

JURNAL
PENATAAN BIROKRASI PADA BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH
KABUPATEN MADIUN

NOVIA ERSANTIA ANGGUN PUSPITASARI *
 (Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
 Universitas Brawijaya)

ABSTRACT

Structuring the bureaucracy at the Regional Disaster Management Agency (BPBD) Madiun County is the effort made to organize and prepare organizations and individuals in the BPBDs Madiun. BPBDs Madiun County was formed in 2012 as local governments Madiun County follow the mandate of Law No. 24 Year 2007 on Disaster Management. In addition, the presence BPBDs Madiun County is based on the Regional Regulation No. 15 Year 2011 about Organization and Work Agency for Disaster Management.

This research is a qualitative descriptive study using data collection methods of interviews, observation and documentation. The purpose of this research to know how bureaucratic arrangement in BPBDs Madiun County and procedures for filling positions and organizational structure BPBDs Madiun. During the setup process takes place bureaucracies arise several issues including staffing which is still considered according to their expertise, and lack of coordination between BPBDs Madiun with other agencies or institutions related disaster management in the district of Madiun. And the arrangement of the bureaucracy that is driven by the frequency of catastrophic events but there are quite minimal budget for BPBDs Madiun. Based on this, the researchers interested in conducting analyzes using the theory of bureaucracy Arrangement (rightsizing) of Miftah Thoha consisting of three indicators of strategic policy, organizational structure and division of integrating people in the organization.

The survey results revealed that the strategic policies in the arrangement of the bureaucracy in BPBDs Madiun County based on Law No. 24 In 2007, Permendagri 46 In 2008, the Regulation No. 15 In 2011 as well as the vision and mission of the Regent of Madiun period of 2009 - 2018 owned by Lack role as Chief Regional Secretary BPBDs due to the absence of clear rules set by the Head BPBDs coordination function. The division of organizational structure on BPBDs done by selecting the type of organizational structure BPBDs type B. As well as in integrating the people in BPBDs Madiun County be based on ability and experience in the field of disaster rather than based on educational background which are owned.

Keywords: *Reforming the bureaucracy, the Regional Disaster Management Agency Madiun County.*

LATAR BELAKANG

Penelitian ini berisi tentang penataan birokrasi di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Madiun. Tujuan dari penataan birokrasi adalah bagaimana mengatur dan menyusun organisasi dan individu di dalam BPBD Kabupaten Madiun. BPBD Kabupaten Madiun terbentuk pada tahun 2012 karena pemerintah daerah Kabupaten Madiun mengikuti amanah dari Undang-Undang No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Selain itu, keberadaan BPBD Kabupaten Madiun ini didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Madiun No. 15 tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Badan ini kemudian memunculkan masalah-masalah baru yaitu *pertama*, penempatan orang-orang di dalamnya dinilai masih belum sesuai dengan keahlian yang dimiliki.¹ Penempatan orang-orang di dalam BPBD Kabupaten Madiun dinilai tidak memiliki keahlian dalam hal penanggulangan bencana. Hal ini dikarenakan pada saat melakukan penataan terhadap BPBD Kabupaten Madiun, penempatan orang-orang di dalam jabatan struktural organisasi BPBD Kabupaten Madiun lebih berdasarkan pada kemampuan dalam penanggulangan bencana alam selama berada di dalam Satlak PBP daripada latar belakang pendidikan masing-masing individu tersebut.

Kedua, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun yang merupakan Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun dan Kepala Pelaksana BPBD pada saat terjadi bencana dinilai kurang memiliki kekuatan untuk melakukan koordinasi antar badan dan dinas di wilayah Kabupaten Madiun dalam hal penanggulangan bencana alam. Kurangnya koordinasi yang dilakukan oleh Kepala BPBD tersebut disebabkan karena kurangnya landasan hukum yang mengatur tentang fungsi koordinasi tersebut. Fungsi koordinasi yang dimiliki oleh BPBD tertulis di dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan BPBD. Akan tetapi, di dalam Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah tidak menyebutkan bagaimana fungsi koordinasi yang seharusnya dilakukn oleh Kepala BPBD dengan dinas atau instansi lain terkait dengan penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun.

Ketiga, penataan birokrasi di BPBD Kabupaten Madiun ini didorong oleh frekuensi kejadian bencana dan anggaran penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun. Dilihat dari kondisi geografis wilayah Kabupaten Madiun yang memiliki beberapa daerah aliran sungai misalnya saja Kali Sono, Kali Kembang, dan lain-lain yang melintasi hampir keseluruhan wilayah Kabupaten Madiun kecuali Kecamatan Wungu, Gemarang, Wonoasri, Sawahan dan Kecamatan Jiwan. Serta beberapa kecamatan yaitu Kecamatan Kare, Dagangan dan Wungu yang berada di wilayah lereng Gunung Wilis memungkinkan terjadi bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun.² Berdasarkan keadaan geografis tersebut maka wilayah Kabupaten Madiun merupakan daerah yang sering mendapatkan banjir setiap musim hujan tiba setiap tahunnya dan bencana-bencana lainnya seperti puting beliung (angin topan, tanah longsor dan kebakaran). Dengan intensitas kejadian bencana di wilayah Kabupaten Madiun seharusnya anggaran penanggulangan bencana alam yang dimiliki oleh BPBD Kabupaten Madiun mampu memenuhi

¹ Observasi peneliti di BPBD Kab Madiun tanggal 5 Mei tahun 2014

² Badan Pusat Statistik. *Kabupaten Madiun Dalam Angka*. 2010 & 2011. Madiun: Badan Pusat Statistik Kabupaten Madiun

kegiatan penanggulangan bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun. Akan tetapi pada kenyataannya anggaran tersebut dinilai masih cukup minim.

Penataan birokrasi pada BPBD dilakukan secara serentak di seluruh daerah di Indonesia. Hampir seluruh wilayah di Indonesia memiliki BPBD baik BPBD tingkat Provinsi maupun BPBD tingkat Kabupaten atau Kota. Akan tetapi tidak semua wilayah di Indonesia memiliki BPBD. Menurut peta wilayah Kabupaten yang telah memiliki BPBD terlihat bahwa di Pulau Kalimantan dan Papua adalah wilayah di Indonesia yang paling sedikit BPBD di tingkat Kabupaten atau Kota. Sedangkan di Pulau Jawa, hampir sebagian besar Kabupaten atau Kota telah memiliki BPBD.³ Meskipun demikian terdapat lima kabupaten atau kota di Jawa Timur⁴ yang tidak memiliki BPBD karena adanya keterbatasan personil yang terampil, serta perencanaan dan alokasi anggaran.⁵

Oleh karena itu, peneliti melakukan sebuah studi tentang bagaimana penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun terkait dengan penanggulangan bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun. Hal ini dikarenakan masih banyaknya masalah yang timbul di dalam BPBD ini sehingga perlu dilakukan kajian lebih lanjut. Masalah-masalah tersebut berkaitan dengan penataan birokrasi sehingga Badan ini mampu menjalankan tugas yang dimilikinya lebih baik lagi.

TEORI PENATAAN BIROKRASI (*RIGHTSIZING*) MIFTAH THOHA

Right sizing merupakan upaya yang digunakan untuk melakukan penataan terhadap unit atau struktur organisasi yang ada dalam birokrasi dengan menggunakan jumlah pegawai yang tepat untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh organisasi birokrasi tersebut. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan untuk melakukan *right sizing* terhadap organisasi birokrasi. *Pertama*, kebijakan strategis. Adanya perubahan terhadap pemerintahan dan aparatur negara dalam suatu organisasi birokrasi didasarkan pada bagaimana kebutuhan pemerintah nasional. Dimana kebutuhan tersebut didukung oleh kebijakan yang strategis dan dijadikan sebagai suatu program nasional dengan seluruh dukungan komponen rakyat.⁶ Hal tersebut sesuai dengan adanya pembentukan BPBD sebagai bentuk dari pelaksanaan Undang-Undang No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Kebijakan strategis yang mempengaruhi adanya penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun adalah Undang-Undang No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dan Permendagri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD. Amanah yang terdapat di dalam kedua regulasi tersebut langsung mendapatkan respon yang positif dari Bupati Madiun karena adanya kesamaan dengan visi dan misi yang dimiliki oleh Bupati Madiun yang mendukung upaya penanggulangan bencana alam di wilayah

³ Peta Wilayah Kabupaten yang telah memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Diakses melalui website www.geospasial.bnpb.go.id Tanggal 18 Agustus Pukul 12.48 WIB

⁴ Diakses melalui www.bpd.jatimprov.go.id dengan artikel berjudul “Rakor BPBD Se-Jatim Tahun 2014” pada tanggal 18 Agustus 2014 pukul 13.00 WIB

⁵ Willy Wicaksono, dkk. “Badan Penanggulangan Bencana Daerah: Berbagi Pengalaman Membentuk BPBD di Daerah Percontohan”. Jakarta: Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. hlm. 1

⁶ *Ibid.*, hlm. 107

Kabupaten Madiun. Penataan tersebut juga berdampak pada pemberian anggaran penanggulangan bencana pada BPBD Kabupaten Madiun yang hingga saat ini dinilai masih cukup minim. Faktor kebijakan strategis dipengaruhi oleh tiga konteks yaitu konteks politik (dimana hal ini sangat dipengaruhi oleh aktor politik dan bagaimana arena politik yang tercipta di lingkungan tersebut serta kepentingan politik yang berada di dalamnya), konteks teknokratis administratif (terkait dengan visi, misi, dan tujuan yang dimiliki oleh Kepala Daerah untuk menentukan jenis organisasi apa yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah), dan konteks sosio-kultural (dimana dukungan dari seluruh komponen masyarakat turut serta dalam menentukan kebijakan tersebut).

Kedua, adanya pembagian satuan organisasi. Pembagian satuan organisasi dimaksudkan agar dalam penataan birokrasi, semua unit yang termasuk di dalam birokrasi memiliki tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing. Hal ini disebabkan karena di Indonesia masih banyak organisasi perangkat daerah yang memiliki fungsi ganda sehingga antar badan atau organisasi yang memiliki fungsi ganda saling bertubrukan satu sama lain. Dengan adanya pembagian struktur organisasi ke dalam unit-unit yang memiliki tugas, fungsi dan tujuan dan berbeda tetapi saling berkaitan satu sama lain diharapkan dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan. Masalah yang timbul kemudian adalah pemilihan bentuk badan pada BPBD Kabupaten Madiun serta bagaimana fungsi koordinasi yang dilaksanakan oleh Kepala BPBD Kabupaten Madiun dengan dinas dan instansi lain terkait upaya penanggulangan bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun.

Ketiga, memadukan orang-orang dalam organisasi. Setelah melakukan pembagian struktur organisasi ke dalam unit-unit yang memiliki tugas, fungsi dan tujuan yang berbeda, hal yang perlu dilakukan selanjutnya adalah melakukan penempatan pegawai ke dalam organisasi birokrasi tersebut. Penempatan pegawai ini perlu memperhatikan beberapa aspek. Aspek paling utama yang harus diperhatikan adalah bagaimana kualifikasi atau kemampuan yang dimiliki oleh pegawai tersebut. Apakah sesuai dengan unit dimana mereka akan ditempatkan atau tidak. Kesalahan dalam penempatan orang-orang dalam organisasi dapat berakibat kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh orang tersebut sehingga akan berdampak pada hasil kinerja yang kurang maksimal dalam birokrasi tersebut. Masalah yang timbul di dalam BPBD Kabupaten Madiun terkait dengan memadukan orang-orang di dalam BPBD Kabupaten Madiun adalah penempatan pegawai BPBD Kabupaten Madiun yang lebih didasarkan pada pengalaman dan kemampuan yang dimiliki dalam penanggulangan bencana. Padahal dalam penanggulangan bencana tidak hanya membutuhkan orang-orang yang memiliki pengalaman dan keahlian akan tetapi juga berdasarkan pada latar belakang pendidikan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Jenis penelitian kualitatif deskriptif adalah jenis penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁷ Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu yang menjadi objek dalam penelitian secara holistik (utuh). Dengan kata lain, penelitian yang dilakukan tidak boleh mengisolasi individu

⁷ Lexy. J. Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. 2013. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. hlm. 4

atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari satu kesatuan.⁸ Data yang diperoleh menggunakan teknik wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan reduksi data, kategorisasi data, sintesis data dan diakhiri dengan menyusun hipotesis kerja.⁹

DESKRIPSI BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH DAN PETA BENCANA DI KABUPATEN MADIUN

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun dibentuk pada tahun 2011. Badan ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Pembentukan Badan tersebut diperkuat dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Madiun No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun pasal 2 yang menegaskan bahwa berdasarkan peraturan daerah tersebut merupakan dasar pembentukan BPBD Kabupaten Madiun. Untuk menjalankan setiap tugas yang dimiliki maka BPBD Kabupaten Madiun memiliki dua fungsi utama yaitu *pertama*, perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien. *Kedua*, pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

Struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun secara umum terdiri dari Kepala Badan yang dijabat secara rangkap oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun, Unsur Pelaksana dan Unsur Pengarah. Unsur pelaksana terdiri Kepala Pelaksana, Sekretariat, seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Seksi Kedaruratan dan Logistik, serta Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi.¹⁰

Kabupaten Madiun merupakan salah satu daerah kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Timur. Secara geografis sebagian besar wilayah Kabupaten Madiun terletak di dataran rendah dengan ketinggian antara 0-1500 meter dari permukaan air laut.¹¹ Berdasarkan kondisi geografis tersebut, maka sangat memungkinkan bagi wilayah Kabupaten Madiun mengalami bencana alam.

Pada tahun 2011, bencana banjir yang melanda Kabupaten Madiun mengalami penurunan yang cukup signifikan yang sebelumnya terdapat 21 kasus banjir di wilayah Kabupaten Madiun turun menjadi 4 kasus bencana banjir. Begitu pula dengan bencana-bencana lain yang mengalami penurunan jumlah kecuali bencana kebakaran yang justru mengalami peningkatan jumlah.¹²

Pada tahun 2012 terjadi peningkatan jumlah kejadian bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun dimana pada tahun 2011 telah mengalami penurunan terhadap intensitas kejadian bencana di wilayah Kabupaten Madiun dibandingkan dengan tahun 2010. Pada tahun 2012 bencana alam paling tinggi yang melanda wilayah Kabupaten Madiun adalah angin puting

⁸ *Loc.,cit*

⁹ *Ibid.*, hlm.288

¹⁰ Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2011 Tentang Struktur Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun.

¹¹ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun. *Profil Kabupaten Madiun*. 2013. Madiun: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun

¹² *Loc.,cit*

beliung. Tercatat pada tahun 2012 sebanyak 26 kasus sedangkan pada tahun 2011 sebanyak 13 kasus dan tahun 2013 sebanyak 23 kasus. Sedangkan pada tahun 2013 terjadi peningkatan bencana banjir yang cukup signifikan yaitu sebanyak 21 kasus. Selain itu, bencana tanah longsor juga mengalami peningkatan dari tahun 2012 sebanyak 10 kasus menjadi 16 kasus pada tahun 2013.¹³

Tahun 2011 bencana tanah longsor yang melanda wilayah Kabupaten Madiun menyebabkan kerugian bagi masyarakat yang terkena bencana longsor. Kerusakan tersebut di antaranya kerusakan tanaman jati seluas 1600 hektar mengalami rusak sedang, tertutupnya akses jalan desa, satu rumah rubuh dan empat rumah mengalami rusak berat dan rusak sedang, jembatan rusak dan kerusakan irigasi di Desa Randu Alas Kecamatan Kare. Dari keseluruhan bencana alam yang melanda Kabupaten Madiun kerugian yang disebabkan oleh bencana hanya berupa kerusakan-kerusakan infrastruktur dan tidak terdapat korban jiwa meninggal maupun terluka. Akan tetapi, pada tahun 2011 terdapat sepuluh kasus orang tenggelam di sungai dan tersambar petir yang meninggal dunia.¹⁴

Tahun 2012 tercatat jumlah kerusakan yang diakibatkan oleh bencana di wilayah Kabupaten Madiun disebabkan oleh angin puting beliung. Pada tahun 2012 Kabupaten Madiun mengalami bencana pusing beliung sebanyak 26 kasus. Dari 26 kasus tersebut dampak kerusakan yang dialami oleh masyarakat Kabupaten Madiun yaitu sebanyak 12 rumah rubuh, 43 rumah mengalami rusak sedang dan satu gedung Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) mengalami kerusakan.¹⁵ Terdapat persamaan antara tahun 2011 dan 2012 dimana tidak terdapat korban jiwa akibat bencana alam melainkan terdapat dua korban jiwa meninggal yang disebabkan tenggelam di sungai.¹⁶

KEBIJAKAN STRATEGIS

Penataan birokrasi pemerintah daerah dilakukan mengikuti kebutuhan pemerintah pusat. Kebutuhan tersebut didukung dengan adanya sebuah kebijakan yang strategis dan dijadikan sebagai satu program nasional dan mendapat dukungan dari seluruh komponen masyarakat.¹⁷ Penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun mengacu pada Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam undang-undang tersebut tertera dengan jelas bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana.¹⁸ Undang-Undang ini juga merupakan dasar pembentukan BNPB. Berdasarkan Undang-Undang tersebut maka pemerintah daerah Kabupaten Madiun mengeluarkan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Peraturan daerah tersebut juga merupakan salah satu kebijakan daerah yang menjadi dasar bagi pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun.

¹³ Arsip Data Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013

¹⁴ Data Akibat Bencana. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. tahun 2011

¹⁵ *Loc.,cit*

¹⁶ *Loc.,cit*

¹⁷ Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah.. Op.,cit.* hlm.106

¹⁸ Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 5.

Penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun memiliki unsur kepentingan politik yang dimiliki oleh Bupati Madiun saat itu yaitu Bapak Muhtarom. Hal tersebut dapat terlihat di dalam visi dan misi yang dimiliki oleh Bupati kepemimpinan periode pertama yaitu tahun 2009-2013 terutama misi kedua yaitu mengembangkan sistem sosial yang dinamis, berkeadilan dan berbudaya. Visi dan misi tersebut kemudian menjadi dasar pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Madiun tahun 2009-2013. Untuk mewujudkan misi tersebut maka diperlukan sebuah iklim yang kondusif yaitu salah satunya dengan mewujudkan kecepatan dalam antisipasi dan penanggulangan bencana.¹⁹ Untuk mewujudkan hal tersebut maka diperlukan prosedur tetap penanggulangan bencana dan dilanjutkan dengan gladi operasional serta penambahan sarana berupa mobil pemadam kebakaran, perahu karet, dll.²⁰

BPBD berdiri ditengah-tengah kepemimpinan Bupati Muhtarom periode tahun 2009-2013. Akan tetapi pada saat pencalonan kembali Bupati Muhtarom untuk periode 2013-2018 masalah-masalah lingkungan juga merupakan isu-isu penting yang diangkat dalam kampanye pencalonan sebagai Bupati. Hal tersebut dapat dilihat dari visi dan misi yang dimiliki oleh Bupati Muhtarom bahwa Bupati memiliki tujuan untuk fokus terhadap kelestarian hidup. Serta, visi dan misi tersebut kemudian lebih diperjelas di dalam RPJMD Kabupaten Madiun tahun 2013-2018 yang merupakan turunan langsung dari visi dan misi yang dimiliki oleh kepala daerah. Hal tersebut tertuang di dalam rumusan kebijakan umum di dalam RPJMD Kabupaten Madiun tahun 2013-2018 diantaranya, *pertama*, meningkatnya sarana dan prasarana pengairan. *Kedua*, peningkatan infrastruktur pengendalian banjir. *Ketiga*, terselenggaranya sistem terpadu penanganan bencana alam.²¹ Dari kebijakan tersebut maka dibuatlah beberapa program pembangunan yang mendukung rumusan kebijakan tersebut yaitu program pengendalian banjir serta program pencegahan dini dan penanggulangan korban bencana alam.²²

Operasionalisasi kegiatan BPBD Kabupaten Madiun mendapatkan dana anggaran dari APBD Kabupaten Madiun. Misalnya pada tahun 2012 jumlah anggaran untuk kegiatan operasionalisasi BPBD yang bersumber dari APBD sebesar Rp. 340.000.000.²³ Anggaran tersebut dinilai masih kurang sehingga untuk tahun anggaran 2013, BPBD Kabupaten Madiun melakukan penataan terhadap organisasi badan tersebut dengan menambahkan program-program yang penting dilakukan penganggaran sehingga terlihat beberapa perubahan yang signifikan dari tahun 2012. Dibandingkan dengan tahun 2012, anggaran BPBD Kabupaten Madiun pada tahun 2013 menjadi lebih terperinci dan mengalami beberapa perubahan. Perubahan paling banyak dapat terlihat pada program pencegahan dini dan penanggulangan bencana alam serta program peningkatan kesiapsiagaan dan pencegahan bahaya kebakaran. Terdapat beberapa tambahan pada program pencegahan dini dan penanggulangan bencana. Di antaranya adalah kesiapsiagaan dan pencegahan penanggulangan bencana, mitigasi daerah rawan longsor dan banjir, peningkatan kapasitas SDM dalam penanggulangan bencana, penanganan korban bencana, serta rehabilitasi dan rekonstruksi terhadap dampak bencana.²⁴

¹⁹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2009-2013. hal. III-13

²⁰ *Loc.,cit*

²¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Madiun tahun 2013-2018. hlm. VII-5

²² *Ibid.*, hlm. VII-10

²³ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2012

²⁴ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013 Setelah Perubahan Anggaran Keuangan (PAK).

Perubahan yang terjadi setelah penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun kemudian adalah diikuti sertakannya masyarakat dalam setiap kegiatan yang dilakukan BPBD Kabupaten Madiun. Bahkan terdapat sebuah organisasi khusus yang dibentuk oleh BPBD Kabupaten Madiun sebagai tempat khusus bagi masyarakat. Bentuk tersebut adalah Tim Reaksi Cepat. Persyaratan yang harus dimiliki untuk menjadi salah satu anggota Tim Reaksi Cepat adalah sehat jasmani dan rohani, telah mengikuti pelatihan/*workshop* Tim Reaksi Cepat dan berpengalaman di bidang kedaruratan bencana.²⁵ Tim Reaksi Cepat merupakan organisasi yang dibentuk oleh BPBD Kabupaten Madiun agar masyarakat dapat ikut serta dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh badan ini.

Berbeda halnya pada saat BPBD masih belum terbentuk, pelibatan masyarakat dalam setiap kegiatan penanggulangan sangat sedikit. Hanya terbatas pada masyarakat yang tergabung dalam perlindungan masyarakat (Linmas) desa yang membantu masyarakat pada saat terjadi bencana. Bahkan walaupun telah dibentuk perlindungan masyarakat desa akan tetapi dinilai masih kurang berperan aktif dalam setiap kegiatan penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun. Hal ini dibuktikan dengan wawancara yang dilakukan dengan Pak Wandu selaku masyarakat Desa Glonggong Kabupaten Madiun.²⁶ Berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh Bapak Wandu bahwa walaupun di setiap desa terdapat Linmas, akan tetapi sebelum BPBD Kabupaten Madiun berdiri sendiri, pada saat terjadi bencana masyarakat tidak tahu akan melapor kemana pada saat terjadi bencana. Dapat disimpulkan bahwa koordinasi yang dilakukan antara Satlak PBP Kabupaten Madiun dengan Linmas desa kurang berjalan. Oleh sebab itu, penanggulangan bencana di wilayah yang terjadi bencana menjadi lebih lambat untuk ditangani.

Untuk mendukung koordinasi yang dilakukan antara Tim Reaksi Cepat dengan BPBD Kabupaten Madiun, masing-masing dari koordinator kecamatan diberikan alat komunikasi berupa *handy talky*. Penggunaan alat komunikasi berupa *handy talky* dinilai lebih efektif dari *handphone* karena beberapa wilayah di Kabupaten Madiun merupakan dataran tinggi sehingga terdapat kemungkinan beberapa titik yang tidak dapat dijangkau oleh jaringan seluler seperti *handphone*.²⁷ Dengan pemberian alat komunikasi tersebut maka bila terjadi bencana secara tiba-tiba anggota Tim Reaksi Cepat yang berada di masing-masing kecamatan akan langsung menghubungi anggota BPBD Kabupaten Madiun untuk melaporkan telah terjadi bencana dan meminta penindakan lebih lanjut.²⁸

Upaya penataan terus menerus dilakukan oleh BPBD Kabupaten Madiun agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Salah satu yang dilaksanakan oleh BPBD Kabupaten Madiun terutama dalam hal koordinasi antara pegawai BPBD Kabupaten Madiun dengan Tim Reaksi Cepat yang merupakan organisasi bentukan dari BPBD tidak hanya dengan melakukan komunikasi dengan menggunakan *handy talky*, namun dengan membentuk frekuensi khusus tanggap darurat bencana. Bila sebelumnya penggunaan frekuensi ini masih menggunakan frekuensi rendah yang menyebabkan pada saat-saat tertentu frekuensi ini tidak dapat digunakan

²⁵ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 9 Tahun 2008 Tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana . hlm. 6

²⁶ Wawancara dengan Bapak Wandu masyarakat desa Glonggong Kabupaten Madiun. Tanggal 4 Mei 2014

²⁷ Wawancara dengan Bapak Harmadi Koordinator Tim Reaksi Cepat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 15 Mei 2014

²⁸ Wawancara dengan Bapak Hery Sujoko Kepala Seksi Kedaruratan dan Logistik Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 12 Mei 2014

untuk saling berkomunikasi antara BPBD dan TRC hingga saat ini sudah terdapat frekuensi khusus yaitu frekuensi 15.025 khusus penanggulangan bencana.

Keunggulan penggunaan saluran frekuensi udara sebagai tempat komunikasi antara anggota BPBD dengan TRC adalah penyampaian komunikasi yang dinilai lebih cepat karena seluruh anggota yang telah bergabung dalam frekuensi tersebut dapat saling bertukar informasi dengan anggota lainnya tanpa harus mengetahui nomor kontak telepon yang dimiliki oleh masing-masing anggota. Selain itu, informasi yang diberikan cepat mendapatkan tanggapan dari anggota lain walaupun bukan pribadi yang bersangkutan yang merespon informasi tersebut. Kegiatan penanggulangan yang dilakukan oleh BPBD juga menjadi lebih cepat, hal ini disebabkan karena informasi yang dapat diterima selama 24 jam penuh menyebabkan informasi bencana lebih cepat mendapat tanggapan dan segera mendapatkan tindak lanjut dari BPBD Kabupaten Madiun.

Kelemahan penggunaan saluran frekuensi udara ini adalah jangkauan frekuensi yang terbatas dan penggunaan alat komunikasi baik *handy talky* maupun *repeater* yang diharuskan memiliki kemampuan penerimaan yang baik. *Handy talky* memiliki kemudahan dalam bentuk yang dapat dibawa kemana-mana sehingga penggunaannya dapat melakukan komunikasi setiap saat. Akan tetapi, *handy talky* ini memiliki kelemahan yaitu daya penerima frekuensi yang tidak terlalu bagus sehingga semakin jauh posisi *handy talky* dari pusat menara telekomunikasi maka akan semakin sulit pengguna menggunakan perangkat tersebut. Selain itu, untuk memiliki perangkat Rig yang memiliki daya terima yang baik karena menggunakan antena tambahan membutuhkan dana yang tidak sedikit. Untuk membeli perangkat dan memasang perangkat tersebut membutuhkan biaya sebesar Rp. 2.000.000,00 belum termasuk biaya perawatan dan biaya perbaikan. Oleh karena itu, tidak semua orang memiliki perangkat Rig tersebut untuk berkomunikasi. Akan tetapi hal tersebut tidak menjadikan alasan bagi BPBD dan TRC untuk terus melakukan komunikasi dalam hal penanggulangan bencana.

PEMBAGIAN STRUKTUR ORGANISASI

Struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun dibentuk sesuai dengan Peraturan Daerah No 15 tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Selain itu, juga berdasar kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Di dalam struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun terdiri dari kepala badan yang membawahi unsur pelaksana dan unsur pengarah BPBD Kabupaten Madiun. Unsur pelaksana BPBD Kabupaten Madiun terdiri dari kepala pelaksana, sekretariat, seksi pencegahan dan kesiapsiagaan, seksi kedaruratan dan logistik serta seksi rehabilitasi dan rekonstruksi.

Penetapan BPBD Kabupaten Madiun yang merupakan sebuah badan pemerintah dan bukan berupa dinas atau kantor merupakan instruksi yang terkandung di dalam Permendagri No. 24 tahun 2008 yang menyebutkan bahwa daerah dapat membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang berupa sebuah badan bukan dinas maupun kantor.²⁹ Hal tersebut didukung oleh Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan

²⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah pasal 2 ayat 1.

penanggulangan bencana di daerah pemerintah daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).³⁰ Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah daerah Kabupaten Madiun membentuk sebuah badan penanggulangan bencana bukan berupa dinas maupun kantor. Selain itu, menurut UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, menyebutkan bahwa BNPB merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Kepala BNPB memiliki kedudukan setingkat dengan menteri. Oleh karena itu, maka bentuk organisasi BPBD baik BPBD tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota berupa badan tidak berupa dinas atau kantor.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdapat dua bentuk struktur organisasi BPBD tingkat Kabupaten atau Kota. Salah satunya adalah struktur organisasi seperti bagan 4.1. Perbedaan antara kedua struktur organisasi tersebut adalah terdapat pada bentuk badan. Bentuk BPBD yang sama seperti bagan 4.1 adalah bentuk badan tipe B dimana kepala pelaksana dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah tersebut merupakan Eselon III. Sedangkan bentuk struktur organisasi yang lain adalah struktur organisasi BPBD tipe A dimana kepala pelaksana dari badan tersebut adalah Eselon II. Penentuan struktur organisasi badan tipe A ataupun tipe B disesuaikan kebutuhan yang dimiliki oleh masing-masing daerah dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tersebut.³¹

Menurut Weber terdapat struktur jabatan yang disusun berdasarkan tingkatan-tingkatan yang hierarki sehingga terdapat struktur jabatan dari atas ke bawah dan ke samping.³² Struktur organisasi BPBD dengan tipe A merupakan struktur organisasi sebuah badan daerah pada umumnya. Hal ini dapat terlihat pada struktur organisasi BPBD tipe A pada Permendagri No 46 tahun 2008 bahwa dalam struktur organisasi tersebut terdapat struktur organisasi yang lebih lengkap. Terdapat sub bagian di dalam sekretariat BPBD dan juga terdapat bidang pencegahan dan kesiapsiagaan, bidang kedaruratan dan logistik serta bidang rehabilitasi dan rekonstruksi. Berbeda dengan struktur organisasi BPBD tipe B. Dalam struktur organisasi BPBD tipe B tidak terdapat bidang-bidang namun langsung berupa seksi. Sehingga struktur organisasi BPBD tipe B dinilai lebih ramping dibandingkan dengan struktur organisasi BPBD tipe A. Perbedaan tersebut berdampak pada kinerja yang dilakukan oleh BPBD. Hal ini disebabkan karena dengan adanya jabatan kepala seksi secara otomatis pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat bisa langsung dilaksanakan oleh para staf tanpa harus melewati kewenangan dari kepala bidang pada struktur organisasi BPBD tipe A.

BPBD Kabupaten Madiun merupakan sebuah badan tipe B. Yang dimaksud dengan badan tipe B adalah badan yang setara dengan kantor.³³ Dimana kepala pelaksana dari BPBD Kabupaten Madiun merupakan Eselon III sehingga dalam struktur organisasinya terdapat Kepala Pelaksana dan Kepala Badan yaitu Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun. Kepala pelaksana diharuskan melaporkan setiap tugas yang dilakukan kepada kepala badan. Dalam keadaan tanggap darurat kepala pelaksana segera mengkoordinasikan keadaan tanggap darurat kepada

³⁰ Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Bab III.

³¹ Wawancara dengan Bapak Ahmad Nuryanto Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 5 Mei 2014.

³² Ali Abdul Wakhid. Eksistensi Konsep Birokrasi... *Op.,cit.* hlm. 128-129

³³ Wawancara dengan Bapak Erfan Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 9 Mei 2014.

masing-masing kepala seksi untuk segera turun ke lokasi kejadian dan melakukan penanganan bencana di wilayah yang terkena bencana. Sedangkan bentuk koordinasi yang terjadi antara kepala badan dan kepala pelaksana pada saat terjadi keadaan tanggap darurat bencana adalah dalam mengambil setiap keputusan kepala pelaksana tidak perlu menunggu turunnya surat perintah dari kepala badan. Namun, kepala pelaksana tetap berkewajiban untuk melaporkan setiap tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh unsur pelaksana di dalam BPBD Kabupaten Madiun. Dengan demikian dalam kondisi tanggap darurat bencana, kepala pelaksana tidak perlu menunggu turunnya surat perintah dari kepala badan dan langsung turun ke tempat terjadi bencana. Apabila kepala pelaksana menunggu turunnya perintah dari kepala badan, maka penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun menjadi lebih lambat dan tidak sesuai dengan visi dan misi yang dimiliki oleh badan tersebut. Selain itu, pemberian kompensasi bagi korban bencana alam dapat diberikan apabila mendapatkan persetujuan dari Kepala BPBD Kabupaten Madiun atas usulan dari Kepala Pelaksana.³⁴

Pemilihan Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun yang juga merangkap sebagai Kepala BPBD Kabupaten Madiun terkait dengan fungsi koordinasi antara BPBD dengan dinas-dinas lain dalam upaya penanggulangan bencana. Pada saat terjadi bencana dan Bupati Madiun telah mengeluarkan Surat Keterangan tanggap darurat, maka Sekretaris Daerah sebagai Kepala BPBD Kabupaten Madiun mulai melakukan koordinasi dengan dinas-dinas atau instansi lain misalnya saja Dinas Sosial, Kepolisian dan lain sebagainya.³⁵ Koordinasi yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun dengan dinas atau instansi lain dalam upaya penanggulangan bencana hanya tampak pada saat melakukan koordinasi keadaan tanggap darurat bencana di wilayah Kabupaten Madiun. Peran Sekretaris Daerah selaku Kepala BPBD Kabupaten Madiun justru tidak tampak pada rapat koordinasi yang dilaksanakan setiap enam bulan sekali oleh BPBD Kabupaten Madiun dengan dinas atau instansi lain dalam upaya penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun.³⁶ Kurangnya fungsi koordinasi yang dimiliki oleh Kepala BPBD disebabkan karena tidak adanya peraturan daerah yang khusus mengatur fungsi koordinasi yang dimiliki oleh Kepala BPBD Kabupaten Madiun. Sehingga diperlukan peraturan daerah yang khusus mengatur koordinasi antara BPBD dengan dinas atau instansi terkait penanggulangan bencana sehingga dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun menjadi lebih tepat dan terencana.

Dalam struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun terdapat dua unsur yaitu unsur pelaksana dan unsur pengarah. Unsur pelaksana terdiri kepala pelaksana, sekretariat, seksi pencegahan dan kesiapsiagaan, seksi kedaruratan dan logistik serta seksi rehabilitasi dan rekonstruksi. Sedangkan unsur pengarah terdiri dari lembaga atau instansi pemerintah daerah yang terkait dengan penanggulangan bencana dan para pakar (ahli), profesional dan tokoh masyarakat di daerah.³⁷ Akan tetapi dalam pelaksanaan di daerah terutama Kabupaten Madiun, tidak terdapat unsur pengarah yang merupakan orang-orang ahli, profesional dan tokoh masyarakat di Kabupaten Madiun. Hal ini disebabkan karena dana anggaran untuk penanggulangan bencana yang dimiliki oleh BPBD Kabupaten Madiun yang dinilai masih minim

³⁴ *Loc.,cit*

³⁵ Wawancara dengan Galih Aries Swastanto Mahasiswa Magister Manajemen Bencana Universitas Gajah Mada Tanggal 16 Mei 2014

³⁶ Wawancara dengan Bapak Erfan... *Op.,cit.* Tanggal 9 Mei 2014.

³⁷ Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Bab III.

sehingga tidak dapat membentuk unsur pengarah penanggulangan bencana di dalam BPBD Kabupaten Madiun.³⁸

Apabila alasan utama tidak merekrut orang-orang ahli untuk unsur pengarah di dalam struktur organisasi BPBD Kabupaten dikarenakan kekurangan dana anggaran, maka hal tersebut dapat diminimalisir dengan pengurangan anggaran untuk kegiatan operasionalisasi kantor dan penyediaan sarana dan prasarana aparatur. Misalnya saja untuk anggaran BPBD tahun 2013 program pelayanan administrasi perkantoran sebesar Rp. 171.200.000,00. Dari anggaran tersebut sebesar Rp. 30.000.000,00 digunakan untuk melakukan rapat-rapat koordinasi dan konsultasi dalam daerah. Dana anggaran tersebut tentu saja dapat dikurangi bahkan diminimalisir mengingat rapat koordinasi dan konsultasi yang dilalukan berada di dalam satu wilayah Kabupaten Madiun. Sehingga untuk mengadakan rapat koordinasi dan konsultasi mengenai penanggulangan bencana alam dengan anggaran tersebut dinilai terlalu besar. Anggaran dana tersebut dapat dikurangi dan dialihkan untuk membiayai penempatan orang-orang ahli di bidang kebencanaan untuk mengisi jabatan pengarah di dalam struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun.

Keuntungan yang didapat oleh BPBD Kabupaten Madiun apabila menempatkan unsur pengarah di dalam struktur organisasinya adalah dalam pembuatan kebijakan penanggulangan bencana BPBD bisa mendapatkan masukan-masukan dari orang-orang yang ahli dalam bidang kebencanaan. Selain itu, dengan unsur pengarah ini, dinilai mampu memberikan rekomendasi mengenai program-program yang dapat mendukung kegiatan penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun yang lebih cepat dan tanggap.

MEMADUKAN ORANG-ORANG DALAM ORGANISASI

Memadukan orang-orang di dalam suatu organisasi dimaksudkan agar setelah melakukan penataan terhadap struktur organisasi berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, maka diperlukan orang-orang yang berkompeten untuk berada di dalam dan menjalankan organisasi tersebut. Untuk melakukan penempatan pegawai maka perlu melihat apakah orang tersebut memiliki keahlian khusus atautkah orang tersebut memang telah berpengalaman di bidangnya sehingga layak untuk ditempatkan dalam organisasi tersebut. Begitu pula dalam sistem penempatan pegawai di dalam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun.

Sistem penempatan pegawai dalam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun, pada awal pembentukannya ditentukan oleh Surat Keputusan Bupati yang dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Madiun.³⁹ Hal ini disebabkan karena awal pembentukan Badan Penanggulangan Bencana, jabatan-jabatan penting yang ada di dalamnya harus segera terisi, sehingga perlu mengambil beberapa pegawai dari dinas atau badan lain yang masih berada di dalam lingkup pemerintah daerah Kabupaten Madiun. Akan tetapi pengambilan pegawai tersebut berdasarkan pengalaman dan kemampuan yang dimiliki sehingga dalam

³⁸ Wawancara dengan Bapak Suprijanto Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 7 Mei 2014.

³⁹ Wawancara dengan Bapak Suprijanto Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 7 Mei 2014.

pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing seksi tidak saling tumpang tindih satu sama lain. Misalnya saja, penempatan Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun yaitu Bapak Ahmad Nuryanto yang telah memiliki pengalaman di bidang kebencanaan. Hal ini disebabkan karena sebelum Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun berbentuk badan sendiri dan masih berbentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi, Bapak Ahmad Nuryanto merupakan salah satu penanggung jawab kegiatan Satuan Pelaksana tersebut. Sehingga, tidak diragukan lagi bahwa dengan pengalaman yang dimiliki selama di dalam Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi mampu memimpin Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun.

Latar belakang pendidikan yang dimiliki oleh setiap pegawai yang berada di dalam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun ini cukup beragam. Jumlah pegawai yang pendidikan terakhirnya adalah SMP sejumlah tiga orang, SMA sebanyak delapan orang, dan Diploma tiga sebanyak dua orang. Selain itu, jumlah pegawai dengan latar belakang pendidikan tingkat S-1 sejumlah lima orang. Sedangkan sisanya adalah memiliki latar belakang pendidikan S-2.

Walaupun sebagian besar pendidikan terakhir yang dimiliki oleh pegawai BPBD bukan lulusan Sarjana terutama yang berasal dari teknik sipil maupun jurusan teknik yang lain, namun rekrutmen yang dilakukan untuk menempatkan pegawai di dalam BPBD ini tidak hanya berdasarkan dari latar belakang pendidikan saja namun juga berdasarkan keahlian ataupun pengalaman kebencanaan yang dimiliki. Pengalaman tersebut diperoleh dari sebelumnya ikut bergabung dengan Satlak PBP Kabupaten Madiun. Sebagian besar pegawai yang berada di dalam BPBD merupakan orang-orang yang sebelumnya tergabung dalam Satlak PBP sehingga memiliki pengalaman yang cukup untuk menjadi pegawai BPBD. Misalnya saja Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Madiun. Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Madiun dipilih bukan berdasarkan apa latar belakang pendidikannya. Namun Kepala Pelaksana BPBD ini dipilih dan ditempatkan berdasarkan pengalaman yang dimiliki dari sebelumnya menjadi anggota dalam Satlak PBP.

Dari keseluruhan jumlah pegawai Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun yang berjumlah dua puluh orang tidak ada orang-orang yang benar-benar ahli di bidang kebencanaan. Hal ini disebabkan karena di dalam struktur Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun, tidak terdapat unsur pengarah badan yang berisi orang-orang yang profesional dan ahli dalam hal kebencanaan. Sehingga di dalam struktur organisasi badan tidak terdapat orang-orang yang ahli di bidang kebencanaan. Namun di dalam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun memiliki orang-orang yang mengerti dan berpengalaman di dalam bidang kebencanaan.

Penempatan pegawai berdasarkan latar belakang pendidikan yang sesuai bahkan ahli di bidangnya memang diperlukan di dalam BPBD Kabupaten Madiun ini. Dimana di dalam BPBD Kabupaten Madiun ini sebagian besar hanyalah orang-orang administrasi sehingga kurang memiliki pengetahuan di bidang kebencanaan. Namun, pengalaman yang dimiliki oleh masing-masing individu di dalam BPBD dalam hal kebencanaan membuat masing-masing individu dalam melaksanakan setiap tugas dan fungsi yang dimiliki.

Penempatan pegawai dengan latar belakang yang dibutuhkan oleh BPBD Kabupaten Madiun di antaranya adalah teknik sipil, teknik pengairan, teknik perencanaan wilayah dan tata

kota, geografi, magister manajemen bencana dan lain-lain. Pegawai dengan latar belakang teknik sipil diperlukan untuk menaksir jumlah kerugian yang ditimbulkan akibat bencana. Pada saat terjadi bencana alam, BPBD memiliki tugas untuk melakukan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi kerugian baik material maupun non material. Pegawai dengan latar belakang teknik sipil memberikan kemudahan bagi BPBD untuk menghitung besarnya kerusakan yang dapat ditimbulkan akibat bencana alam dan berapa ganti rugi yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakat yang terkena dampak dari bencana alam.

Pegawai dengan latar belakang teknik pengairan juga dinilai perlu ditempatkan di dalam BPBD Kabupaten Madiun dikarenakan terdapat beberapa kecamatan di wilayah Kabupaten Madiun yang rawan terjadi bencana banjir dan kekeringan. Sehingga dibutuhkan pegawai dengan latar belakang teknik pengairan untuk mengantisipasi terjadinya bencana banjir dan kekeringan yang melanda wilayah Kabupaten Madiun pada saat musim kemarau maupun musim penghujan.

Pegawai yang memiliki latar belakang pendidikan sarjana teknik perencanaan wilayah dan tata kota dibutuhkan untuk melakukan perencanaan terhadap pembangunan daerah yang lebih ramah terhadap lingkungan. Misalnya dengan melakukan perencanaan pembangunan yang memperhatikan daerah-daerah yang rawan akan terjadinya bencana. Pembangunan yang tidak memperhatikan lingkungan alam sekitar akan menyebabkan terjadinya kerusakan pada alam yang dapat menyebabkan terjadinya bencana.

Selain pegawai dengan latar belakang teknik sipil, teknik pengairan dan teknik perencanaan wilayah dan tata kota, BPBD Kabupaten Madiun juga memerlukan pegawai yang memiliki latar belakang geografi. Pemilihan pegawai dengan latar belakang sarjana geografi diperlukan untuk melakukan pemetaan terhadap daerah-daerah yang rawan bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun. Pemetaan tersebut dilakukan dengan melihat kondisi geografis di wilayah Kabupaten Madiun. Kondisi geografis yang berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya bencana alam. Pemeriksaan kemiringan lereng gunung, struktur tanah dan bebatuan dan pergerakan bumi hanya mungkin dilakukan oleh orang-orang dengan latar belakang pendidikan sarjana geografi untuk mengantisipasi terjadinya gempa bumi maupun tanah longsor di wilayah Kabupaten Madiun. Bencana alam secara konsisten akan terjadi di tempat yang sama dalam kurun waktu tertentu. Dengan melakukan pemetaan terhadap bencana alam BPBD Kabupaten Madiun dapat melakukan kegiatan pencegahan terhadap bencana alam yang akan terjadi. Mengantisipasi terjadinya bencana dapat mengurangi dampak dan resiko terjadinya bencana di daerah-daerah rawan bencana di wilayah Kabupaten Madiun.

Agar struktur organisasi di dalam BPBD Kabupaten Madiun dapat berjalan dengan baik maka di perlukan penataan kembali penempatan orang-orang di dalam BPBD Kabupaten Madiun. Berdasarkan penjelasan di atas maka untuk seksi pencegahan dan kesiapsiagaan setidaknya diperlukan satu orang dengan latar belakang Magister Manajemen Bencana dan geografi. Pemilihan orang-orang dengan latar belakang pendidikan manajemen bencana dan geografi sangat diperlukan di dalam seksi pencegahan dan kesiapsiagaan karena dinilai orang-orang tersebut mampu membuat program-program yang berhubungan dengan kegiatan pencegahan dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana. Untuk seksi kedaruratan dan logistik serta seksi rehabilitasi dan rekonstruksi juga diperlukan orang-orang dengan latar belakang teknik sipil, teknik perencanaan wilayah dan tata kota serta teknik pengairan. Dengan demikian,

di dalam BPBD Kabupaten Madiun tidak lagi hanya memiliki orang-orang yang memiliki kemampuan dan pengalaman dalam bidang kebencanaan akan tetapi juga mulai mencakup orang-orang dengan latar belakang lulusan teknik sehingga lebih mempermudah BPBD dalam upaya penanggulangan bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun.

KESIMPULAN

Kesimpulan berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti adalah:

1. Kebijakan strategis dalam penataan birokrasi pada BPBD Kabupaten Madiun berdasarkan pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana serta Permendagri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Daerah. Serta visi dan misi Bupati Madiun dari tahun 2009 sampai tahun 2018 yang mendukung adanya peningkatan upaya penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun yang menjadi dasar munculnya Perda No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Daerah. Kurangnya peran yang dimiliki oleh Sekretaris Daerah sebagai Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun disebabkan karena tidak terdapatnya aturan yang dengan jelas mengatur fungsi koordinasi oleh Sekretaris Daerah selaku Kepala BPBD. Hal tersebut terlihat dari pemenuhan sarana dan prasarana oleh BPBD Kabupaten Madiun untuk penanggulangan bencana. Dimana seharusnya BPBD Kabupaten Madiun tidak harus memiliki perlengkapan penanggulangan bencana sendiri akan tetapi dapat mengkoordinasikan dengan dinas atau instansi terkait pada saat terjadi bencana. Koordinasi yang baik ditunjukkan antara BPBD Kabupaten Madiun dengan Tim Reaksi Cepat dengan menggunakan alat komunikasi berupa *handy talky* dan menggunakan siaran berfrekuensi.
2. Pembagian struktur organisasi dalam BPBD Kabupaten Madiun mengacu pada Permendagri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Daerah dan Perda No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Daerah dimana terdapat dua tipe badan yaitu BPBD Tipe A dan BPBD Tipe B. Pemilihan bentuk badan pada BPBD bukan berbentuk dinas atau kantor juga berdasarkan Permendagri No. 46 Tahun 2008 tersebut. Tingginya tingkat bencana alam di wilayah Kabupaten Madiun yang terlihat dari tahun 2011 hingga tahun 2013 yang naik turun serta penyesuaian anggaran penanggulangan bencana yang masih sangat minim sehingga program-program yang dibuat oleh BPBD Kabupaten Madiun lebih mengarah kepada penanggulangan bencana alam dan tidak mampu membentuk unsur pengarah di dalam struktur organisasi BPBD Kabupaten Madiun yang merupakan salah satu budaya birokrasi di dalam BPBD Kabupaten Madiun.
3. Memadukan orang-orang dalam organisasi di dalam BPBD Kabupaten Madiun dimana pada penempatan pegawai di BPBD Kabupaten Madiun yang dinilai masih belum sesuai dengan keahlian yang dibutuhkan dalam hal penanggulangan bencana. Akan tetapi, penempatan pegawai di dalam BPBD Kabupaten Madiun lebih menekankan kepada orang-orang yang telah memiliki pengalaman dan kemampuan dalam hal penanggulangan bencana alam. Serta kurangnya keberadaan Sekretaris Daerah dalam

rapat-rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh BPBD dengan dinas atau instansi lain terkait penanggulangan bencana alam.

REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan di atas maka peneliti memberikan beberapa rekomendasi yaitu:

1. Perlu dibuat peraturan daerah khusus yang mengatur fungsi koordinasi yang dimiliki oleh Sekretaris Daerah selaku Kepala BPBD Kabupaten Madiun. Sehingga Kepala BPBD memiliki legal formal yang dapat memperkuat posisinya dalam melaksanakan fungsi koordinasi dengan dinas atau instansi lain terkait penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun.
2. Perlu dibentuk unsur pengarah di dalam BPBD Kabupaten Madiun. Karena dengan adanya unsur pengarah yang berisi orang-orang ahli dan profesional dalam kebencanaan dapat membantu BPBD dalam merumuskan kebijakan dan program-program yang tepat guna penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun. Pembentukan unsur pengarah di dalam BPBD Kabupaten Madiun dapat dilaksanakan apabila BPBD dapat melakukan pengkajian ulang dalam anggaran belanja BPBD sehingga dapat memotong anggaran-anggaran yang bersifat tidak penting sehingga dapat dialokasikan untuk membentuk unsur pengarah di dalam BPBD Kabupaten Madiun. Selain itu dilakukan penganggaran ulang terhadap anggaran penanggulangan bencana oleh BPBD karena masih terdapat rincian anggaran yang dinilai kurang penting dalam penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Madiun.
3. Perlu dilakukan penempatan kembali pegawai yang berada di dalam BPBD Kabupaten Madiun dengan menambahkan individu-individu dengan latar belakang teknik sipil, teknik pengairan, teknik perencanaan wilayah dan tata kota serta magister manajemen bencana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Albrow, Martin. *Birokrasi*. 1995. Yogyakarta: Tiara Wacana Dawana, Jarden. 2012. *Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta)*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Badan Pusat Statistik. 2010 & 2011. *Kabupaten Madiun Dalam Angka*. Madiun: Badan Pusat Statistik Kabupaten Madiun
- Moleong, Lexy. J. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Pujiono. 2006. *Struktur Organisasi Birokrasi yang Idel Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*. Yustisia Edisi No. 69
- Thaha Rasyid. 2012. *Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah*. Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Hasanudin.

- Thoha, Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Prenada Media
- , 2012. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Perkasa
- , 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media
- Wakhid, Ali Abdul. *Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia*. 2011. Jurnal Tapis Volume 7 No. 13.
- Wicaksono, Willy, dkk. "Badan Penanggulangan Bencana Daerah: Berbagi Penagalaman Membentuk BPBD di Daerah Percontohan". Jakarta: Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. hlm. 1

Website

- Diakses melalui www.bpbd.jatimprov.go.id dengan artikel berjudul "Rakor BPBD Se-Jatim Tahun 2014" pada tanggal 18 Agustus 2014 pukul 13.00 WIB
- Peta Wilayah Kabupaten yang telah memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Diakses melalui website www.geospasial.bnpb.go.id Tanggal 18 Agustus Pukul 12.48 WIB

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 9 Tahun 2008 Tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- Peraturan Daerah Kabupaten Madiun No. 15 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- Peraturan Bupati Madiun No. 70 Tahun 2011 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Dokumen

- Arsip Data Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2012
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013 Setelah PAK.
- Peta Bencana Kabupaten Madiun. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2009-2013

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2013-2018

Rencana Strategis Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun tahun 2013-2018

Wawancara

Wawancara dengan Bapak Suprijanto Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 7 Mei 2014.

Wawancara dengan Bapak Ahmad Nuryanto Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 5 Mei 2014.

Wawancara dengan Bapak Harmadi Koordinator Tim Reaksi Cepat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 15 Mei 2014.

Wawancara dengan Galih Aries Swastanto Mahasiswa Magister Manajemen Bencana Universitas Gajah Mada Tanggal 16 Mei 2014

Wawancara dengan Bapak Drs.Hery Sujoko Kepala Seksi Kedaruratan dan Logistik Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Bapak Erfan Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Madiun. Tanggal 9 Mei 2014.

Wawancara dengan Bapak Setiono Sekretaris Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri Kabupaten Madiun. Tanggal 6 Mei 2014

Wawancara dengan Diah Ayu masyarakat Kecamatan Kare Kabupaten Madiun. Tanggal 8 Mei 2014

Wawancara dengan Bapak Wandu masyarakat desa Glonggong Kabupaten Madiun. Tanggal 4 Mei 2014