

Pelaksanaan Collaborative Governance Dalam Desa Tangguh Bencana (DESTANA)

(Studi Kasus Di Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul)

¹Anton Yulianto, ²Dyah Mutiarin

¹Mahasiswa Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Yogyakarta Indonesia

Email: antonyuli2677@gmail.com

²Dosen Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Yogyakarta Indonesia

Email: mutiarin@yahoo.com

ABSTRAK

Studi ini membahas pembentukan Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari, Kecamatan Srandakan, Kabupaten Bantul ditinjau dari *Collaborative Governance*. Tujuan penelitian adalah untuk mendeskripsikan bagaimana proses pembentukan desa tangguh bencana dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kolaborasi dalam desa tangguh bencana di Desa Poncosari. Dengan menggunakan metode kualitatif, hasil penelitian memperlihatkan bahwa kolaborasi yang terjadi dalam pembentukan Desa Tangguh Bencana secara umum sama dengan model *Collaborative Governance* Ansel dan Gash. Faktor yang mempengaruhi kolaborasi dalam Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari adalah pengalaman kejadian bencana di masa lalu, fasilitasi dari BPBD Bantul, kepemimpinan Pemerintahan Desa dan Lembaga Desa, Kolaborasi dalam Forum Lembaga Desa dan aktifitas kegiatan dalam FPRB Desa Poncosari.

Kata Kunci: collaborative governance, desa tangguh bencana.

I. PENDAHULUAN

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi geologis, geografis, hidrologis, demografis dan sosiologis yang menjadikannya rawan terhadap bencana, baik bencana alam, non-alam, maupun bencana sosial. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan bentang alam sedemikian rupa memiliki resiko bencana berupa erupsi gunung berapi, banjir lahar hujan, tanah longsor, gempa bumi, angin puting beliung, dan tsunami (Saptadi, 2012)[1].

Kabupaten Bantul secara geografis terletak pada wilayah yang rawan potensi bencana telah mengalami peristiwa bencana alam terbesar yaitu gempa bumi pada tanggal 27 Mei 2006 dan dampak erupsi gunung merapi pada tanggal 5 November 2010 yang mengakibatkan korban dan kerugian yang sangat besar. Tingkat kerawanan daerah dapat dilihat dari data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) BNPB tahun 2013[2], yang menilai dengan menggunakan 3 parameter yaitu bahaya, kerentanan, dan kapasitas sebagai penghitungan risiko bencana, Kabupaten Bantul termasuk dalam Klas Risiko Tinggi dengan skor 18.

Mengingat korban terbesar dari bencana adalah kaum miskin, (Komino, 2014)[3] dan yang pertama-tama menghadapi bencana adalah masyarakat sendiri,

pemerintah telah mengembangkan program pengurangan risiko bencana berbasis komunitas, salah satu strategi yang digunakan adalah melalui pengembangan desa-desa yang tangguh terhadap bencana. Pembentukan Desa Tangguh Bencana merupakan program pemerintah pusat melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa Tangguh Bencana.

Menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa Tangguh Bencana, Desa Tangguh Bencana adalah desa yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan, jika terkena bencana. Desa Tangguh Bencana adalah sebuah desa yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Upaya pengurangan resiko bencana berbasis komunitas yang dilaksanakan melalui pengembangan desa tangguh bencana memiliki indikator yaitu adanya Peraturan Desa tentang kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (PRB), adanya dokumen perencanaan Penanggulangan Bencana, adanya forum PRB yang beranggotakan wakil-wakil masyarakat, adanya tim relawan penanggulangan bencana desa yang terlibat aktif, adanya upaya-upaya sistematis untuk mengadakan pengkajian risiko, adanya upaya-upaya sistematis untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa kata kunci dalam Desa Tangguh Bencana adalah upaya pengurangan resiko bencana berbasis komunitas. Desa Tangguh Bencana merupakan bentuk tata kelola pemerintahan yang melibatkan pemerintah dan masyarakat dengan prinsip kolaborasi. Sebagaimana prinsip governance sebagai konsep yang lebih luas dari pemerintah dan juga termasuk peran yang dimainkan oleh sektor masyarakat dan sektor swasta dalam mengelola dan merencanakan negara, wilayah dan kota. *Collaborative governance* melibatkan pemerintah,

masyarakat dan sektor swasta berkomunikasi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan lebih dari yang dapat dicapai oleh satu sektor saja (Kurniawan, 2017[4]; Arianto(2013)[5]; Anggoro(2006)[6]). Collaborative governance mencakup hubungan formal dan informal dalam pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Proses kebijakan pemerintah konvensional dapat tertanam dalam proses kebijakan yang lebih luas dengan memfasilitasi kolaborasi antara sektor publik, swasta dan masyarakat (Quintin, 2012)[7].

Kabupaten Bantul sampai dengan tahun 2017 membentuk 15 desa tangguh bencana dengan status pratama, salah satunya adalah Desa Poncosari. Penulis tertarik untuk meneliti Desa Poncosari karena memiliki wilayah yang berhadapan langsung dengan Samudera Hindia dan memiliki 4 pantai yaitu Cangkring, Pantai Baru, Kuwaru dan Pandansimo yang rentan terhadap potensi bencana tsunami, gelombang pasang dan abrasi. Desa Poncosari adalah desa tangguh bencana tsunami di Bantul dan dijadikan desa percontohan penanggulangan bencana dan sudah dipresentasikan pada konferensi penanggulangan bencana internasional di Genewa, Swiss pada tahun 2013. Selain itu Desa Poncosari memiliki

Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka penelitian ini akan membahas bagaimana proses *collaborative governance* yang terjadi dalam pembentukan Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari dan factor-faktor yang mempengaruhi kolaborasi dalam pembentukan desa tangguh bencana tersebut.

Kajian Pustaka

Beberapa penelitian terdahulu tentang pelaksanaan kolaborasi dan pembentukan Desa Tangguh Bencana yang akan digunakan baik sebagai pembandingan maupun sebagai rujukan dalam penelitian ini antara lain:

Penelitian yang dilakukan oleh Sambodo (2016)[8] menemukan bahwa *collaborative governance* dipengaruhi oleh *Starting Condition, Institutional Design, dan Facilitative Leadership*. Hal ini sebagaimana model yang ditulis oleh Ansell dan Gash (2007). Namun pada pelaksanaan *Collaborative Governance di Desa Budaya Brosoti faktor Starting Condition, Institutional Design, dan Facilitative Leadership serta Collaborative Process*, juga dipengaruhi oleh faktor budaya yaitu hubungan kekerabatan, arisan, jam karet, musyawarah mufakat, ngaruhke, gotong royong dan swadaya, paternalistic, dan orangnya sekitar itu-itu saja.

Peranganing(2014)[9], mendapatkan fakta bahwa dalam ketiga peraturan di bidang kehutanan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini menunjukkan tiga hal. Pertama, pemerintah telah mengakui adanya aktor lain (terutama masyarakat) yang berperan dalam pengelolaan kawasan konservasi, namun intensitas keterlibatan aktor lain belum menunjukkan pola relasi kolaboratif yang setara sebagai perwujudan partisipasi yang ideal sehingga partisipasi rentan untuk terjerumus menjadi mobilisasi

atau pengerahan masyarakat sebagai pelaksana proyek pemerintah. Kedua, adanya kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan saran, informasi dan pertimbangan terkait pengelolaan kawasan konservasi dalam bentuk konsultasi publik, walaupun belum ada jaminan masukan dari masyarakat tersebut akan dipergunakan dalam pengambilan keputusan yang strategis oleh pemerintah. Ketiga, bentuk desentralisasi kewenangan dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan pemerintah belum sepenuhnya mendukung perwujudan model pengelolaan kolaboratif yang ideal dalam pengelolaan kawasan konservasi.

Maarif dkk (2012)[10], hasil penelitiannya menunjukkan bahwa budaya dan nilai tradisi dijadikan dasar kehidupan sosial. Nilai tambah tradisi ini adalah ikatan sosial masyarakat yang dapat meningkatkan kapasitas, nilai sosial masyarakat desa pagubugan kulon dianggap sebagai modal sosial untuk mendirikan desa tangguh bencana. Sosialisasi penanganan bencana yang merupakan dasar kampanye PRB tidak optimal dilakukan oleh pemerintah daerah atau institusi lainnya. Setelah melakukan serangkaian sosialisasi dan FGD, komunitas Desa Pagubugan Kulon menyatakan diri mereka sebagai TLAGAMAS (Tim Layanan SiaGA Bencana Berbasis MASyarakat). Menjadi desa tangguh bukanlah tugas yang mudah, butuh waktu lama, dan sangat membutuhkan Komitmen masyarakat.

Pfefferbaum, et al., (2017),[11] meneliti tentang konseptual kerangka kerja untuk meningkatkan ketahanan masyarakat melalui modal sosial. Ketahanan, baik ketahanan pribadi dan masyarakat, meningkat oleh modal sosial yang muncul dari peningkatan koneksi sosial dan jaringan sosial. Manajemen bencana yang efektif, yang membutuhkan publik yang berpengetahuan dan terlibat, bergantung pada jejaring sosial untuk menghubungkan dan mendukung individu, keluarga, kelompok, dan organisasi dalam komunitas dan untuk menghubungkan masyarakat dengan sistem perawatan bencana. Kesimpulan yang diambil oleh Pfefferbaum adalah ketahanan masyarakat, baik yang direpresentasikan sebagai properti, proses, atau hasil, bersifat dinamis dan cenderung berubah sebagai hasil dari pengalaman.

Habibullah (2013)[12], meneliti perbandingan program Kampung Siaga Bencana Dan Desa Tangguh Bencana. Kesimpulan yang diambil adalah Kampung Siaga Bencana dan Desa Tangguh Bencana merupakan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana berbasis komunitas. Konsep kampung dalam Kampung Siaga Bencana lebih menekankan pada *branding program* dan bukan sebuah konsep kampung sebagai wilayah; sedang pada Desa menekankan pada konsep kewilayahan tentang Desa itu sendiri. Sedangkan pada Desa Tangguh Bencana lebih menekankan pada upaya peningkatan penanggulangan bencana berbasis komunitas. Hal ini terbukti pada organisasi pelaksana Kampung Siaga Bencana yang cenderung membentuk kelembagaan baru sedangkan Desa Tangguh Bencana bisa dibentuk lembaga baru atau mengembangkan dan memanfaatkan lembaga yang sudah ada.

Berdasar tinjauan pustaka, belum ada penelitian yang mengambil study kasus pelaksanaan collaborative governance dalam pembentukan Desa Tangguh Bencana. Relevansi penelitian terdahulu bagi penulis adalah sebagai bahan pemahaman tentang program desa tangguh bencana secara umum, faktor kunci keberhasilan model desa tangguh bencana dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan collaborative governance.

Desa Tangguh Bencana

Dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2007, telah ditetapkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Teori manajemen bencana mengatakan bahwa risiko bencana merupakan fungsi dari “*hazards, vulnerability, value dan community capacity*” (Sudibyakto, 2011)[13]. Pengurangan resiko bencana adalah pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi, menilai dan mengurangi risiko bencana. Ini adalah tanggung jawab pemerintah dan lembaga bantuan dan itu harus menjadi bagian integral dari cara organisasi tersebut. (Twigg, 2009).[14]

Dalam Sendai Framework For Disaster Risk Reduction 2015-2030 butir 7, disebutkan bahwa praktik PRB harus berbasis multi-hazard dan multisektor, inklusif dan dapat diakses secara efisien dan efektif (Platform Nasional PRB, 2015)[15]. Pemerintah harus mengenali pemangku utama, peraturan dan perannya dalam koordinasi, menggandeng stakeholder yang relevan, termasuk kelompok perempuan, anak dan pemuda, orang dengan kebutuhan khusus, kelompok miskin, pekerja migran, masyarakat adat, relawan, serta para praktisi dan lanjut usia dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan, perencanaan dan standar (Platform Nasional PRB, 2015).[15]

Ketahanan, seperti yang disajikan dalam berbagai literatur, adalah sifat dari sebuah sistem yang umumnya menunjukkan kemampuan untuk mempertahankan operasi kritis dalam menghadapi gangguan yang merugikan. Norris (2008) [16] menyatakan bahwa Ketahanan masyarakat adalah proses yang menghubungkan jaringan kapasitas adaptif (sumber daya dengan atribut dinamis) untuk beradaptasi terhadap gangguan atau kesulitan.

Masing-masing konsep yang disajikan memberikan beberapa wawasan spesifik tentang metode memastikan ketahanan untuk beberapa tujuan misi yaitu: hindari risiko, bertahan melalui peristiwa bencana, dan memulihkan. (McLeod, G., et Al., 2016)[17]. Menurut Lerch[18], ketahanan sebagai kemampuan menahan masa sulit atau “bangkit kembali” dari Bencana: sebuah kota yang dilanda tornado disebut tangguh saat rakyatnya dan infrastrukturnya berada Bisa cepat kembali ke keadaan semula.

Mayunga dalam LaLone (2012)[19], mendefinisikan ketahanan masyarakat sebagai

kemampuan suatu komunitas untuk mengantisipasi, mempersiapkan, merespon bencana. Demikian pula, Plodinec (2014) [20] mendefinisikan ketahanan sebagai kemampuan untuk mengantisipasi risiko, batas dampak, dan kemampuan beradaptasi, berevolusi, dan berkembang dalam menghadapi perubahan yang berkejang. Aspek utama resiliensi dalam kedua definisi tersebut adalah antisipasi dan persiapan, serta kemampuan untuk bangkit kembali melalui respon dan pemulihan (Nushat, 2013)[21].

Dengan menggunakan pendekatan meminimalkan kerentanan dengan memaksimalkan penerapan tindakan PRB, Twigg (2007)[22], Folke et al.(2016)[23], Smith, Jordan W., et al., (2012)[24] dapat disimpulkan bahwa mendefinisikan sistem atau ketahanan masyarakat sebagai kemampuan untuk:

1. Mengantisipasi, meminimalisir dan menyerap tekanan potensial atau kekuatan destruktif melalui adaptasi atau ketahanan.
2. Mengelola atau mempertahankan fungsi dasar tertentu dan struktur selama kejadian bencana.
3. Memulihkan atau “bangkit kembali” setelah kejadian bencana.

Secara keseluruhan, dalam literatur tentang ketahanan masyarakat terhadap bencana, permasalahan dan kebutuhan harus ditangani dengan tiga bentuk kesiapsiagaan menghadapi bencana, yaitu melalui: (a) upaya pra-bencana; (b) respon bencana; dan (c) pemulihan bencana. (Cartwright, 2008[25]; Plodinec, 2014[20]; Chandra, A. et al., 2011[26]. Folke et al.,2016[23], Smith, Jordan W., et al., 2012[24]. Mirza, 2008[27]).

Pengembangan Desa Tangguh Bencana merupakan salah satu upaya pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat. Pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama. Dalam Desa Tangguh Bencana, masyarakat terlibat aktif dalam mengkaji, menganalisis, menangani, memantau, mengevaluasi dan mengurangi risiko-risiko bencana yang ada di wilayah mereka, terutama dengan memanfaatkan sumber daya lokal demi menjamin keberkelanjutan.

Desa Tangguh Bencana adalah sebuah desa yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana (Saptadi, 2012)[1]. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat.

Lebih lanjut tujuan khusus pengembangan desa tangguh bencana menurut Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 Tahun 2012 adalah:

- a. melindungi masyarakat yang tinggal di kawasan rawan bahaya dari dampak-dampak merugikan bencana;

- b. meningkatkan peran serta masyarakat, khususnya kelompok rentan, dalam pengelolaan sumber daya dalam rangka mengurangi risiko bencana;
- c. meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya dan pemeliharaan kearifan lokal bagi pengurangan risiko bencana;
- d. meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan dukungan sumber daya dan teknis bagi pengurangan risiko bencana;
- e. meningkatkan kerjasama antara para pemangku kepentingan dalam prb, pihak pemerintah daerah, sektor swasta, perguruan tinggi, lsm, organisasi masyarakat dan kelompok-kelompok lainnya yang peduli.

Secara garis besar Desa Tangguh Bencana memiliki komponen-komponen sebagai berikut:

- a. Legislasi: penyusunan Peraturan Desa yang mengatur pengurangan risiko dan penanggulangan bencana di tingkat desa;
- b. Perencanaan: penyusunan rencana Penanggulangan Bencana Desa; Rencana Kontinjensi bila menghadapi ancaman tertentu; dan Rencana Aksi Pengurangan Risiko Bencana Komunitas (pengurangan risiko bencana menjadi bagian terpadu dari pembangunan);
- c. Kelembagaan: pembentukan forum Penanggulangan Bencana Desa yang berasal dari unsur pemerintah dan masyarakat, kelompok/tim relawan penanggulangan bencana di dusun, RW dan RT, serta pengembangan kerjasama antar sektor dan pemangku kepentingan dalam mendorong upaya pengurangan risiko bencana;
- d. Pendanaan: rencana mobilisasi dana dan sumber daya (dari APBD Kabupaten, APBDes/ADD, dana mandiri masyarakat dan sektor swasta atau pihak-pihak lain bila dibutuhkan);
- e. Pengembangan kapasitas: pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi kepada masyarakat, khususnya kelompok relawan dan para pelaku penanggulangan bencana agar memiliki kemampuan dan berperan aktif sebagai pelaku utama dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana;
- f. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana: kegiatan-kegiatan mitigasi fisik struktural dan non-fisik; sistem peringatan dini; kesiapsiagaan untuk tanggap darurat, dan segala upaya pengurangan risiko melalui intervensi pembangunan dan program pemulihan, baik yang bersifat struktural-fisik maupun non-struktural.

Program Desa Tangguh Bencana mengacu juga pada kerangka masyarakat tangguh internasional yang dikembangkan berdasarkan Kerangka Aksi Hyogo (2005)[28], yakni mengandung aspek tata kelola; pengkajian risiko; peningkatan pengetahuan dan pendidikan kebencanaan; manajemen risiko dan pengurangan kerentanan; dan aspek kesiapsiagaan serta tanggap bencana.

Collaborative Governance

Collaborative governance mencakup hubungan formal dan informal dalam pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Proses kebijakan pemerintah konvensional dapat tertanam dalam proses kebijakan yang lebih luas dengan memfasilitasi kolaborasi antara sektor publik, swasta dan masyarakat (Quintin, 2012)[7]. NPCC dalam *What Is Collaborative Governance?* menyatakan *collaborative governance* membutuhkan tiga hal, yaitu: dukungan; kepemimpinan; dan forum. Dukungan mengidentifikasi permasalahan dalam kebijakan diperbaiki, kepemimpinan mengumpulkan sektor dalam forum, kemudian, anggota forum berkolaborasi untuk mengembangkan kebijakan, solusi dan jawaban.

Kolaborasi di antara berbagai pemangku kepentingan dalam konteks organisasi dan kebijakan diharapkan dapat membantu mengatasi masalah kompleks yang tidak mudah dipecahkan oleh satu organisasi atau kelompok pemangku kepentingan, memfasilitasi pemahaman bersama tentang masalah, meningkatkan transparansi proses pengambilan keputusan, dan memberikan solusi yang sesuai dengan konteks (Ansell dan Gash, 2008[29]; Beierle dan Cayford, 2002[30]; Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2012[31]; Maggioni, Nelson, dan Mazmanian, 2012[32]; Siddiki, 2015)[33]; Sudarmo, 2016[34]).

Menurut Quintin (2012)[7], ada berbagai bentuk pemerintahan kolaboratif, antara lain *Consensus Building* dan *Collaborative network*:

- a. *Consensus Building*, sebuah proses di mana para pemangku kepentingan membangun konsensus tentang tindakan untuk mengatasi masalah kebijakan publik tertentu; *Community Visioning* adalah proses di mana anggota masyarakat membangun konsensus untuk menuju gambaran masa depan yang diinginkan dan tindakan untuk membantu menetapkan tujuan untuk masa depan.
- b. *Collaborative network*, sistem ini dimaksudkan untuk mencapai lebih banyak keselarasan antara kebutuhan masyarakat, strategi lembaga pelayanan, hasil prioritas, dan alokasi sumber daya. Ini juga dimaksudkan untuk membangun modal sosial; integrasi pelayanan masyarakat; dan strategi interkoneksi untuk membentuk hubungan, proses belajar, dan pengukuran dan pemodelan antara para partisipan.

Sementara Ansell & Gash (2008)[29] mendefinisikan *collaborative governance* sebagai berikut:

“Sebuah pengaturan yang mengatur di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan non pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, dan ada pembagian peran serta bertujuan untuk menetapkan atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program pemerintah atau aset publik”.

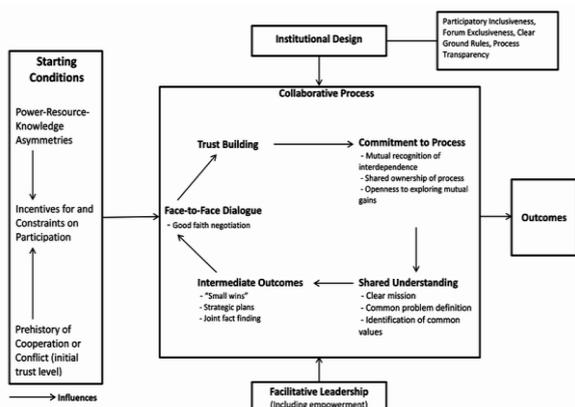
Definisi tersebut melibatkan enam kriteria yaitu:

- a. forum yang diprakarsai oleh lembaga-lembaga publik;

- b. peserta dalam forum ini termasuk aktor non-pemerintah;
- c. peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya " berkonsultasi";
- d. forum secara resmi diselenggarakan;
- e. forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus;
- f. fokus kerjasama adalah kebijakan publik atau manajemen publik. (Ansell & Gash: 2008).

Selanjutnya Ansell & Gash (2008)[29] membuat model *collaborative governance* seperti gambar sebagai berikut:

Gambar.1 Model *Collaborative Governance* Ansell & Gash



Sementara Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012)[31] telah mengembangkan definisi *collaborative governance* sebagai berikut: “Proses dan struktur pengambilan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan pihak-pihak secara lintas batas lembaga-lembaga publik, tingkat pemerintahan atau publik, swasta dan lembaga kemasyarakatan dalam rangka untuk melaksanakan suatu tujuan publik yang tidak bisa terselesaikan”. Kerangka definisi ini adalah konsep analitik yang lebih luas dan tidak membatasi pada pengaturan tata kolaboratif yang diprakarsai oleh pemerintah dan keterlibatan antara sektor pemerintah dan non-pemerintah. Misalnya, definisi mencakup kolaborasi antara pemerintah pada tingkat yang berbeda dan kemitraan hybrid diprakarsai oleh sektor swasta atau masyarakat.

Pendekatan kolaboratif untuk pemerintahan telah dikembangkan dalam berbagai bidang, termasuk: perencanaan kota dan daerah; administrasi publik dan hukum; pengelolaan sumber daya alam; dan pengelolaan lingkungan. Tata kolaboratif telah muncul sebagai respon terhadap kegagalan implementasi kebijakan pemerintah dan dengan biaya yang tinggi dan politisasi regulasi dan sebagai alternatif untuk mengelola pendekatan permusuhan (Ansell & Gash, 2008)[29].

Mengutip pendapat Wildavsky, Wanna (2008)[35] menyatakan bahwa kolaborasi dan koordinasi melibatkan beberapa yang berbeda ukuran, yaitu:

- a. Kolaborasi bisa melibatkan kerjasama untuk membangun kesamaan, meningkatkan konsistensi dan menyelaraskan kegiatan antara aktor-aktor.
- b. Kolaborasi dapat menjadi proses negosiasi, yang melibatkan kesiapan untuk berkompromi dan mengambil satu keputusan.

- c. Kolaborasi dapat melibatkan peran pengawasan, pemeriksaan dan pusat koordinasi.
- d. Kolaborasi dapat melibatkan kekuasaan dan paksaan, kemampuan untuk memaksa hasil atau memaksakan pilihan satu pihak kepada yang lain, sampai batas tertentu, dengan kepatuhan atau keterlibatan mereka.
- e. Kolaborasi dapat melibatkan komitmen masa depan, perilaku pihak yang akan terlibat, perencanaan atau persiapan untuk menyelaraskan kegiatan.

Wanna (2008)[36], berpendapat bahwa terdapat enam dimensi collaborative yang tidak selalu atau secara konsisten saling melengkapi satu sama lain, tetapi beberapa hal diantaranya dapat tetap berjalan sendiri. Oleh karena itu secara konseptual, kita memiliki dua dimensi kolaborasi yang berpotongan terus menerus dan berbeda:

1. Skala atau tingkat kolaborasi.
2. Konteks, tujuan, pilihan dan motivasi para aktor yang ingin berkolaborasi.

Purdy (2012)[37] dan Leach (2006)[38] menyatakan bahwa manfaat dari proses kolaboratif termasuk respon yang lebih besar untuk situasi yang kompleks dan lebih banyak pertimbangan daripada proses pemerintahan tradisional. Pemerintahan kolaboratif dapat menghasilkan kebijakan yang lebih efektif, efisien, dan fleksibel dengan penerimaan publik yang lebih besar (Sousa & Klyza, 2007)[39]. Namun, menggunakan kolaborasi untuk memerintah juga memiliki kelemahan, Gerlak dan Heikkala (2006)[40] menulis “banyak hambatan institusional dan politis untuk kolaborasi, termasuk tujuan dan misi lembaga yang bertentangan, dalam prosedur administratif dan hukum yang fleksibel, dan sumber daya keuangan yang terbatas”.

Dalam penelitian ini penulis mencoba mendeskripsikan pelaksanaan pembentukan Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul dengan model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell & Gash (2008)[29], dimana proses kolaborasi yang terjadi meliputi:

- 1) *face to face dialog*
- 2) *trust building*
- 3) *commitment to process*
- 4) *share understanding*
- 5) *intermediate outcome*

Selanjutnya menganalisis factor-faktor yang mempengaruhi kolaborasi yaitu:

- 1) *Starting conditions*, yang terdiri dari power-resource-knowledge asymmetries, prehistory of cooperation or conflict, incentives for and constrains on participation
- 2) *Facilitative leadership*
- 3) *Institutional design*

II. METODE PENELITIAN

- a. Jenis Penelitian adalah penelitian deskriptif-kualitatif.
- b. Lokasi Penelitian di Desa Poncosari, Kecamatan Srandakan, Kabupaten Bantul.

- c. Jenis Data:
- 1) Data Sekunder bersumber pada BPBD Kabupaten Bantul dan Pemerintah Desa Poncosari berupa hasil penelitian terdahulu, dokumen dan data-data pemerintah desa, catatan, buku, laporan tertulis dan foto yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan.
 - 2) Data Primer berupa observasi langsung di Poncosari pada saat berlangsungnya kegiatan FPRB dan Lembaga Desa di Desa Poncosari dan wawancara langsung dengan Fasilitator BPBD Kabupaten Bantul, para pengurus FPRB Desa Poncosari, Lurah Desa dan pengurus Lembaga Desa Poncosari.
- d. Teknik Pengumpulan Data
- Menurut Sugiyono (2014)[41] teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah observasi, wawancara, dokumentasi dan gabungan /triangulasi. Dalam penelitian ini penulis menggunakan 3 teknik yaitu:
- 1) Teknik Observasi. Pengamatan dilakukan terhadap Lembaga Desa dan pengurus FPRB sebagai pelaku dalam proses kolaborasi Desa Tangguh Bencana di Desa Ponsocari. Observasi dilakukan dengan melibatkan diri dalam kegiatan Pemerintah Desa dan FPRB untuk melihat fenomena – fenomena yang berlangsung.
 - 2) Wawancara. Wawancara dengan para pelaku yang terlibat dalam Desa Tangguh Bencana, yaitu fasilitator dari BPBD Bantul, Pemerintah Desa dan pengurus Lembaga Desa, dan pengurus FBRB, bagaimana keterlibatan pelaku pada saat pembentukan sampai dengan pengelolaannya. Wawancara yang dilakukan dengan pertanyaan terbuka yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi pada saat wawancara.
 - 3) Study Dokumentasi. Study dokumentasi dilakukan terhadap data – data yang ada pada BPBD Kabupaten Bantul dan Pemerintah Desa Poncosari berupa hasil penelitian terdahulu, dokumen dan data-data pemerintah desa, catatan, buku, laporan tertulis dan foto-foto dokumentasi kegiatan.
- e. Teknik Analisis Data
- Analisis data yang akan digunakan adalah model analisis data dari Miles & Huberman (Sugiyono, 2014)[41] yaitu:
- 1) Reduksi Data;
 - 2) Penyajian Data;
 - 3) Penarikan Kesimpulan/verifikasi..

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

I. Proses Collaborative Governance

a) Face to Face Dialog

Face to Face Dialog atau pertemuan tatap muka merupakan pertemuan antara berbagai pihak dalam satu lokasi dan dalam waktu yang sama sehingga terjadi dialog secara langsung atau interaktif antara

berbagai pihak tersebut, untuk membahas suatu kepentingan bersama. Di Desa Poncosari program desa tangguh bencana merupakan inisiasi dari Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) Kabupaten Bantul, karena itu semua program peningkatan kemampuan masyarakat desa sebagai inti dari desa tangguh bencana perlu diketahui oleh seluruh warga desa karena ditujukan untuk memberi kemanfaatan kepada seluruh warga tanpa terkecuali, namun dalam prosesnya untuk menghasilkan kajian, peta, rencana dan dokumen lain, hanya memerlukan pelibatan sejumlah perwakilan warga dari semua kelompok masyarakat desa yang ada, perangkat Pemerintah Desa, BPD dan tokoh masyarakat. Pemilihan perwakilan dari kelompok masyarakat desa dilakukan dengan memastikan bahwa ; 1) semua unsur kelompok masyarakat yang ada di desa mengirimkan perwakilannya, dan 2) warga yang dipilih mewakili kelompoknya tidak harus selalu orang yang sama yang selama ini terlibat di banyak banyak program di desa. Perwakilan dari kelompok masyarakat yang melaksanakan kegiatan program Desa tangguh bencana dapat disebut sebagai Kelompok Kerja Desa. Pengenalan program dilakukan oleh BPBD Bantul kepada semua unsur di desa termasuk Kelompok Kerja Desa, perangkat Pemerintah Desa, BPD, kecamatan, Koramil, Polsek, dan pihak terkait lainnya dilakukan pada awal-awal pertemuan dengan membicarakan informasi-informasi dasar dan penting untuk kenyamanan pelaksanaan program Destana selanjutnya.

Face to face dialog yang dilakukan menghasilkan pemahaman yang sama tentang seluk-beluk kondisi desa dan warga penduduknya. Kesepakatan rincian informasi dan peta desa yang akan digunakan sebagai rujukan pelaksanaan program destana. Setelah Destana terbentuk di Desa Poncosari, face to face dialog hanya terjadi dalam pertemuan formal kelembagaan desa berupa pra-Musrenbangdes dimana LPMD bersama unsur terkait termasuk FPRB memasukkan Destana sebagai issue yang dibahas dalam forum tersebut.

b) Trust Building

Membangun kepercayaan bahwa para pihak memang mempunyai niatan yang sama untuk mengambil kebijakan yang terbaik untuk semua pihak. Untuk membangun kepercayaan diantara para perwakilan masyarakat yang tergabung dalam kelompok kerja desa, fasilitator destana bersama dengan kelompok kerja desa melakukan kajian partisipatif. Dalam pengkajian partisipatif fasilitator berperan memandu pelaksanaan pengkajian, meliputi menjelaskan metode, memotivasi masyarakat melakukan kajian pada diri sendiri, menjadi mitra kritis atas analisis hasil kajian, menjadi wasit perumusan hasil kajian, sedangkan masyarakat sebagai pemilik hasil sekaligus pelaku pengkajian di wilayahnya sendiri. Pengkajian partisipatif dipilih karena lebih praktis untuk memecahkan masalah hari ini secara bersama, selain juga berguna untuk membangun kesadaran atas permasalahan dan membangkitkan motivasi untuk menangani permasalahan.

Forum ini bertujuan untuk menyepakati resiko bencana yang mungkin dihadapi Desa Poncosari dengan mengkaji faktor-faktor yakni (1) ancaman, (2) kelemahan, (3) kekuatan. Setelah faktor-faktor tersebut diketahui kemudian dapat dianalisa dengan cara mengukur, membandingkan, dan menemukan hubungan-hubungan sehingga disepakati tingkat resiko kemudian mengidentifikasi ancaman dan membuat prioritas ancaman yang dipilih masyarakat.

Analisis dilakukan secara kelompok lebih membandingkan daripada mengukur, sehingga para pelibat pengkajian dapat saling belajar. Selain dengan diskusi juga dilakukan survei lapangan dan mengunjungi rumah/keluarga.

Hasil dari proses kajian ini kelompok kerja desa menyepakati beberapa hal penting yaitu peringkat ancaman Desa Poncosari adalah tsunami, banjir, dan gelombang pasang. Selain itu juga disepakati sebuah peta risiko desa yang merupakan visualisasi kesepakatan atas masalah titik kumpul evakuasi, jalur evakuasi terpendek dan aman.

Setelah Destana Poncosari berjalan selama 5 tahun, belum ada forum pengkajian yang dibentuk untuk mengevaluasi tingkat komitmen masyarakat terhadap kesepakatan yang dahulu pernah ditetapkan. Jalannya Destana dilaksanakan oleh perwakilan masyarakat yang duduk dalam kepengurusan FPRB Poncosari.

c) *Comitment to Process*

Comitment to Proses merupakan komitmen atau kesepakatan untuk melaksanakan suatu proses tertentu guna mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Saling berbagi komitmen, berarti Mereka saling tergantung satu sama lain untuk mengatasi permasalahan dan solusi, bahwa proses ini merupakan milik bersama, dan Saling terbuka untuk mendapatkan manfaat bersama.

Bentuk penggalangan komitmen dilakukan melalui sebuah forum pengurangan risiko bencana tingkat desa yang beranggotakan unsur pemerintah desa, swasta, kelompok-kelompok profesi dan kategori-kategori lain, kelompok difabel, kelompok perempuan, dll. Tujuan dibentuknya forum ini adalah untuk menjamin keterlibatan, integrasi dan kesinambungan implementasi Rencana Penanggulangan Bencana dan Rencana Aksi Komunitas menuju desa yang tangguh bencana yang berakar pada masyarakat. Dalam pembentukan ini termasuk memilih pengurus dan menentukan strukturnya dan unit-unit (Pokja) yang diperlukan. Elemen atau unsur keanggotaan forum PRB terdiri dari unsur pemerintah desa, tokoh masyarakat (guru, tokoh agama, sesepuh), BPD, LPMD, PKK, Karang Taruna, anggota Gapoktan, kader kesehatan, wakil dari penyandang disabilitas, kelompok UMKM, serta kelompok relawan. Bentuk komitmen yang disepakati dalam forum PRB Desa Poncosari adalah:

1) Pengembangan Sistem Peringatan Dini, dengan prediksi ancaman terbesar adalah gelombang tsunami, maka sistem peringatan dini mencakup kapan akan datangnya ancaman yang diantisipasi,

mengetahui dengan baik peringatan alam dan menerima peringatan dari sumber resmi, cara untuk menyebarkan peringatan dini secara tepat waktu dan alat komunikasi yang digunakan kepada semua warga.

- 2) Rencana Evakuasi Desa, meliputi cara-cara melakukan evakuasi yang diperlukan oleh semua warga termasuk individu dan kelompok yang rentan, antara lain anak-anak, difable, lansia, ibu hamil, warga yang sedang sakit, serta kelompok masyarakat di area yang terkendala menuju tempat evakuasi karena satu atau lain alasan. Tempat evakuasi aman, jalur evakuasi, peta evakuasi, strategi atau cara evakuasi.
- 3) Rencana Kontinjensi Desa, merupakan suatu proses perencanaan ke depan untuk kesiapan tanggap darurat yang di dalamnya terdapat situasi potensi bencana, di mana skenario, kebutuhan sumber daya, kesepakatan jumlah cluster/sektor dan tujuan disepakati, tindakan teknis dan manajerial yang disetujui bersama, untuk mencegah, atau menanggulangi secara lebih baik dalam situasi darurat atau kritis.
- 4) Membentuk kelompok relawan desa, yang dinamai Forum Pengurangan Resiko Bencana (FPRB) Bimosuci Poncosari yang terdiri dari warga laki-laki dan perempuan yang peduli dan memiliki potensi kemampuan yang diperlukan kelompok dalam melaksanakan tugas utama relawan penanggulangan bencana, turut bergabung pula kelompok relawan yang lain yaitu Linmas Desa, Radio Komunitas. Periode kepengurusan FPRB Bimosuci Poncosari disepakati 3 tahun.

d) *Share understanding*

Mengingat Desa merupakan sebuah entitas sosial, budaya dan ekonomi maka setiap gangguan pada fungsi desa, seperti bencana yang dapat berakibat jatuhnya korban jiwa hingga kerugian ekonomi. Agar Desa Poncosari dapat menjadi desa teraman dari resiko, semua pihak perlu meningkatkan kesadaran penanggulangan bencana dan terlibat dalam pengurangan risiko bencana. Disini peran Kelompok Kerja Desa dan FPRB Bimosuci Poncosari yang telah mendapatkan pelatihan dari fasilitator, anggota relawan mempunyai tugas untuk menyampaikan informasi dan pengetahuan, dan melatih warga lain agar memiliki kepedulian terhadap risiko bencana desa, pengetahuan dan ketrampilan kesiapsiagaan serta tanggap darurat. Bentuk penyampaian informasi yang dilakukan FPRB kepada masyarakat berupa:

- 1) Sosialisasi. Sosialisasi dilakukan oleh tim kepada 20 pedukuhan dengan tempat secara bergiliran di setiap pedukuhan. Peserta sosialisasi berjumlah 50 orang dengan memperhatikan keterwakilan tokoh masyarakat, perempuan, lansia, anak-anak, difabel dan lain-lain. Materi yang diberikan dalam sosialisasi ini adalah: Peta risiko bencana; Rencana kontinjensi; Jalur evakuasi; dan Early Warning System atau Sistem Peringatan Dini; Rencana Aksi Komunitas (RAK).

- 2) Pembagian stiker yang berfungsi sebagai penanda sekaligus pengingat bagi warga bahwa tempat tinggalnya berpotensi bencana dan harus siap setiap saat untuk melakukan tindakan terukur jika terjadi bencana.
- 3) Simulasi bencana. Mengingat simulasi merupakan kebutuhan semua warga, maka pelaksanaannya dengan swadaya dan sumberdaya yang ada di pedukuhan masing-masing selain fasilitas yang diberikan oleh fasilitator dari BPBD Bantul dan unsur terkait seperti pemerintah desa, polsek, koramil, kecamatan, puskesmas, dan kelompok relawan.

Dari ketiga bentuk *share understanding* tersebut, simulasi bencana merupakan cara yang paling efektif untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat karena simulasi melibatkan seluruh warga pada pedukuhan terdampak langsung dan tidak langsung, mereka menjalankan peran masing-masing dengan komponen pendukung berupa EWS, media informasi, alat komunikasi, rambu-rambu, semua alat diuji cobakan. Akan tetapi

e) *Intermediate outcome*

Intermediate outcome adalah hasil – hasil sementara atas proses yang sedang berlangsung yang memberi manfaat dan bernilai strategis. Hasil sementara yang diperoleh dari proses pembentukan desa tangguh bencana di Poncosari yang difasilitasi oleh BPBD Kabupaten Bantul adalah tersusunnya 2 dokumen yaitu Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) dan Rencana Aksi Komunitas (RAK). Rencana Penanggulangan Bencana adalah dokumen yang memuat data dan informasi tentang risiko bencana yang ada yang ada di Desa Poncosari dalam waktu tertentu dan rencana pemerintah serta para pemangku kepentingan di desa untuk mengurangi risiko bencana tersebut melalui program-program dan kegiatan pembangunan fisik maupun non-fisik. RPB juga memuat strategi, kebijakan dan langkah-langkah teknis-administratif yang dibutuhkan untuk mewujudkan kesiapsiagaan terhadap bencana, kapasitas tanggap yang memadai, dan upaya mitigasi yang efektif. Rencana Aksi Komunitas (RAK) merupakan rencana kegiatan masyarakat dalam bentuk tabel untuk mengelola pengurangan risiko bencana sekaligus sebagai pedoman bagi pihak yang berkepentingan dalam melakukan rencana penanggulangan bencana. RAK memuat prioritas program yang ruang lingkupnya memuat upaya-upaya / pilihan tindakan pengurangan risiko bencana (pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan). RPB dan RAK merupakan dokumen yang menjadi rujukan bagi penyusunan RPJMdesa maupun RKP Desa Poncosari.

2. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi

a) *Starting Condition*

Starting Condition, merupakan kondisi awal dimana *Collaborative Governance* dilaksanakan, meliputi: Sejarah kerjasama di masa lalu, potensi, dan insentif yang diharapkan dari proses *Collaborative Governance*.

Desa Poncosari yang terletak di perbatasan paling selatan Kabupaten Bantul secara geografis

memiliki wilayah dataran dengan ketinggian rendah di sebelah utara sampai dengan wilayah pantai di sebelah selatan dimana terdapat 4 pantai yaitu pantai Pantai Cangkring, Kuwaru, Pantai Baru dan Pandansimo, dan muara Sungai Progo di sebelah barat. Konsekuensi dari posisi geografis tersebut adalah sejak jaman dahulu sebagian wilayah Desa Poncosari pada saat musim hujan terkena banjir akibat limpahan air dari wilayah lain yaitu Kecamatan Pandak di sebelah utara dan Kecamatan Sanden di sebelah timur. Akibat banjir tersebut seluruh lahan persawahan di beberapa pedukuhan meliputi Jopaten, Bodowaluh, Karang, Cangkring, Kuwaru dan Ngentak yang luasnya mencapai lebih dari 100 Ha terendam dan mengalami gagal panen, selain itu kegiatan ternak warga harus diungsikan ke kampung. Pengalaman menghadapi bencana secara turun temurun tersebut nyaris tidak membentuk pola perilaku warga setempat yang bersifat mampu bertahan atau mengatasi dampak bencana, bencana banjir yang terjadi dianggap sebagai konsekuensi yang tidak dapat dihindari karena pada saat musim hujan permukaan air di laut selatan dan sungai progo lebih tinggi sehingga tidak memungkinkan untuk membuang air bah ke dua arah tersebut. Pola perilaku yang dapat teridentifikasi sebagai mitigasi bencana ditemukan di Pedukuhan Kuwaru yaitu secara turun temurun warga pedukuhan tersebut membangun rumah dengan lantai yang lebih tinggi, hal ini dimaksudkan agar ketika terjadi gelombang pasang tahunan di laut selatan tidak menggenangi rumah mereka.

Pasca gempa bumi tahun 2006 yang menimbulkan kekhawatiran masyarakat DIY terhadap terjadinya bencana gelombang tsunami, tercatat sejak tahun 2008 telah ada 8 kali pelatihan yang diberikan oleh berbagai pihak baik LSM maupun dari perguruan tinggi kepada masyarakat Desa Poncosari. Pelatihan bertema mitigasi bencana dengan basis keluarga dan komunitas di tingkat pedukuhan tersebut menjadi pemicu pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya penguasaan mitigasi bencana.

Pihak-pihak yang terkait dengan pembentukan Desa Tangguh Bencana mempunyai riwayat sejarah kerjasama yang panjang sebelumnya, karena sudah terbiasa untuk bertemu dalam forum tertentu misalnya RT, paguyuban, PKK, Pokgiat LPMD Pedukuhan, kelompok seni, pengajian dan lain – lain. Selain itu mereka telah terbiasa bergotong royong dan berswadaya untuk melaksanakan program kegiatan tertentu, misalnya: peringatan hari raya Idul Adha, perbaikan jalan, gardu ronda, merti dusun, hari jadi Desa Poncosari, peringatan HUT RI, pemilu, lelayu, dan sebagainya. Bukti kelebihan gotong royong sebagai modal social yang secara kuat terpelihara adalah hampir setiap pedukuhan memiliki pendopo/balai dusun yang berfungsi sebagai pusat kegiatan masyarakat seperti untuk merti dusun, pergelaran kesenian, pertemuan, dan kegiatan social lainnya dimana kegiatan-kegiatan tersebut dibiayai secara swadaya dengan cara urunan oleh warga. Eratnya hubungan kerjasama masyarakat di Desa Poncosari didukung oleh kondisi wilayah yang datar dengan jalan

lingkungan yang baik meskipun jumlah pedukuhannya banyak (24 pedukuhan) namun dapat terjangkau dengan mudah. Selain itu dalam wilayah pedukuhan hubungan kekerabatan terpelihara dengan baik karena lokasi yang jauh dari perkotaan menjadikan struktur masyarakatnya yang bersifat homogen, masih punya hubungan kekerabatan dan belum banyak warga pendatang yang membaaur dengan penduduk asli.

Insentif yang diharapkan oleh warga dengan terbentuknya desa tangguh bencana adalah mereka memiliki pengetahuan, kesiagaan yang terpelihara dan ketika terjadi bencana alam terutama gempa bumi dan tsunami tanpa terkecuali seluruh unsur masyarakat dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat meminimalkan korban dan kerugian.

b) *Fasilitative Leadership*

Fasilitasi diberikan tanpa mengganggu pada hak para pemangku kepentingan, peran fasilitator adalah untuk memastikan integritas proses pembentukan konsensus itu sendiri. Kepemimpinan sangat penting untuk menetapkan dan mempertahankan aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog, dan menjelajahi keuntungan bersama. Kepemimpinan fasilitatif dalam pengelolaan Desa Tangguh Bencana di Poncosari dapat dilihat dalam 3 proses kolaborasi yaitu pada Kelompok Kerja Desa, Lembaga Desa Poncosari, dan FPRB Bimosuci Poncosari.

Proses kolaborasi pada tahap pengenalan sampai dengan forum Kelompok Kerja Desa dipimpin oleh Fasilitator dari BPBD Kabupaten Bantul. Program desa tangguh bencana di Desa Poncosari merupakan inisiasi dari Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) Kabupaten Bantul, oleh karena itu pada proses awal pengenalan program sampai dengan pembuatan Peta Risiko Bencana, Rencana Kontinjensi, Jalur Evakuasi, Sistem Peringatan Dini, Rencana Aksi Komunitas (RAK), semuanya dipandu oleh fasilitator dari BPBD. Pada sesi pengenalan fasilitator menjelaskan bahwa program destana adalah pelengkap dari program-program yang ada, sehingga harus bersinergi dan bukan sebaliknya – bersaing berebut tempat kerja, atau personil di desa yang berkemampuan. Fasilitator menggali informasi dari peserta mengenai program apa saja yang selama ini sudah dan sedang dilaksanakan di Desa Poncosari. Dalam proses selanjutnya, dalam Kelompok Kerja Desa setiap perwakilan yang terlibat dalam mendapatkan kesempatan berbicara, merasa bebas berpendapat, dihargai dan setara selama pelaksanaan program destana. Hasil fisik dari proses fasilitasi ini cukup terukur karena fasilitator bekerja berdasarkan panduan yang telah tersedia, namun mengenai kualitas output hasil masing-masing forum tersebut bersifat relative karena tergantung tingkat kehadiran, kemampuan pemahaman peserta terhadap materi yang dibahas dan respon dari peserta forum yang tidak selalu sama dalam setiap sesi pertemuan.

Pembentukan Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari berlangsung bersamaan dengan pergantian Lurah Desa yang terjadi pada tahun 2013. Lurah Desa Poncosari yang menjabat pada periode 2013-2018

memiliki komitmen yang sama dengan Lurah Desa sebelumnya, sehingga proses pada forum lembaga desa tetap dapat berjalan sesuai rencana. Forum dalam kelembagaan desa terdiri dari Pemerintah Desa yang dipimpin oleh Lurah Desa, BPD yang merupakan lembaga legislative desa berisi perwakilan masyarakat yang dipilih secara keterwakilan wilayah, LPMD yang anggotanya merupakan tokoh-tokoh masyarakat, TPPKK Desa, Karang Taruna dan lain-lain. Bentuk forum yang pertama adalah Musrenbangdes yang misinya adalah mengintegrasikan 2 dokumen yaitu Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) dan Rencana Aksi Komunitas (RAK) ke dalam RPJMDesa. Kepemimpinan Lurah Desa Poncosari berhasil meyakinkan BPD dalam sidang BPD untuk menyetujui hasil Musrenbangdes yang dipimpinnya, dan hasil forum ini adalah ditetapkannya dokumen RPJMDesa Poncosari Tahun 2013-2018 yang memuat upaya pengurangan risiko bencana dan kewajiban menganggarkan dalam APBDesa untuk 5 tahun berikutnya.

Kepemimpinan dalam Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB) Bimosuci Poncosari dipilih secara mufakat oleh anggotanya yang terdiri dari perwakilan unsur pemerintah desa, tokoh masyarakat, pemuda, relawan, Linmas, radio komunitas. Ketua FPRB Bimosuci Poncosari bertugas memimpin jalannya organisasi dalam kegiatan rutin berupa pertemuan internal, pertemuan dalam tingkat lembaga desa maupun di forum-forum tingkat kabupaten. Dalam perkembangannya komunikasi antar anggota FPRB mengalami penurunan karena kegiatan yang bersifat monoton menyebabkan anggota enggan hadir dalam forum. Melihat hal tersebut ketua FPRB kemudian melakukan upaya perbaikan dengan mengurangi frekuensi pertemuan dan mencari bentuk kegiatan lain agar anggota termotivasi untuk kembali aktif dalam forum.

c) *Institutional Design*

Institutional Design merupakan, bagaimana Forum *Collaborative Governance* itu di desain, prosedur resmi dalam tata cara berkolaborasi, partisipasi, mempunyai aturan yang jelas, prosesnya terbuka. Faktor institutional design dalam Desa Tangguh Bencana Poncosari dapat dibedakan dalam 2 forum, yaitu forum di Lembaga Desa dan forum di FPRB Bimasuci Poncosari.

Forum di Lembaga Desa merupakan forum resmi pemerintah yang melibatkan Pemerintah Desa, BPD, LPMD dan lembaga kemasyarakatan desa lainnya, tokoh masyarakat. Proses awalnya fasilitator desa melakukan kajian kebijakan desa untuk memastikan strategi integrasi PRB dalam pembangunan, memastikan RPJMDesa dan RKPDesa telah mengarusutamakan PRB, dan seberapa jauh komitmen pemerintah desa dalam pengurangan risiko bencana/penanggulangan bencana. Proses penyusunan RPJMDesa diawali dengan sebelumnya melakukan konsolidasi data (profil wilayah, masalah dan potensi, profil risiko, program dan rencana aksi PRB) yang akan dibahas dalam pertemuan pra-musrenbangdes. Pra-

Musrenbangdes merupakan forum yang mempertemukan para pihak di desa yaitu pemerintahan desa, lembaga desa, perwakilan kelompok-kelompok, FPRB desa. Hasil forum ini adalah ditetapkannya dokumen RPJMDesa Poncosari Tahun 2013-2018 yang memuat upaya pengurangan risiko bencana dan kewajiban menganggarkan dalam APBDesa untuk 5 tahun berikutnya. RPJMDesa sebagai pedoman penyusunan perencanaan pembangunan selama 5 tahun diikuti dengan penetapan Rencana Kerja Pembangunan (RKP) Desa melalui forum Musrenbang yang berlaku selama 1 tahun. Berdasarkan RKPDesa tersebut Pemerintah Desa dan BPD menetapkan APBDesa Poncosari yang didalamnya terdapat penganggaran pengurangan resiko bencana, sebagaimana table berikut:

Tabel 1. Alokasi APBDesa Poncosari untuk Destana Tahun 2017 dan 2018

| Tahun | Jumlah APBDesa (Rp) | Jumlah Anggaran Destana (Rp) | Nama Kegiatan |
|-------|---------------------|------------------------------|--|
| 2017 | 5.739.245.956,- | 39.850.945,- | Penanggulangan Keadaan Darurat |
| 2018 | 3.839.930.000,- | 30.710.050,- | Pengembangan Kesiap Siagaan Masyarakat Dan Kegiatan Penanggulangan Keadaan Darurat |

Sumber: Dokumen APBDesa Poncosari 2017 dan 2018

FPRB Bimosuci Poncosari merupakan pelaksana operasional Desa Tangguh Bencana yang ditetapkan oleh Lurah Desa Poncosari pada Bulan Mei Tahun 2013. FPRB beranggotakan perwakilan unsur pemerintah desa, tokoh masyarakat, pemuda, relawan, Linmas, radio komunitas yang melakukan forum pertemuan tingkat desa dan difasilitasi oleh Pemerintah Desa Poncosari. Masa kepengurusan FPRB Bimosuci Poncosari adalah 3 tahun dan saat ini telah memasuki periode kepengurusan yang ke-2 dengan ketua pelaksana adalah Basuki Rahmat, yang kesehariannya menjabat sebagai Duku Cangkring. Kegiatan FPRB adalah pertemuan setiap 1 bulan sekali namun sempat mengalami kevakuman karena setelah berjalan beberapa tahun sejak dibentuk, kondisi Desa Poncosari yang aman dan tidak terjadi bencana disinyalir telah menurunkan tingkat kewaspadaan dan kesiagaan para anggotanya sehingga motivasi untuk aktif di FPRB berkurang. Untuk mengatasi hal ini pengurus FPRB melakukan upaya berupa variasi kegiatan pertemuan dengan memasukkan kegiatan pelatihan kebencanaan dari narasumber terkait setiap 2 bulan sekali bergantian dengan pertemuan rutin yang frekuensinya dikurangi menjadi 2 bulan sekali. Selain itu sebagai tanggapan atas kejadian bencana gelombang pasang yang melanda Pantai Cangkring, Kuwaru, Pantai Baru dan Pandansimo telah FPRB merencanakan akan

membentuk Pedukuhan Kuwaru dan Karang sebagai Pedukuhan Tangguh Bencana.

IV. KESIMPULAN

Kolaborasi dalam Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari dilihat dari prosesnya sesuai dengan model collaborative governance yang dikemukakan Ansell & Gash (2008). Proses Kolaborasi tersebut terjadi dalam 2(dua) tahap yaitu pada saat pengenalan program sampai dengan terbentuknya Destana Tahun 2013, dan proses kolaborasi setelah Desa Poncosari berstatus sebagai Destana sampai dengan saat ini.

Status Desa Tangguh Bencana Poncosari tetap berjalan karena komitmen untuk kolaborasi tetap dipertahankan, Destana merupakan komitmen masyarakat dan pemerintah desa yang telah dilembagakan dalam forum Lembaga Desa (Pemerintah Desa, BPD, LPMD dan Lembaga Desa Lainnya) sebagai penentu kebijakan tingkat desa, dan FPRB Bimosuci Poncosari sebagai lembaga pelaksana operasional.

Faktor – faktor yang mempengaruhi proses kolaborasi dalam Desa Tangguh Bencana tersebut antara lain:

- Pengalaman menghadapi bencana secara turun temurun akibat kondisi geografis Desa Poncosari belum membentuk pola perilaku warga yang tangguh bencana, namun modal social yang dimiliki masyarakat berupa gotong royong dan pertemuan-pertemuan dalam forum RT, paguyuban, PKK, Pokgiat LPMD Pedukuhan, kelompok seni, pengajian dan lain – lain mempermudah forum kolaborasi dalam pembentukan Desa Tangguh Bencana.
- Kepemimpinan fasilitatif yang mempengaruhi proses kolaborasi adalah Fasilitator dari BPBD Kabupaten Bantul yang memimpin tahap pengenalan sampai dengan forum Kelompok Kerja Desa, Lurah Desa pada Forum Lembaga Desa, dan Ketua FPRB pada proses kolaborasi di FPRB Poncosari yang merupakan pelaksana kegiatan operasional Desa Tangguh Bencana.
- Desain institusi, merupakan factor yang paling menentukan status Destana Poncosari. Kolaborasi pada forum Lembaga Desa yang melibatkan Pemerintah Desa, BPD, LPMD dan lembaga kemasyarakatan desa lainnya menentukan masuk atau tidaknya factor kebencanaan dalam dokumen RPJMDesa, RKPDesa dan APBDesa. Kolaborasi pada FPRB Bimosuci Poncosari adalah factor penting karena berjalan atau tidaknya kegiatan operasional Destana tergantung pada FPRB.

Dalam pengelolaan Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari perlu ada perhatian dari Pemerintah Kabupaten Bantul melalui BPBD dengan melakukan evaluasi berkala setiap tahun untuk melihat perkembangan desa tangguh bencana yang telah terbentuk sehingga status tersebut masih dipertahankan, atau adanya peluang untuk ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] G. Saptadi, "Kajian Model Desa Tangguh Bencana Dalam Kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana Bersama BPBD D.I Yogyakarta," *J. Penanggulangan Bencana*, vol. 3, pp. 1-13, 2012.
- [2] L. Kurniawan, S. Triutomo, R. Yunus, M. R. Amri, and A. A. Hartyanto, *Indeks Risiko Bencana Indonesia Tahun 2013*. BNPB, 2014.
- [3] T. Komino, "Why It Matters and What We Can Do Background: Trends in Disasters," pp. 324-330, 2014.
- [4] T. Kurniawan and F. Indriati, "Introduction: Collaborative Governance in Dynamic Public-Private-Society Relations to Achieve Sustainable Development Goals State-Market-Society Relations," *Dev. Soc.*, vol. 46, no. 3, pp. 421-426, 2017.
- [5] K. Arianto and E. N. Fitriana, "Modal Sosial

- dalam Kemandirian Masyarakat di Bidang Kesehatan,” *J. Kebijak. Adm. Publik*, vol. 17, no. November, pp. 37–49, 2013.
- [6] Y. A. Anggoro, “Kolaborasi Pemerintah, Polisi, dan Masyarakat: Pengalaman COP Malioboro,” *J. Kebijak. dan Adm. Publik Magister Adm. Publik Univ. Gadjah Mada*, vol. 10 Nomor 2, no. November, pp. 115–131, 2006.
- [7] B. Quintin, “‘A “Performative” Social Movement: The Emergence of Collective Contentions within Collaborative Governance’ Space and Polity,” p. 2012, 2012.
- [8] G. T. Sambodo, “Pelaksanaan Collaborative Governance di Desa,” *J. Ilmu Pemerintah. Kebijak. Publik*, vol. 3 No.1, no. Februari, pp. 1–30, 2016.
- [9] L. S. U. Peranginangin, “Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi: Penganalisa Bahan dan Pemanfaatan pada Balai KSDA Sumatera Barat,” *J. Kebijak. Adm. Publik*, vol. 18, no. 1, pp. 68–78, 2014.
- [10] S. Maarif, F. Damayanti, E. D. Suryanti, and A. P. Wicaksono, “Initiation of the Desa Tangguh Bencana Through Stimulus-Response Method,” *Indones. J. Geogr.*, vol. 44, no. 2, pp. 173–182, 2012.
- [11] B. Pfefferbaum, R. L. Van Horn, and R. L. Pfefferbaum, “A Conceptual Framework to Enhance Community Resilience Using Social Capital,” *Clin. Soc. Work J.*, vol. 45, no. 2, pp. 102–110, 2017.
- [12] Habibullah, “Kebijakan Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas: Kampung Siaga Bencana dan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana,” *Informasi*, vol. 18, no. 02, pp. 133–150, 2013.
- [13] H.A. Sudibyakto, “Manajemen Bencana Indonesia Ke Mana?” Gadjahmada University Press, Yogyakarta, p. 132, 2011.
- [14] J. Twigg, *Characteristics of a Disaster-Resilient Community*, no. November. London: University College London, 2009.
- [15] “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Terjemahan oleh Platform Nasional PRB,” 2015, pp. 1–75.
- [16] F. H. Norris, S. P. Stevens, B. Pfefferbaum, K. F. Wyche, and R. L. Pfefferbaum, “Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness,” *Am. J. Community Psychol.*, vol. 41, no. 1–2, pp. 127–150, 2008.
- [17] G. Mcleod et al., *Enhancing Space Resilience Through Non-Materiel Means*, 2016th ed. Santa Monica California: RAND Corporation, 2016.
- [18] D. Lerch, “Six Foundations for Building Community Building,” *Post Carbon Inst.*, no. November, pp. 1–46, 2015.
- [19] M. B. LaLone, “Neighbors Helping Neighbors: An Examination of the Social Capital Mobilization Process for Community Resilience to Environmental Disasters,” *J. Appl. Soc. Sci.*, vol. 6, no. 2, pp. 209–237, 2012.
- [20] M. J. Plodinec, W. C. Edwards, and R. K. White, “Applications of a ‘Whole Community’ Framework for Enhancing Community or Campus Resilience,” *Procedia Econ. Financ.*, vol. 18, no. September, pp. 9–16, 2014.
- [21] N. Thomas, “Disaster preparedness: Increasing community resilience to water service interruptions,” *J. Am. Water Works Assoc.*, vol. 105, no. 4, pp. 16–20, 2013.
- [22] J. Twigg, *Characteristics of a Disaster-resilient Community*, vol. 1, no. August. 2007.
- [23] C. Folke, R. Biggs, A. V. Norström, B. Reyers, and J. Rockström, “Social-ecological resilience and biosphere-based sustainability science,” *Ecol. Soc.*, vol. 21, no. 3, 2016.
- [24] J. W. Smith, R. L. Moore, and D. H. Anderson, “Community resilience in Southern Appalachia: A theoretical framework and three case studies,” *Hum. Ecol.*, vol. 40, no. 3, pp. 341–353, 2012.
- [25] B. Maguire and S. Cartwright, “Assessing a community’s capacity to manage change: A resilience approach to social assessment,” *Soc. Sci. Progr.*, no. May, 2008.
- [26] A. Chandra, M. V Williams, and K. A. Ricci, *Building Community Resilience to Disasters*, 2011th ed. RAND Corporation, 2009.
- [27] T. Mirza, “Efektivitas Penyaluran Bantuan Kemanusiaan bagi Korban Bencana Pasca Tsunami di Banda Aceh,” *J. Kebijak. dan Adm. Publik Magister Adm. Publik Univ. Gadjah Mada*, vol. 12, no. Mei, pp. 83–97, 2008.
- [28] “Kerangka Kerja Aksi Hyogo 2005-2015: *,” in *Ekstraksi dari Laporan Akhir World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)*, 2015.
- [29] C. Ansell and A. Gash, “Collaborative governance in theory and practice,” *J. Public Adm. Res. Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 543–571, 2008.
- [30] T. C. Beierle and C. Jerry, *Democracy in Practice*. Resources for the future, 2002.
- [31] K. Emerson, T. Nabatchi, and S. Balogh, “An Integrative Framework for Collaborative Governance,” *Journal Public Adm. Res. Theory*, vol. 22, no. 1, pp. 1–29, 2017.
- [32] E. Maggioni, H. Nelson, and D. A. Mazmanian,

- "Industry Influence in Stakeholder-Driven State Climate Change Planning Efforts," *Policy Stud. J.*, vol. 40, no. 2, pp. 234–255, 2012.
- [33] S. N. Siddiki, J. L. Carboni, C. Koski, and A.-A. Sadiq, "How Policy Rules Shape the Structure and Performance of Collaborative Governance Arrangements," *Public Adm. Rev.*, vol. 75, no. 4, pp. 536–547, 2015.
- [34] Sudarmo, "The Implications of Traditional Market Development for Governance of Conflicts: an Experience from Klewer Market of Surakarta, Indonesia," *J. Government Polit.*, vol. 7, pp. 619–639, 2016.
- [35] J. Wanna, *Collaborative Governance*. ANU Press, 2008.
- [36] J. Wanna, "Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes," in *Collaborative Governance*, ANU Press, 2008, pp. 1–13.
- [37] J. M. Purdy, "A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes," vol. 72, pp. 409–417, 2012.
- [38] W. D. Leach, "Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships," *Public Adm. Rev.*, vol. 66, no. SUPPL. 1, pp. 100–110, 2006.
- [39] D. J. Sousa and C. M. Klyza, "New Directions in Environmental Policy Making: An Emerging Collaborative Regime or Reinventing Interest Group Liberalism?," *Nat. Resour. J.*, vol. 47, no. 377, pp. 1–76, 2007.
- [40] A. K. Gerlak and T. Heikkila, "Comparing Collaborative Mechanisms in Large-Scale Ecosystem Governance," *Nat. Resour. J.*, vol. 46, pp. 657–707, 2006.
- [41] Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2008.