bergerak untuk membantu, baik langsung maupun tidak langsung. Tidak hanya atas nama lembaga, juga terdapat bantuan berasal Dari masyarakat perorangan, baik pikiran, tenaga dan materi. Pemerintah melalui BNPB telah hadir untuk melaksanakan fungsi koordinasi, komando dan pelaksana penaggulangan darurat bencana melalui pembentukan

POSKO penanganan darurat dan mobilisasi sumberdaya dan memberikan pendampingan kepada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten/Kota terdampak bencana dalam Penanggulangan Darurat Bencana Gempa Bumi di Pulau Lombok dan sekitarnya dengan melibatkan peran serta Kementerian/Lembaga terkait. Disamping melibatkan peran Kementerian/Lembaga BNPB bersama Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat juga melibatkan peran serta Lembaga Non Pemerintah.

Keterlibatan berbagai pihak dalam penanganan darurat bencana khususnya penanganan hunian sementara (*shelter*) bagi para penyintas yang mengalami kerusakan rumah tempat tinggal selama dalam masapenanganan darurat bencana gempa bumi di Provinsi Nusa Tenggara Barat menunjukkan peran yang cukup signifikan. Berdasarkan laporan dari Palang Merah Indonesia lebih dari 380 lembaga yang berpartisipasi di Provinsi Nusa Tenggara Barat diantaranya memiliki aktivitas terkait *shelter* adalah 123 lembaga non pemerintah yang tergabung dalam sub kluster *shelter* penanggulangan darurat bencana gempa bumi Provinsi NTB. Peran tersebut mulai dari penyediaan dana, bimbingan teknis, pembangunan *shelter*, penyediaan air bersih, pengelolaan sanitasi dan higienis, pendampingan psikososial dan pemberian bantuan non tunai multi guna bagi penyintas terdampak bencana selama dalam masa penanganan transisi darurat menuju pemulihan pasca bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Penanganan *shelter* dipandang sangat penting dalam perlindungan penyintas terdampak bencana karena proses pemulihan dapat bermula dari titik ini. *Shelter* menjadi salah satu kebutuhan dasar yang paling mendesak bagi penyintas terdampak bencana.

Menurut Kementerian Sosial Republik Indonesia tahun 2018, *Shelter* atau hunian sementara adalah proses mendampingi warga terdampak dalam menyediakan tempat berlindung di pemukiman yang layak. Dimana setiap orang punya pilihan dan cara sendiri untuk pulih dari dampak bencana. Tugas kita memastikan warga terdampak dapat transisi ke kehidupan yang lebih baik dengan rasa aman, nyaman, dan bermartabat. Serta memberikan mereka perlindungan dari aneka marabahaya misalnya cuaca buruk, penyakit, kekerasan, kejahatan, dan ancaman lain seperti banjir, longsor, gempa, atau bencana susulan lainnya. Pastinya kita juga perlu mempertimbangkan kesetaraan gender, pendekatan yang inklusif, serta menghargai kesetaraan setiap orang tanpa kecuali. Karena setiap keluarga itu unik dengan

kebutuhan, kerentanan, dan kapasitas beragam. Maka, hunian bagi mereka juga tidak perlu seragam karena *shelter* adalah proses, bukan produk.

Dari berbagai penanggulangan darurat bencana selama ini, menurut pengamatan peneliti penanganan *shelter* masih berfokus kepada penyediaan tempat tinggal sementara bagi para penyintas yang dibangun dalam bentuk *camp* secara komunal oleh pemerintah sehingga pemanfaatannya belum optimal bagi perlindungan sosial penyintas terdampak bencana. Hal ini ditandai dengan banyaknya barak hunian sementara yang ditinggalkan (kosong) dan warga penyintas lebih memilih tinggal menumpang *bersamakerabat* atau membangun tenda darurat di lingkungan pekarangan rumah tinggal penyintas yang sudah rusak, (PMI, Panduan Shelter Untuk Kemanusiaan Edisi 2019)

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, peneliti memandang perlu untuk melakukan penelitian Terkait praktek penanganan *shelter* bagi penyintas terdampak bencana gempa bumi di Provinsi Nusa Tenggara Barat dilihat dari sudut pandang teori *collaborative governance*. Kompleksitas penanganan *shelter* bagi penyintas terdampak bencana gempa bumi di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan berbagai dinamika, masalah serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan penanganan *shelter* di Provinsi Nusa Tenggara Barat menjadi obyek yang menarik untuk diteliti lebih lanjut. Penelitian ini diharapkan dapat menemukan model penerapan *collaborative governance* dalam penanganan *shelter* di Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang dapat dijadikan pembelajaran dan contoh bagi pelaksanaan penanganan *shelter* di berbagai wilayah terdampak bencana di Indonesia.

B. Identifikasi Permasalahan

1. Belum maksimalnya peran BPBD Provinsi NTB menjalankan Fungsi Koordinator, Komando dan Pelaksana Penanggulangan Darurat Bencana Gempa Bumi NTB.
2. Kebijakan pemerintah pusat pada saat penanggulangan darurat bencana gempa bumi Nusa Tenggara Barat tidak menyediakan pembangunan hunian sementara sebagaimana layaknya pada kejadian bencana besar di daerah lain seperti erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo dan kejadian bencana besar lainnya di Indonesia.
3. Belum terorganisirnya secara baik peran para pihak yang terlibat dalam kolaborasi penanganan *shelter* bagi para penyintas bencana gempa bumi di

Provinsi Nusa Tenggara Barat sudah melibatkan partisipasi berbagai aktor-aktor kemanusiaan.

Ketiga indikasi permasalahan di atas masih perlu dikaji lebih lanjut agar dapat dipetakan dan diterapkan lebih baik pada penanganan penanggulangan darurat bencana di masa depan.

C. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas maka peneliti merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengapa Collaborative Governance belum maksimal dalam penanganan *shelter* bagi penyintas korban bencana gempa bumi di provinsi NTB.
2. Bagaimana model *Collaborative Governance* dalam penanganan hunian sementara bagi penyintas bencana gempa bumi di Provinsi NTB?''.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan *Collaborative Governance* dalam penanggulangan darurat bencana khususnya penanganan hunian sementara bagi penyintas bencana gempa bumi di Provinsi NTB.
2. Menyusun model *Collaborative Governance* yang efektif dalam penyelenggaraan penanggulangan darurat bencana khususnya penanganan hunian sementara bagi penyintas bencana gempa bumi di Provinsi NTB.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini diharapkan dapat menjadi:

1. Referensi akademik bagi peneliti selanjutnya karena kejadian bencana di Indonesia semakin beragam dan semakin tinggi frekuensinya.
2. Masukan rekomendasi kebijakan bagi Kemenko PMK untuk mendukung fungsi Koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia.