

# **Pengembangan Pola Kemitraan Berbasis Modal Sosial Sebagai Strategi Pemulihan Masyarakat Pasca Bencana**

**Oleh:  
Rissalwan Habdy Lubis, dkk.**

## **Latar Belakang**

Bencana adalah suatu situasi dimana cara masyarakat untuk hidup secara normal telah gagal sebagai akibat dari peristiwa kemalangan luarbiasa, baik karena peristiwa alam ataupun perbuatan manusia (*Sphere Project*, 2000). Definisi bencana tersebut memperlihatkan kepada kita bahwa masyarakat sangat mengalami penderitaan karena tidak dapat hidup normal akibat kejadian luar biasa yang menghalangi aktivitas sosial dan ekonomi dan terutama bencana seringkali juga memberikan dampak merugikan berupa korban harta dan bahkan nyawa.

Bencana dapat mengancam setiap tempat, baik dikota maupun di daerah pedesaan dan baik berupa bencana alam maupun bencana akibat aktivitas pembangunan. Bencana alam sekalipun bisa jadi merupakan akumulasi dari kebijakan pembangunan yang gagal (*Based on a forthcoming paper prepared for SEEDS, a publication of the Population Council*) dan terus berkembang menjadi bencana sosial ketika kondisi kerapuhan dalam masyarakat (kemiskinan, perumahan yang tidak aman, kepadatan tempat tinggal tinggi, jumlah imigran yang tinggi) semakin besar dan akan memperparah kerusakan.

Pada titik ini, hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah bagaimana pemerintah daerah DKI Jakarta pada tiap lapisan birokrasi mengembangkan suatu pola kemitraan dalam penanganan bencana. Pola kemitraan ini menjadi titik utama untuk melihat pengembangan modal sosial yang dibangun oleh pemerintah daerah DKI Jakarta yang pada akhirnya akan mampu memetakan pola penanggulangan bencana dari awal pembuatan kebijakan sampai pada pelaksanaan program-program penanggulangan bencana di tingkat terendah (kelurahan). Dengan dilakukannya pemetaan pola kemitraan yang dikembangkan diantara institusi-institusi pemerintah, hasil akhir yang diharapkan adalah munculnya sinergisitas antara pemerintah daerah DKI Jakarta dengan masyarakat yang menciptakan sebuah pola kerjasama yang seimbang antara pemerintah dengan masyarakat (*bridging social capital*) tanpa merusak pola kerjasama yang sudah berjalan dengan baik diantara masyarakat itu sendiri (*bonding social capital*).

## **Kajian Terdahulu**

Sebagai kelanjutan dari studi sebelumnya yang berjudul “Pengembangan Modal Sosial sebagai Mekanisme Penanggulangan Bencana (*Coping Mechanism*) di Tingkat Komunitas”, tulisan ini berangkat dari sejumlah permasalahan yang merupakan temuan atau tindak lanjut yang ada dalam penelitian sebelumnya tersebut.

Dalam penelitian tersebut terdapat kesimpulan bahwa ada kecenderungan yang sangat kuat dalam masyarakat untuk mengedepankan *community self-survival* dari pada mengandalkan sumber daya dan bantuan dari luar. Hal ini menunjukkan kuatnya bentuk *bonding social capital* dalam komunitas daripada *bridging social capital* kepada sumber-sumber bantuan untuk pemulihan bencana dari luar komunitas.

## **Landasan Teori**

### **Modal Sosial**

Konsep modal sosial, seperti konsep-konsep lain dalam dunia akademis, memiliki sejarahnya sendiri. Teori-teori pendahuluan dalam modal sosial dapat ditemukan dalam karya-karya ilmuwan sosial kontemporer seperti Adam Smith, de Tocqueville dan Durkheim.

Konsep modal sosial secara sederhana mengangkat bahwa komunitas berperan penting dalam kesejahteraan individu.

Beberapa teori tentang modal sosial telah diungkapkan oleh beberapa ilmuwan social, yang telah dirangkum dalam table di bawah ini :

**Tabel : Beberapa Pengertian dari Modal Sosial**

Sumber	Pengertian dan Elemen Dasar dari <i>Social Capital</i>
Putnam <i>et.al</i> (1995)	<i>Features of social organization, such as trust, norms (or reciprocity), and networks (of civil engagement), that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions</i>
Bourdieu and Wacquant (1992)	<i>Social capital is the sum of the resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalised relationships of mutual acquaintance and recognition. Acknowledging that capital can take a variety of forms is indispensable to explain the structure and dynamics of differentiated societies</i>
Coleman (1988)	<i>Social capital is defined by function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consists of some aspects of social structures, and they facilitate certain actions of actors--wheter persons or corporate actors--within the structure</i>
Woolcock (1998)	Modal sosial didefinisikan sebagai informasi, <i>trust</i> , dan <i>norms of reciprocity</i> yang melekat pada jaringan sosial dengan tujuan untuk menciptakan tindakan kolektif yang menguntungkan. Modal sosial didasarkan pada dua nilai, yaitu <i>primordiality</i> dan <i>civility</i> .

Sumber: diolah dari berbagai sumber

### Unsur Modal Sosial

Dalam modal sosial ada unsur-unsur yang menjadi komponen penting, yang menyertai modal sosial, yaitu *trust* (kepercayaan), *belief* (percaya), *norms* (norma-norma), *rules* (aturan-aturan) dan *networks* (jaringan).

#### **Trust (Rasa Percaya)**

**Trust** atau **rasa percaya** (mempercayai) adalah suatu bentuk keinginan untuk mengambil resiko dalam hubungan-hubungan sosialnya yang didasari oleh perasaan yakin bahwa yang lain akan melakukan sesuatu seperti yang diharapkan dan akan senantiasa bertindak dalam suatu pola tindakan yang saling mendukung, paling tidak. yang lain tidak akan bertindak merugikan diri dan kelompoknya (Robert D Putnam, 1993, 1995, dan 2002). Dalam pandangan Fukuyama *trust* didefinisikan sebagai “*the expectation that arises within a community of regular, honest, and cooperative behavior, based on commonly share norms, on the part of other members of that community*” (Fukuyama, 1995, hal. 26). Sementara Ostrom dan Ahn (2003), menggambarkan *trustworthiness* sebagai nilai yang tertanam dalam diri (*intrinsic values*) dan motivasi dalam diri (*intrinsic motivation*) seseorang untuk selalu bertindak secara kooperatif, selalu bekerja sama. Pendek kata, istilah “*trust*” di sini berhubungan dengan kejujuran dan kerjasama yang ada di antara orang-orang dalam sebuah komunitas.

Dengan *trust* maka masalah-masalah yang muncul menjadi mudah untuk diselesaikan, dan sebaliknya menjadi begitu sulit ketika *trust* tidak ada. Namun, ketika *trust* yang muncul berbasiskan *primordiality*, maka siapapun yang tidak memiliki identitas *primordiality* yang sama akan diabaikan. Masalah-masalah seperti nepotisme, diskriminasi rasial, dan kolusi, tumbuh dengan latar belakang seperti ini.

#### **Belief (Percayaan)**

Menurut Coleman (1990) sebuah komunitas manusia selalu perlu kepercayaan bersama (*shared beliefs*) sebagai “bahan bakar” penting bagi tindakan kolektif. Secara khusus *beliefs* ini sangat erat berkaitan dengan alur informasi dalam sebuah jaringan. Coleman mengatakan bahwa segala hal yang dipercaya oleh sebuah komunitas selalu berkaitan dengan segala informasi yang masuk ke, dan keluar dari, komunitas itu. Lalu, menurut Adler dan Kwon, nilai *shared belief* dalam modal sosial ini menciptakan semacam kenyamanan bagi para anggota komunitas untuk saling bertukar pikiran (*ide*) dan secara bersama-sama memahami dunia sekeliling mereka. Berdasarkan *beliefs* ini pulalah sebuah komunitas membangun semacam “dunia ide” bersama (Lesser, 2000).

### **Norms (Norma-Norma)**

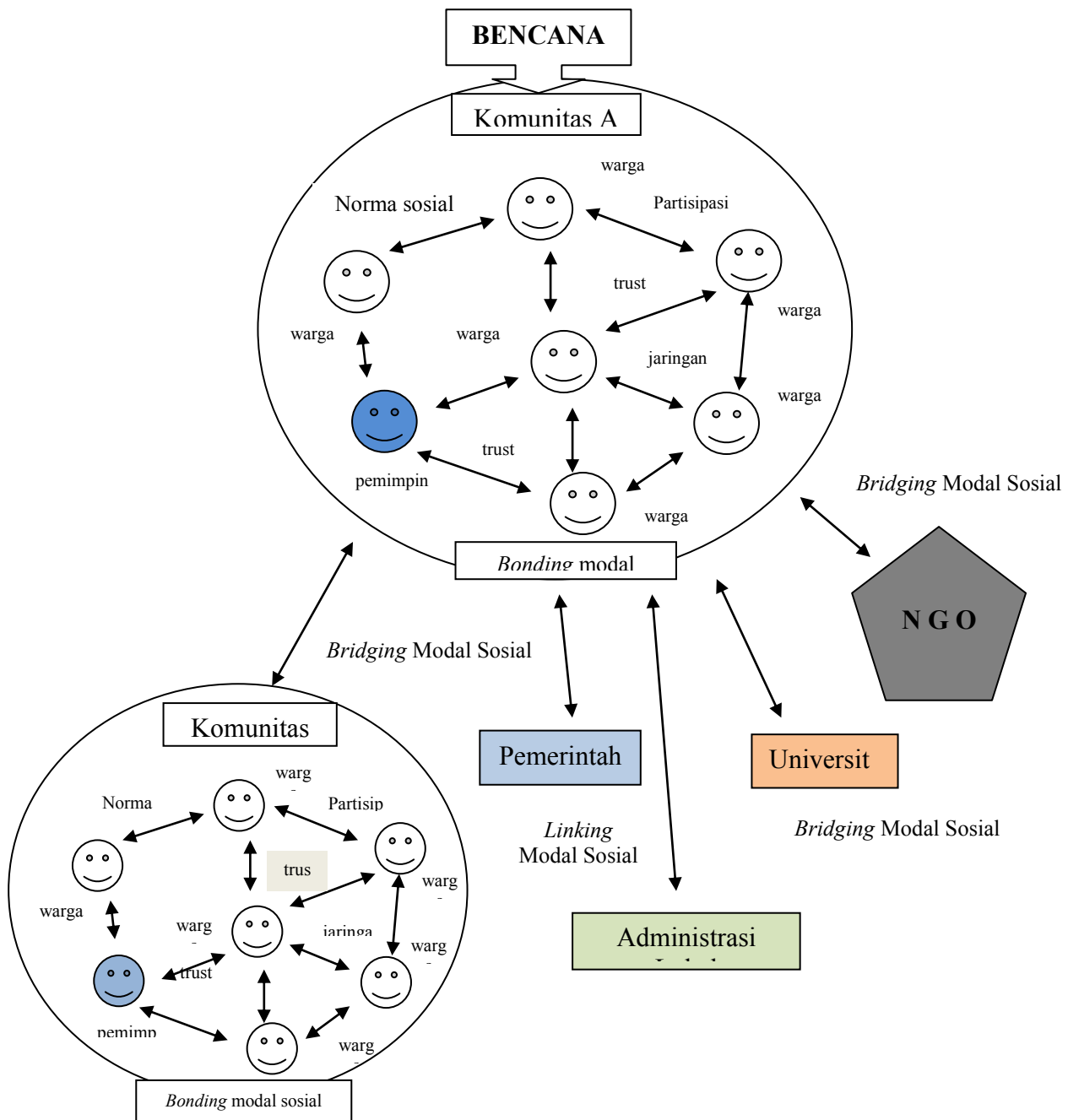
Menurut Coleman, sebuah norma selalu “*specify what actions are regarded by a set of persons as proper or correct, or improper or incorrect*” (1990, hal. 242). Dengan kata lain, sebuah norma menentukan apa yang baik dan apa yang buruk. Norma ini kemudian diekspresikan dalam bentuk bahasa formal maupun informal sebagai semacam kebijakan, sehingga semua orang yang memiliki norma ini harus menyadari keberadaan dan isi kebijakan tersebut. Maka itu, norma hanya akan muncul jika ada komunikasi dan keberadaannya bergantung pada komunikasi yang reguler. Elinor Ostrom (2005) membedakan norma dari peraturan dengan melihat sintaksis kalimatnya. Baik norma maupun peraturan sama-sama merupakan pernyataan tentang apa yang boleh dilakukan, tetapi “peraturan” mengandung penegakan (*enforcement*). Sebuah peraturan juga mengandung kata “JIKA TIDAK” yang diikuti dengan sangsi. Jadi, “norma” terkesan lebih lunak daripada peraturan (*rules*).

### **Rules (Aturan-Aturan)**

Menurut Coleman, “*social capital requires investment in the designing of the structure of obligations and expectations, responsibility and authority, and norms (or rules) and sanctions which will bring about an effectively functioning organization*” (1990, hal. 313). Sedangkan menurut Putnam, di dalam setiap “peraturan” di sebuah komunitas, terkandung asas resiprokal (berbalasan) dan harapan (ekspektansi) tentang tindakan-tindakan yang patut dilakukan secara bersama-sama. Melalui peraturan-peraturan inilah setiap anggota komunitas menata tindakannya. (hal. 178-179). Ostrom dan Ahn (2003) menyatakan: “*Rules are the results of human beings’ efforts to establish order and increase predictability of social outcomes [...] therefore a rule of law, a democratic atmosphere, and a well-structured government (if these exist) are valuable social capital for any society*”.

### **Networks (Jaringan)**

Sebagaimana dikatakan Putnam, pemikiran dan teori tentang modal sosial memang didasarkan pada kenyataan bahwa “jaringan antara manusia” adalah bagian terpenting dari sebuah komunitas. Jaringan ini sama pentingnya dengan alat kerja (disebut juga modal fisik atau *physical capital*) atau pendidikan (disebut juga *human capital*). Secara bersama-sama, berbagai modal ini akan meningkatkan produktivitas dan efektivitas tindakan bersama. (Putnam, 2000, hal. 18-19). Cara kerja unsur-unsur dalam modal sosial pada tingkat komunitas dapat digambarkan sebagai berikut :



**Perspektif Sinergi Modal Sosial**

Modal sosial bisa muncul dari berbagai macam keadaan yang ada di masyarakat, atau bahkan karena adanya *political will* pemerintah. Masyarakat telah mempunyai konsep tentang unsur modal sosial dari dalam komunitasnya tersebut, lalu dengan sedikit dorongan modal sosial mampu diciptakan atau dihilangkan oleh pemerintah. Modal sosial mampu mendorong individu untuk maju, modal sosial lebih kuat daripada modal ekonomi dan manusia. Modal sosial itu sendiri dapat melekat di dalam sebuah kelompok komunitas atau juga primordialisme, dimana menjadi modal bersama dari sebuah masyarakat dengan contoh adalah gotong royong. Jika sebuah komunitas atau kelompok masyarakat memiliki modal sosial yang rendah, maka modal sosial dapat direkayasa demi kepentingan bersama.

**Perspektif Governance**

Ada kecenderungan bahwa seolah-olah modal sosial hanya dapat dikembangkan oleh komunitas dimana modal sosial tersebut beroperasi. Sehingga modal sosial seakan-akan hanya merupakan wilayah kerja masyarakat sipil (*civil society*) dimana inisiatif lokal, organisasi sosial, lembaga non-pemerintah dan gerakan-gerakan partisipasi lokal lainnya merupakan garda depan dalam membangun modal sosial. Kebijakan publik, termasuk di dalamnya kebijakan sosial, dapat dijadikan perangkat negara yang penting dalam membangun dan meningkatkan modal sosial. Pemerintah dapat menciptakan kondisi dengan mana modal sosial suatu komunitas dapat dikembangkan atau sebaliknya.

Dalam konteks kebijakan publik, modal sosial pada intinya menunjuk pada *political will* dan penciptaan jaringan-jaringan (*networks*), kepercayaan (*trust*), nilai-nilai bersama (*common values*), norma-norma (*norms*), dan kebersamaan yang timbul dari adanya interaksi manusia di dalam sebuah masyarakat.

Pemerintah dapat mempengaruhi secara positif kepercayaan, kohesifitas, altruisme, gotong royong, partisipasi, jaringan, kolaborasi sosial dalam sebuah komunitas. Modal sosial pada umumnya akan tumbuh dan berkembang bukan saja karena adanya kesamaan tujuan dan kepentingan, melainkan pula karena adanya kebebasan menyatakan pendapat dan berorganisasi, terjalinnya relasi yang berkelanjutan, serta terpeliharanya komunikasi dan dialog yang efektif. Kebijakan publik dapat mempengaruhi lingkaran modal sosial yang pada gilirannya menjadi pendorong keberhasilan pembangunan, khususnya pembangunan sosial dan pembangunan kesejahteraan.

### **Perspektif Ekonomi dan Individual**

Modal sosial dapat didiskusikan dalam konteks komunitas yang kuat (*strong community*), masyarakat sipil yang kokoh, maupun identitas negara-bangsa (*nation-state identity*). Modal sosial, termasuk elemen-elemennya seperti kepercayaan, kohesifitas, altruisme, gotong royong, jaringan dan kolaborasi sosial memiliki pengaruh yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi melalui beragam mekanisme seperti meningkatnya rasa tanggung jawab terhadap kepentingan publik, meluasnya partisipasi dalam proses demokrasi, menguatnya keserasian masyarakat, dan menurunnya tingkat kekerasan dan kejahatan. (Blakeley dan Suggate, 1997; Suharto 2005a; Suharto 2005b)

Modal sosial dapat diartikan sebagai sumber (*resource*) yang timbul dari adanya interaksi antara orang-orang dalam suatu komunitas. Namun demikian, pengukuran modal sosial jarang melibatkan pengukuran terhadap interaksi itu sendiri. Melainkan, hasil dari interaksi tersebut, seperti terciptanya atau terpeliharanya kepercayaan antar warga masyarakat. Sebuah interaksi dapat terjadi dalam skala individual maupun institusional. Secara individual, interaksi terjadi manakala relasi intim antara individu terbentuk satu sama lain yang kemudian melahirkan ikatan emosional. Secara institusional, interaksi dapat lahir pada saat visi dan tujuan satu organisasi memiliki kesamaan dengan visi dan tujuan organisasi lainnya, yang juga dapat dikatakan akan memunculkan nilai-nilai dan norma-norma bersama. bersandar pada norma-norma dan nilai-nilai bersama, asosiasi antar manusia tersebut menghasilkan kepercayaan (*trust*) yang pada gilirannya memiliki nilai ekonomi yang besar dan terukur (Fukuyama, 1995).

Dalam laporan World Bank (2006), ada bukti yang nyata bahwa perdagangan pada level makro dipengaruhi oleh modal sosial. Meskipun modal sosial paling umum hadir pada kegiatan ekonomi mikro, namun modal sosial berimplikasi pada dampak dari perdagangan, migrasi, reformasi ekonomi dan integrasi regional. Dengan demikian, modal sosial dapat menjadi identifikasi untuk mengukur kinerja ekonomi (Knack and Keefer, 1997). Pada level makro indikatornya adalah munculnya *trust*, *civic norms* dan aspek modal sosial sebagai dasar untuk pembangunan ekonomi. Sebagaimana dinyatakan La Porta et al. (1997): "...cross-

*country analyses are pointing to social capital as an important ingredient in economic performance”.*

Seperti diungkapkan oleh Busse (2001), dalam hidup keseharian, modal sosial atau hubungan antar individual merupakan salah satu sumber daya atau modal yang digunakan orang dalam strategi pemecahan persoalan kehidupan sehari-hari. Di saat pekerjaan yang ada tidak memberikan pendapatan yang memadai maka dicarilah pekerjaan sampingan dimana pada umumnya sangat ditentukan oleh modal sosial yang dimiliki, yaitu keanggotaan dari jaringan sosial individual.

Penelitian Fafchamps dan Minten (1999) memperoleh kesimpulan bahwa akumulasi modal sosial terbukti memberikan peran yang sangat nyata dalam kegiatan ekonomi. Dengan kata lain, *return to social capital* dalam kegiatan ekonomi cukup besar. Fafchamps dan Minten menyatakan : *“Hence, we conclude that a large part of the effect of business experience on performance seems to come from the accumulation of social capital over time and less from the development of other types of expertise”*. Pengukuran modal sosial memperlihatkan tumbuhnya nilai tambah secara signifikan di atas kepemilikan sarana, kapital tenaga kerja, *human capital*, dan keterampilan manajemen. Dua hal penting yang membangun modal sosial adalah jumlah pedagang lain yang dikenal dan jumlah orang yang siap membantu jika menghadapi permasalahan. Selain itu, hubungan bukan keluarga terbukti lebih berperan dibandingkan hubungan keluarga.

Modal sosial juga mampu membangkitkan kemitraan, sebagai salah satu bentuk relasi yang diidealkan dalam kegiatan ekonomi. Penelitian Kolopaking (2002) mendapatkan bahwa modal sosial berperan mulai dari kegiatan tahap awal dalam kegiatan di tingkat komunitas, dilanjutkan dengan memproduksi usaha kecil dan gurem dari komunitas ke organisasi desa, dan akhirnya menjadi unsur pengelolaan kolaborasi serta memelihara jejaring kolaborasi. Meskipun proses ini berhasil karena ada pihak luar yang menjadi fasilitator, namun keberadaan modal sosial dalam masyarakat sangat berperan dalam membentuk kesamaan opini di antara *stakeholders*.

Jejaring menjadi sarana untuk membentuk sinergi antara masyarakat dan pemerintah. Dengan prinsip-prinsip kesetaraan, informal dan partisipatif dalam membangun komitmen, maka masalah-masalah pengembangan kemitraan usaha berbasis komunitas dapat ditangani secara sinergis. Dengan demikian, pilar utama mensinergikan antara pengembangan kemitraan usaha kecil atau gurem dengan ekonomi kawasan adalah dengan membentuk usaha masyarakat berbasis komunitas. Implikasinya adalah bahwa dari pengembangan kolaborasi tersebut, pengelolaan kemitraan memerlukan muatan solidaritas moral semua pihak yang merupakan indikator dari modal sosial yang tumbuh dalam diri mereka.

Berbagai perspektif modal sosial diatas bermuara pada penting unsur-unsur modal sosial dalam kelompok, dan intitusi sosial. Pada komunitas kecil sekalipun *trust, norms, dan networks*, yang terbentuk akan menghasilkan suatu bentuk hubungan interaksi, yang berorientasi ke dalam maupun ke luar. Interaksi ke dalam seperti yang kita ketahui merupakan interaksi internal tersebut, saat kelompok tersebut memerlukan sumber-sumber dan kekuasaan, maka kelompok tersebut untuk berinteraksi dengan sumber-sumber di luar (kelompok lain). Dalam interaksi tersebut terdapat kerjasama antar kelompok, sehingga menghasilkan kemitraan. Kemitraan dalam modal sosial tersebut dapat berbentuk horizontal. maupun vertikal. Kemitraan yang horizontal disebut juga dengan *bridging*, sedangkan kemitraan yang bersifat vertikal disebut *linking*. Berdasarkan bentuk tersebut, maka juga akan terbentuk pola-pola yang menghubungkan unsur modal sosial dan kemitraan. Sehingga, pola kemitraan merupakan salah satu cara untuk mengetahui dinamika hubungan di masyarakat.

## **Pola Kemitraan**

### **Dasar pola kemitraan**

Sebelum membahas pola kemitraan, ada baiknya kita membahas definisi mengenai kemitraan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “arti kata mitra adalah teman, kawan kerja, pasangan kerja, rekan, sementara kemitraan artinya perihal hubungan atau jalinan kerjasama sebagai mitra”.

Sedangkan menurut Dr. Muhammad Jafar Hafsa:

“kemitraan adalah suatu strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Karena merupakan strategi bisnis maka keberhasilan kemitraan sangat ditentukan oleh adanya kepatuhan diantara yang bermitra dalam menjalankan etika bisnis.” (Hasafah, 1999:43)

Lebih lanjut, menurut Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Pasal 1 angka 8:

“Kemitraan adalah kerja sama usaha antara Usaha Kecil dengan Usaha Menengah atau dengan Usaha Besar disertai pembinaan dan Pengembangan oleh Usaha Menengah atau Usaha Besar dengan memperlihatkan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan”

Dari definisi-definisi diatas terlihat bahwa konsep kemitraan umumnya digunakan dalam konteks ekonomi. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa (1) dalam kemitraan terdapat hubungan/ jalinan kerjasama, aturan dan prinsip etika bisnis; (2) prinsip etika bisnis merupakan landasan munculnya kepercayaan antara kedua belah pihak yang bermitra.

Selanjutnya, hubungan/jalinan kerjasama, aturan, dan kepercayaan dapat ditelaah lebih jauh satu persatu. hubungan/jalinan kerjasama dapat dimaknai sebagai *networks* (jaringan), dimana “ jaringan-jaringan kerjasama antar kedua belah pihak yang bermitra, memfasilitasi terjadinya komunikasi dan interaksi, sehingga memungkinkan tumbuhnya kepercayaan dan memperkuat kerjasama.

Aturan dapat dimaknai sebagai asas resiprokal (berbalasan) dan harapan (ekspektasi), tentang tindakan-tindakan yang patut dilakukan secara bersama-sama, melalui peraturan-peraturan inilah setiap anggota komunitas menata tindakannya. Dalam kemitraan tindakan-tindakan yang dilakukan secara bersama-sama ialah dengan menjalankan prinsip saling menguntungkan. saling memerlukan, dan saling memperkuat. Dengan kata lain, kedua belah pihak yang bermitra akan mempertimbangkan apa yang baik dan apa yang buruk, dalam menjalankan prinsip-prinsip diatas. Pertimbangan inilah yang disebut dengan norma.

Norma-norma terdiri dari pemahaman-pemahaman, nilai-nilai, harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang diyakini dan dijalankan bersama oleh sekelompok orang. Norma-norma diterapkan untuk mendukung iklim kerjasama, serta merupaka pra-kondisi maupun produk dari kepercayaan sosial. Kepercayaan sosial sendiri dapat dimaknai sebagai *trust*, dimana, antara pihak yang bermitra diharapkan akan senantiasa bertindak dalam suatu pola tindakan yang saling mendukung dan tidak merugikan diri dan kelompoknya.

Seperti yang kita ketahui, baik jaringan, kepercayaan, dan norma, merupakan unsur dari modal sosial. Secara ringkas, dapat dikatakan bahwa kemitraan muncul atas kebutuhan untuk mencapai tujuan tertentu. sehingga akan muncul jaringan kerjasama, yang dalam prosesnya mendayagunakan norma dan kepercayaan. Lebih lanjut, pihak yang terlibat dalam kerjasama atau kemitraan dalam konteks ekonomi antara lain: Usaha Kecil, Usaha Menengah, Usaha Besar yang saling bekerja sama. Sedangkan, jika dikaitkan dengan modal sosial, maka pihak yang bermitra atau bekerja sama antara lain pemerintah dan masyarakat. Jadi ada dua hal penting yang dapat dikaitkan yaitu unsur-unsur kemitraan, dan pihak yang terlibat dalam kemitraan tersebut.

## **Definisi Pola Kemitraan**

Telah dikemukakan di atas bahwa kemitraan terbentuk oleh unsur-unsur modal sosial. Dalam rangka merealisasikan kemitraan sebagai wujud dari keterkaitan modal sosial yang dimiliki pemerintah dan masyarakat, maka tercipta pola-pola yang sesuai dengan sifat dan tujuan kebutuhan yang dimitrakan. Lebih lanjut, dalam masyarakat terdapat dinamika unsur-unsur modal sosial, sehingga akan menimbulkan pola-pola kemitraan yang berbeda. Pola-pola kemitraan dapat berupa kemitraan secara internal maupun eksternal. Kemitraan internal yaitu kemitraan dalam suatu kelompok atau komunitas tertentu. Sedangkan, kemitraan eksternal yaitu kemitraan antara satu kelompok dengan kelompok lainnya.

Untuk memahami pola kemitraan maka diperlukan pemahaman tentang unsur-unsur pola kemitraan sehingga dapat mengidentifikasi unsur yang paling dominan dalam setiap komunitas masyarakat.

### **Unsur Pola Kemitraan**

Dalam pola kemitraan terdapat unsur-unsur yang menjadi komponen penting, yang menyertai pola kemitraan yaitu *bonding*, *bridging*, dan *linking*. Ketiga hal tersebut merupakan unsur dari pola kemitraan.

### **Bonding dan Bridging**

Bonding dan Bridging merupakan unsur pola kemitraan yang berkaitan satu sama lain, sehingga pemahaman mengenai makna bonding dan bridging, tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Seperti pemaknaan bonding dan bridging yang dikemukakan oleh Putnam:

*“Some forms of capital are, by choice or necessity, inward looking, and to reinforce exclusive identities and homogeneous groups. Example of bonding social capital include ethnic fraternal organization, church-based women reading group, and fashionable country clubs. Other networks are outward looking and encompass people across diverse social cleavage. Example of bridging social capital include the civil rights movements, many youth service groups, and ecumenical religious organization,.....bonding social capital provides a kind of sociological superglue whereas bridging social capital provides sociological WD-40.”* (Putnam 2000 Pp 22-3, dalam Halpern,2005:19)

Perbedaan tersebut memberikan karakteristik penting dari jaringan dan identitas sosial yang berada dalam kedua tipe modal sosial tersebut. Dalam hal jaringan, Mark Granovetter mengemukakan, perbedaan peranan antara *weak ties* dan *strong ties*. *Weak ties*, seperti kenalan, dan berbagai kontak, yang sangat berguna bagi orang-orang dalam hal untuk mendapatkan informasi, kesempatan dan pekerjaan. *Strong ties* seperti dengan keluarga, teman dekat, memberikan berbagai macam dukungan yang intensif, seperti diharapkan menjalankan peran yang lebih besar dalam memberikan dukungan emosional.

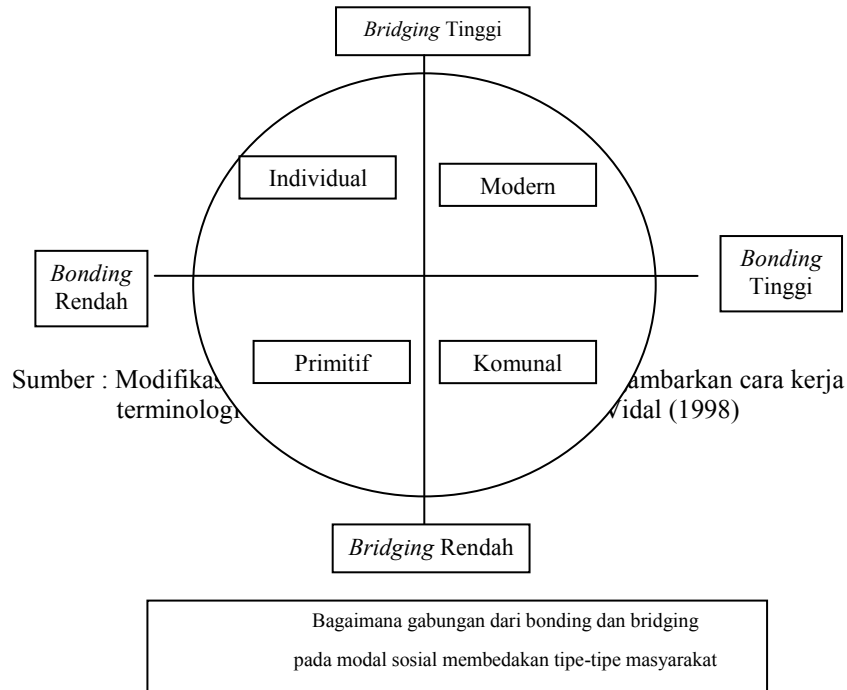
Sebelumnya penekanan perbedaan antara *bonding-bridging*, menurut Putnam adalah pada unsur jaringan. Namun Hegel memberikan pandangan yang berbeda, ia menekankan perbedaan bonding dan bridging pada unsur norma. Hegel membandingkan antara ikatan atas hubungan timbal balik dan kepedulian yang kuat, yang ditemukan dalam suatu keluarga atau komunitas kecil (*normative bonding social capital*), serta menyoroti pada norma yang menonjol antara orang yang tidak saling mengenal. Hegel juga menekankan pada kurangnya kooperasi atau kerjasama diantara satu komunitas dengan komunitas lainnya, dan menyoroti pentingnya hubungan yang lebih luas lagi, dengan menciptakan kebijakan yang mendorong kerjasama bahkan diantara kelompok yang tidak saling mengenal (*normative bridging capital*).

Sementara, Michael Woolcock mengembangkan kerangka kerja teori untuk menjelaskan betapa perbedaan yang ada dalam masyarakat dapat dibentuk oleh modal sosial yang ada di dalam masyarakat itu sendiri (Woolcock, 1998). Sebagai contoh adalah dalam menggambarkan *bonding* yang ada di dalam sebuah masyarakat, dia menyamakan dengan



*intra-community ties*, atau yang dia sebut sebagai *integration* dan modal sosial *bridging* yang dia samakan dengan *extra-community ties* atau yang disebut sebagai *linkage*.

Woolcock melihat bagaimana sebuah komunitas dapat memiliki kombinasi bentuk ikatan yang berbeda-beda dalam sebuah masyarakat dengan bentuk komunitas yang berbeda-beda pula. Kombinasi ikatan tersebut dapat di lihat pada gambar di bawah ini :



Pembedaan *bonding* dan *bridging* juga diberikan oleh Fedderke, De Kadt, dan Luis, dimana mereka memberikan penambahan dua fungsi modal sosial yang saling bersilangan yaitu transparansi dan rasionalisasi. Transparansi dijelaskan sebagai berikut:

*“Trasparency refers to extent to which communities social capital facilitates the flow of information and generally reduce transaction of cost. Hence a society with more bridging social capital would seen as having more tranparency, as information would flow rapidly between communities and groups.”*

Sedangkan, rasionalisasi dijelaskan sebagai berikut:

*“Rationalization refers to the extent to which social capital moves from rules and norms that assume substantive content, to rules and norms that are procedural in character, hence a community with social behaviour governed by rigid traditional rules would be regarded as having less rationalization than one with behaviour that is more situasionally flexible and driven by outcome oriented rules.”*

Dengan demikian, melalui berbagai penjelasan bonding dan bridging diatas, maka dalam tulisan ini definisi Bonding-Bridging adalah sebagai berikut:

**Tabel : Definisi Bonding-Bridging**

Nama Pakar	Bonding	Bridging
Putnam	<i>choice or necessity, inward looking, and to reinforce exclusive identities and homogeneous groups. Example of bonding social capital include ethnic fraternal organization, church-based women reading group, and fashionable</i>	<i>Example of bridging social capital include the civil rights movements, many youth service groups, and ecumenical religious organization, bonding social capital provides a kind of sociological</i>

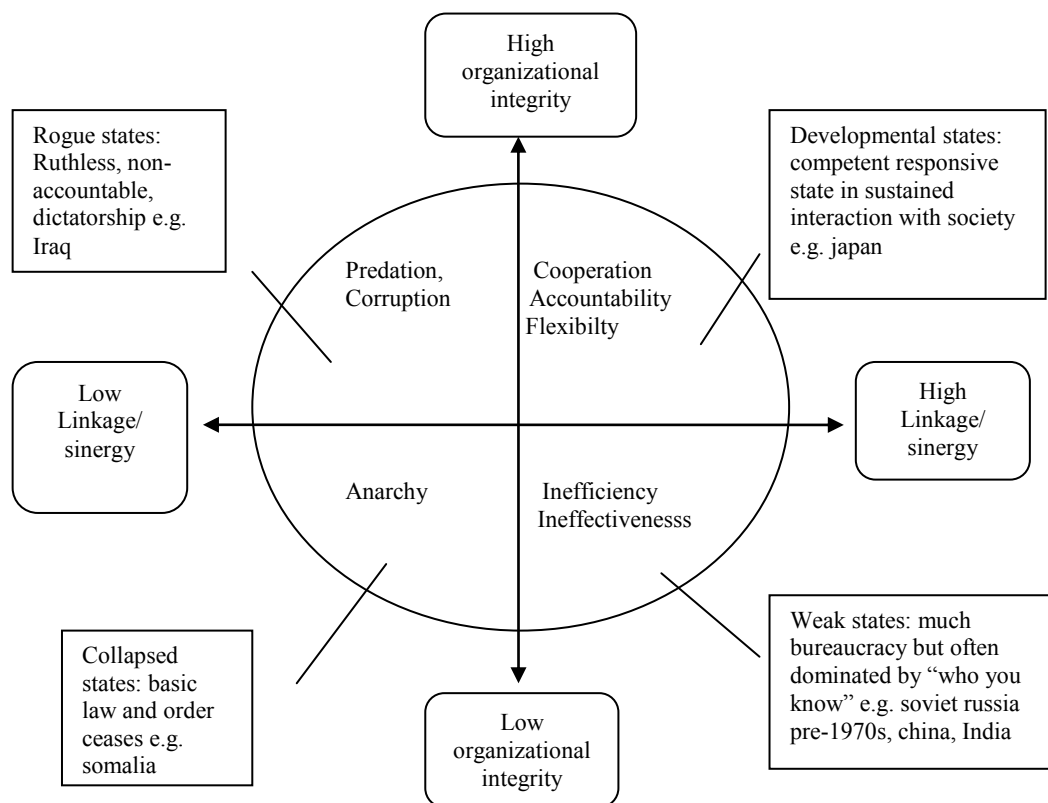
	<i>country clubs. Other networks are outward looking and encompass people across diverse social cleavage.</i>	
Hegel	Hegel memberikan identifikasi perbedaan berdasarkan norma. Hegel memberikan perbandingan dengan adanya ikatan timbal balik dan kepedulian yang kuat, yang ditemukan dalam suatu keluarga atau komunitas kecil (normative bonding social capital), serta menyoroti pada norma yang menonjol antara orang yang tidak saling mengenal.	Hegel juga menekankan pada kurangnya kooperasi atau kerjasama diantara orang asing, dan menyoroti pentingnya suatu komunitas <i>establishing norms of 'impersonal altruism' notably through state action, through which relative strangers can co-operate successfully (what we might call normative bridging capital)</i>
Michael Woolcock	<i>bonding</i> yang ada di dalam sebuah masyarakat, disamakan dengan <i>intra-community ties</i> , atau <i>integration</i>	modal sosial <i>bridging</i> yang disamakan dengan <i>extra-community ties</i> atau yang disebut sebagai <i>linkage</i>

### Linking

Para peneliti menyarankan untuk kembali pada definisi modal sosial menurut Bordieu, yang menekankan pada jaringan sosial, lebih sebagai aset personal daripada barang publik. Penekanan ini, membuat modal sosial menjadi lebih dekat lagi, pada bentuk modal lainnya yang biasanya dimiliki dan dikonsumsi secara pribadi. Individu yang berasal dari kelas menengah dan profesional memiliki jaringan sosial yang lebih bervariasi dan lebih besar daripada kelas pekerja atau individu yang berasal dari kelas bawah. Sehingga, individu yang berasal dari kelas menengah jauh memiliki *bridging social capital (weak ties)*, dan ini merupakan manfaat personal yang paling utama, dalam hal pekerjaan-dan kemajuan profesional diri.

Edward dan Foley, memberikan beberapa detail dari isu ini, yaitu jaringan sosial seseorang tidak hanya sederhana dengan menggambarkan besarnya dan kepadatannya, tetapi apakah jaringan yang dimiliki seseorang tersebut, dapat memberikan sumber-sumber tertentu. Misalnya, dapat dibandingkan jaringan yang dimiliki oleh Bill Gates akan lebih besar dalam memberikan akses terhadap berbagai hal, daripada jaringan yang dimiliki oleh seorang individu biasa, walaupun keduanya memiliki luas jaringan yang sama. Disini, dapat dilihat bahwa modal sosial bukan hanya sebagai *public goods*, melainkan sebagai *semi-public good* atau *club goods*, sebab setiap individu tidak dapat mengakses sumber-sumber yang sama.

Adanya konsep *private goods* dalam modal sosial membantu kita memahami pentingnya kekuasaan dan sumber-sumber untuk mengenali aspek *private goods* itu lebih jauh (Szreter, 2002 dalam Halpern pp 24). Berkaitan dengan hal tersebut Woolcock menyatakan bahwa karakteristik utama dalam hubungan antara negara dan masyarakat adalah seberapa melekat dan mengikat negara pada masyarakat yang ia pimpin. Inilah yang disebut Woolcock sinergi. Ia juga menyoroti berbagai dimensi yang berkaitan dengan koherensi, kompetensi, dan kapasitas dari institusi negara. Hal ini dinamakan *organizational integrity*. Woolcock menyatakan bahwa gabungan dari sinergi dan *organizational integrity* pada level makro, dapat memberikan karakteristik perbedaan dari bentuk relasi antara negara dan masyarakat.



Gambar 2.4: Bagaimana kombinasi khusus antara sinergi dan *organizational integrity* pada level makro menggolongkan bentuk negara.

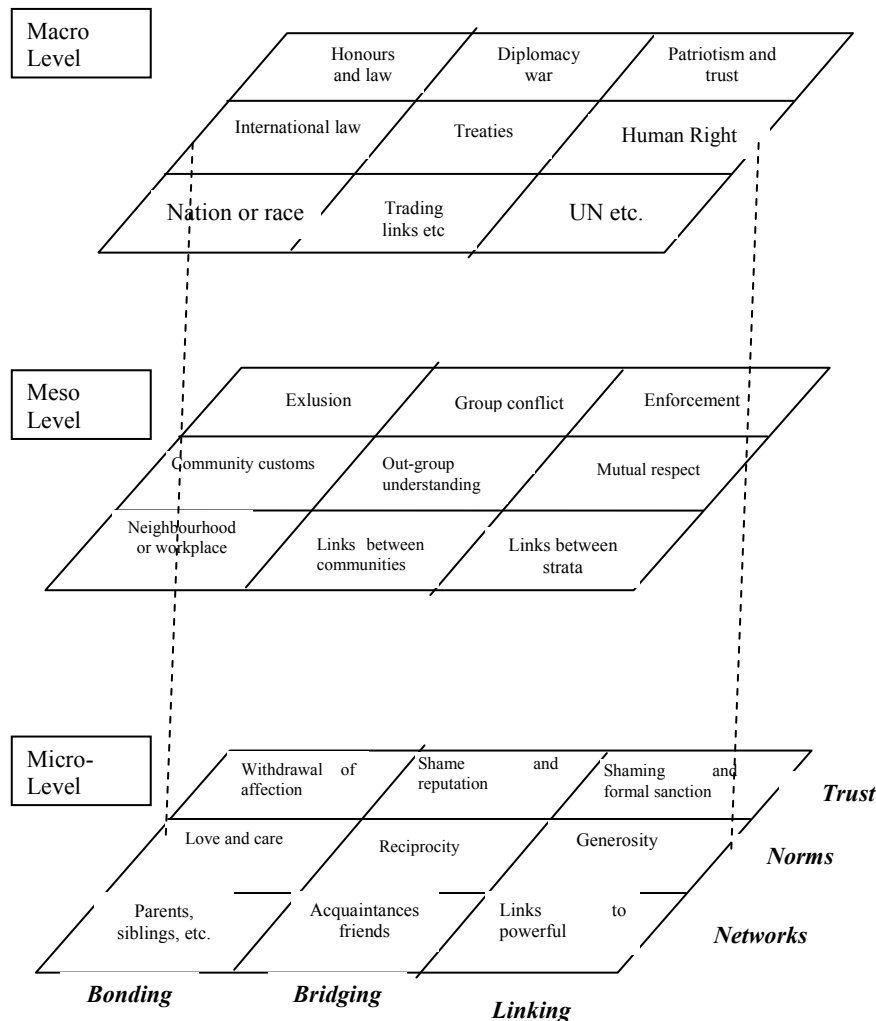
Woolcock tidak memberikan penjelasan yang spesifik mengenai relasi antar dimensi, sebagai contoh ia tidak memberikan penjelasan mengenai relasi linkage dan *organizational integrity* seperti apa yang akan menghasilkan kombinasi khusus antara bonding dan bridging pada layer mikro atau sebaliknya.

Isu mengenai bagaimana komunitas masyarakat berhadapan dengan relasi kekuasaan yang tidak simetris, tidak terbatas hanya dalam hubungan negara-komunitas masyarakat. Akan tetapi juga berlaku pada relasi antara dua individual, komunitas, dan institusi yang berbeda, dimana mereka memiliki sumber-sumber yang tidak sama besar. Konsep *linking* yang dikemukakan oleh Woolcock, Szeter, dan lain-lain, memberikan penjelasan lebih luas mengenai jaringan individual atau komunitas masyarakat, dengan sumber dan kekuasaan yang tidak sama. Dengan adanya ikatan yang tidak dapat dipisahkan, *linking* dalam modal sosial melibatkan norma-norma saling menguntungkan, atau moral keadilan yang menyeimbangkan self-interest pada suatu kelompok, yang kaya akan sumber-sumber. Karenanya, *linking* dalam modal sosial dapat dilihat sebagai bentuk khusus dari bridging dalam modal sosial yang berfokus pada kekuasaan-yang menjembatani kekuasaan dan sumber-sumber yang tidak setara secara vertikal.

### Dimensi Pola Kemitraan

Saat kita berdiri pada argument konseptual yang melihat modal sosial dalam konsep makro ke mikro, kita dapat melihat sesuatu yang berguna dan menarik, yang disebut dengan peta konseptual di lapangan. Masing-masing argument mengartikulasikan dimensi yang berbeda dari modal sosial, dan paling banyak, dimensi-dimensi tersebut tegak lurus antara satu dengan yang lain. Singkatnya, kita melihat tiga dimensi besar yang berpotongan:

1. Komponen – jaringan, norma, sanksi
2. Tingkat atau domain analisa – individu, kelompok, komunitas dan Negara
3. Karakter atau fungsi – bonding, bridging, linking



Peta Konseptual Modal Sosial

Kompleksitas gambar tersebut menunjukkan bahwa kita harus berhati-hati dalam membuat penilaian mengenai apakah masyarakat atau komunitas memiliki modal sosial yang tinggi atau rendah, karena modal sosial tersebut bisa jadi tinggi pada tipe tertentu, dan rendah pada tipe lainnya.

Sebagai contoh, jika seseorang tertarik pada modal sosial individual, kemudian orang tersebut mungkin akan memulainya dengan pertanyaan mengenai bonding-kepada siapa dia memiliki hubungan dekat (jaringan keluarga dll), norma yang beroperasi dalam hubungan tersebut (kepedulian, dukungan, kepercayaan,dll)-dan juga mungkin mengenai sanksi yang beroperasi saat norma tidak berjalan (penarikan diri, dll). Pertanyaan lain yang muncul kemudian misalnya mengenai aspek yang lebih luas dari jaringan individual, kepada siapa dia terhubung, teman-teman-teman dan kenalan-kenalannya diluar jaringan utama (*bridging social capital*) dan bagaimana mereka terhubung dengan sumber-sumber yang mungkin banyak atau sedikit.

Analisis tingkat individual ini akan memberitahu kita bagaimana modal sosial orang tersebut, tetapi pertanyaan tersebut belum menggambarkan modal sosial secara keseluruhan. Idealnya kita juga harus mengetahui bagaimana jaringan sosial orang ini dengan orang-orang

lain di suatu komunitas dan masyarakat. Apakah orang ini ‘*sociometric star*’, yang memiliki banyak koneksi dan sangat bersosialisasi, ataukah semua orang adalah komunitas saling berhubungan secara seimbang? Singkatnya, kita perlu melihat pada tingkat mana, *bonding*, *bridging* dan *linking* menyebar dalam suatu komunitas (level meso). dan melihat bagaimana ‘tenda besar’ definisi yang kita terima, kita tentu juga perlu melihat pada tingkat mana *bonding*, *bridging* dan *linking* dari jaringan, norma dan sanksi yang ada pada level daerah dan nasional.

### **Pola Kemitraan dalam Penanggulangan Bencana**

Konsep pola kemitraan dalam penanggulangan bencana adalah sebuah konsep yang berusaha untuk menggabungkan komponen modal sosial yang dimiliki oleh sebuah komunitas atau masyarakat dengan fungsi dari modal sosial. Tujuan dari penggabungan ini adalah memunculkan keunggulan-keunggulan dalam upaya melakukan penanggulangan bencana dengan memanfaatkan potensi yang telah dimiliki dalam sebuah komunitas atau masyarakat.

Seperti telah dibahas pada tulisan di atas bahwa masyarakat pada dasarnya telah memiliki modal sosial yang melekat di dalamnya, hanya saja apakah sebuah masyarakat tersebut menyadari akan keberadaan dari modal sosial tersebut. Ini menjadi penting dalam kajian ini, guna memaksimalkan potensi tersebut dalam upaya penanggulangan bencana. Sebagai contoh adalah ketika sebuah masyarakat memiliki *bridging* yang kuat (melakukan hubungan dengan pihak lain), jika mereka dapat menambah dengan memperkuat *trust* (kepercayaan) maka komunitas tersebut akan memperoleh keuntungan-keuntungan yang lebih banyak dibandingkan jika mereka tidak memperkuat *trust*. Demikian pula dengan yang lainnya, yang tentu saja perlu diketahui potensi apa saja yang telah dimiliki dalam sebuah komunitas atau masyarakat dan diukur seberapa kuat pola kemitraan tersebut.

## **PEMBAHASAN**

### **Sebaran Pola Kemitraan di Lima Wilayah DKI Jakarta**

Dalam usaha melihat pola kemitraan yang dikembangkan antar instansi pada pemerintah daerah DKI Jakarta, dibutuhkan suatu strategi yang didukung oleh data dan informasi yang cukup dapat diandalkan, sehingga penerapan langkah-langkah pengembangan yang bersinergi dengan pola penanggulangan bencana yang diharapkan dapat diambil secara terukur dan tepat sasaran. Survei pengukuran pola kemitraan instansi pemerintah daerah DKI Jakarta sebagai strategi pemulihan masyarakat pasca bencana adalah salah satu cara untuk mendapatkan referensi data tersebut.

Survei Indeks pengembangan pola kemitraan yang dilakukan pada penelitian sebelumnya (Lubis, 2009), bertujuan untuk mengukur tingkat dimensi modal sosial pada tipe-tipe yang ada. Karena pada kenyataannya, dimensi modal sosial pada tipe tertentu dapat dikatakan besar, tetapi belum tentu sama pada tipe lainnya. Survei ini juga mengukur tingkat kecenderungan tipe modal sosial di lima wilayah DKI Jakarta, berdasarkan pola yang dikembangkan pada instansi-instansi pemerintahan tersebut dengan melibatkan instansi pada tingkat kelurahan, kecamatan, kotamadya dan provinsi dengan total sampel adalah 72 sampel yang terdiri dari 61 kelurahan, 5 kecamatan, 5 kotamadya dan 1 provinsi yang respondennya merupakan petugas atau pejabat yang memiliki wewenang dalam penanggulangan bencana.

Indeks pengembangan pola kemitraan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah DKI Jakarta, merupakan analisa mengenai tindakan yang dilakukan dalam upaya untuk menjalin hubungan koordinasi dan hubungan kerja diantara rekan sejawat dan juga dengan instansi lainnya, baik di atas maupun di bawahnya. Indeks ini membagi atas sembilan macam tipe modal social yang perpotongan antara komponen modal sosial (*trust*, *norm* dan *network*) dengan karakter modal sosial (*bonding*, *bridging* dan *linking*).

## **Pengembangan Pola Kemitraan Berbasis Modal Sosial Sebagai Strategi Pemulihan Masyarakat Pasca Bencana Di DKI Jakarta**

Dalam kasus bencana yang terjadi di wilayah Jakarta, bencana merupakan sebuah kejadian berulang dan terjadi tidak hanya dalam waktu belakangan ini saja. Untuk kasus banjir, tercatat sudah mulai dirasakan sejak tahun 1699 (Soehoed, 2003), dimana Kali Ciliwung meluap di *Oud Batavia* setelah Gunung Salak meletus. Kejadian tersebut berulang kembali sampai pada puncaknya yaitu pada tahun 2007 yang merupakan rekor banjir paling dahsyat dalam tiga abad sejarah Jakarta (Tempo, 2007).

Tidak hanya banjir, kebakaran merupakan peristiwa yang jamak terjadi di DKI Jakarta. Padatnya penduduk dengan segala aktifitasnya, menjadikan peristiwa kebakaran rentan terjadi. Peristiwa kebakaran sendiri tidak dapat diprediksi, tidak dapat pernah diketahui waktu dan tempat kebakaran akan terjadi. Yang terakhir adalah fenomena konflik sosial di Jakarta. Pengalaman masyarakat Jakarta dalam menghadapi bencana yang terjadi bertahun-tahun telah mampu membentuk sebuah mekanisme yang tumbuh di dalam masyarakat, yang membuat masyarakat lebih siap dalam mengantisipasi jika bencana datang. Sifat manusia yang berusaha untuk selalu menghindari bahaya menjadikan masyarakat selalu waspada dan belajar untuk menciptakan sebuah mekanisme untuk menghadapi bencana tersebut.

## **Pengelolaan Pola Kemitraan Birokrasi Sebagai Kekuatan Modal Sosial**

Pada titik ini, hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah bagaimana pemerintah daerah DKI Jakarta, pada tiap lapisan birokrasi, mengembangkan suatu pola kemitraan dalam penanganan bencana. Pola kemitraan ini menjadi titik utama untuk melihat pengembangan modal sosial yang dibangun oleh pemerintah daerah DKI Jakarta yang pada akhirnya akan mampu memetakan pola penanggulangan bencana dari awal pembuatan kebijakan sampai pada pelaksanaan program-program penanggulangan bencana di tingkat terendah (kelurahan).

Dengan dilakukannya pemetaan pola kemitraan yang dikembangkan diantara institusi-institusi pemerintah, hasil akhir yang diharapkan adalah munculnya sinergisitas antara pemerintah daerah DKI Jakarta dengan masyarakat yang menciptakan sebuah pola kerjasama yang seimbang antara pemerintah dengan masyarakat (*bridging social capital*) tanpa merusak pola kerjasama yang sudah berjalan dengan baik diantara masyarakat itu sendiri (*bonding social capital*). Hubungan yang telah terjalin dengan kuat di dalam masyarakat sebagai sebuah *bonding* perlu dilebarkan kembali pola-pola hubungannya dengan jaringan yang lebih luas lagi, terutama dengan pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas wilayah DKI Jakarta.

## **Alur Koordinasi**

Alur koordinasi merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan apakah pola kemitraan yang terbentuk sudah baik atau belum. Alur koordinasi yang jelas dan terarah dapat menghasilkan kerjasama yang baik dan kemitraan yang baik pula. Namun tentu saja hal ini masih sulit dicapai, karena semakin banyak pihak yang terlibat, biasanya semakin rumit alur koordinasinya.

Secara umum, tidak ada alur koordinasi yang baku dalam penanganan bencana di masing-masing wilayah. Artinya, tidak selalu alur koordinasi dimulai dari institusi yang lebih tinggi ke institusi dibawahnya. Kecenderungan paling tinggi, alur koordinasi dimulai dari pelaporan masyarakat, meskipun ada pula laporan awal yang diproses dari petugas pemerintah yang memang melakukan patrol atau pengawasan. Pada beberapa wilayah, alur koordinasi seringkali tidak berjalan sesuai dengan alur birokrasi. Pihak kecamatan, atau bahkan pihak kotamadya seringkali dilangkahi dalam koordinasi bantuan.

## **Kerjasama dan Penanganan Bencana**

Di seluruh wilayah DKI Jakarta, pola kemitraan yang dibangun sudah melibatkan semua elemen yang ada. Elemen-elemen yang terlibat dapat dikatakan menyeluruh, karena terdiri dari unsur masyarakat, pemerintah, individu, swasta dan juga kelompok-kelompok organisasi tertentu. Pemerintah sudah bersikap pro aktif, dengan menyediakan fasilitas-fasilitas yang menunjang aktivitas penanggulangan bencana, seperti penyediaan perahu karet di daerah banjir, tabung pemadam di daerah yang rawan kebakaran, mobil dapur umum, dan khusus daerah yang berada di DAS Ciliwung, pemerintah sudah menerapkan sistem terpadu lewat alat komunikasi yang selalu menyampaikan kondisi Sungai Ciliwung di daerah hulu yang akan sangat bermanfaat untuk memberitahukan jikalau terjadi banjir.

Kerjasama tersebut di wujudkan dengan adanya pertemuan-pertemuan yang dilakukan secara rutin. Meski tidak dilakukan di semua wilayah, tetapi mayoritas melakukannya dengan melibatkan Muspikel (musyawarah pimpinan kelurahan), pihak PMI, Kepolisian, Koramil dan terkadang organisasi kemasyarakatan seperti Forkabi dll. Pada tingkat Kelurahan memang dijadikan ujung tombak pemerintah dalam upaya penanggulangan bencana dengan mempertimbangkan bahwa kelurahan adalah institusi pemerintah yang berhadapan langsung dengan kondisi bencana, dimana masyarakat yang diwakilkan oleh RT/RW akan mengandalkan kelurahan sebagai wakil pemerintah dalam hal bantuan penanggulangan bencana.

Sebagai contoh dari peran aktif kelurahan adalah pada wilayah Kecamatan Gambir, dimana terdapat program piket untuk mengantisipasi apabila datang bencana secara tiba-tiba. Pihak kelurahan juga menyediakan dapur umum yang disebut Lumpung Pangan Kelurahan (LPK). Organisasi ini menyediakan beras apabila terjadi bencana namun dititipkan kepada toko-toko terdekat sehingga beras tidak busuk. Pihak pemerintah juga telah melakukan suatu pengkoordinasian penanggulangan bencana secara maksimal dengan melibatkan semua pihak dan dilakukan *bottom up planning* dengan melakukan *assessment* kebutuhan dari masyarakat yang dibicarakan melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah tiap tahunnya di tingkat kecamatan secara transparan. Kelurahan yang tidak memiliki LPK di wilayah ini adalah Kelurahan Kebon Kelapa. Di kelurahan ini, jika terjadi bencana, maka bantuan yang didapat hanya berasal dari pemerintah yang lebih tinggi dan pihak swasta saja.

Pada kasus di atas, pihak kelurahan terlihat tidak hanya aktif melakukan komunikasi dengan masyarakat saja, melainkan juga aktif menyampaikan kebutuhan kepada pihak atas (kecamatan) untuk mendapatkan bantuan ketika bencana datang. Hal tersebut tidak terlalu terlihat pada tingkat kotamadya, karena penanggulangan bencana pada level kotamadya administratif di lima wilayah DKI Jakarta juga memiliki satuan yang menangani masalah kebencanaan yang berada di bawah koordinasi Satlak PB sebagai organisasi non struktural, dipimpin oleh Walikotamadya DKI Jakarta.

Pola penanggulangan bencana yang dikembangkan oleh kotamadya tidak memiliki peran yang vital dalam pelaksanaannya, karena memang pelaksanaan penanggulangan bencana secara cepat dilakukan oleh *crisis center* Satkorlak PBP DKI dengan melakukan koordinasi kepada instansi-instansi terkait dan juga mengerahkan Satpol PP di tingkat kelurahan.

Penanggung jawab masalah penanggulangan bencana tiap wilayah kotamadya berbeda-beda sehingga memiliki masalah pada koordinasi di tingkat atas dan bawah. Misalnya untuk kotamadya Jakarta Selatan yang fungsi penanggulangan bencana berada dibawah wewenang Bintal dan Kessos Suku Dinas Sosial yang tentunya tidak memiliki ikatan yang kuat dalam hal kebijakan dengan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Provinsi DKI Jakarta. Lain halnya jika Suku Dinas Pemadam Kebakaran yang diberikan wewenang untuk melakukan fungsi penanggulangan bencana, seperti yang ada pada kotamadya Jakarta Barat,

tentunya fungsi dan koordinasi yang ada dapat selaras karena kesamaan tugas dan fungsi yang mereka miliki.

Kurangnya pelibatan masyarakat dalam kesiapsiagaan (*preparedness*) terhadap bencana, belum terkoordinasinya kegiatan penanganan pengungsi, menandakan bahwa proses pelaksanaan tugas dan fungsi Satlak PB belum efektif. Hal ini dikarenakan Satlak PB masih belum mengatur kegiatan, pelibatan masyarakat dalam tahap pra bencana, dan penanganan bencana. Dengan kata lain, tujuan kegiatan penanggulangan bencana belum tercapai, yaitu masih belum dapat meningkatkan ketahanan dan mengurangi kerentanan. Untuk itu perlu dibuatnya Protap PB baru yang lebih menekankan pada kegiatan mitigasi mutlak diperlukan.

Lain halnya pada tingkat provinsi, dimana peran penanggulangan bencana sudah berjalan dengan baik. Hanya saja peran tersebut terjadi ketika masih berada di bawah koordinasi *crisis center* Satkorlak PBP DKI, berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 96 tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

Kendala tersebut ketika pada tahun 2009, dimana fungsi dari penanggulangan bencana dialihkan kepada Dinas Pemadam Kebakaran, dimana mereka tidak memiliki system yang cukup seperti yang dimiliki oleh *crisis center*. Pengalihan fungsi penanggulangan bencana yang dilekatkan ke Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana saat inipun belum memiliki payung hukum yang tetap karena Peraturan Gubernur yang mengalihfungsikan tugas tersebut belum dibuat. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana saat ini hanya memiliki Tupoksi yang diberikan oleh gubernur sebagai legalitas dalam melaksanakan penanggulangan bencana.

Kondisi ini membuat Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana menjadi terbebani, karena secara struktur maupun fungsi mereka tidak memiliki pegangan yang kuat untuk melakukan koordinasi dengan instansi lainnya. Yang bisa dilakukan saat ini oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana adalah melakukan koordinasi sebaik-baiknya dengan Suku Dinas Pemadam Kebakaran guna melaksanakan program penanggulangan bencana.

Demikian pula koordinasi dengan suku dinas di bawahnya yang memang secara teknis tidak memiliki akar yang kuat sampai dengan tingkat kelurahan. Jika pada saat penanggulangan masih di bawah koordinasi krisis center, pelaksanaan dapat dilakukan dengan cepat karena *crisis center* PBP DKI dapat mengerahkan Satpol PP yang ada di kelurahan, maka Pemadam Kebakaran itu sendiri tidak memiliki struktur sampai dengan tingkatan tersebut. Namun, jika dibandingkan dengan dinas lainnya, Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana memang terlihat lebih siap dalam penanganan bencana, dari sisi sumber daya manusia dan juga peralatan penyelamatan.

Akan tetapi, pola penanggulangan bencana yang telah dilakukan oleh *crisis center* PBP DKI selama ini dapat dikatakan baik, meski masih bersifat reaksional, dimana ketika terjadi bencana mereka mulai bekerja dengan melakukan koordinasi langsung di tingkat bawah, kecamatan dan kelurahan. Pola koordinasi ini dimungkinkan karena *crisis center* PBP DKI, diberikan wewenang untuk menggerakkan sumber daya yang ada, seperti Dinas Kebakaran, Dinas Kesehatan, Tramtib, Bintal Kesos, PMI, TNI, POLRI sampai dengan masyarakat yang selalu bertugas untuk memantau dan memastikan DKI Jakarta aman dari gangguan apapun.

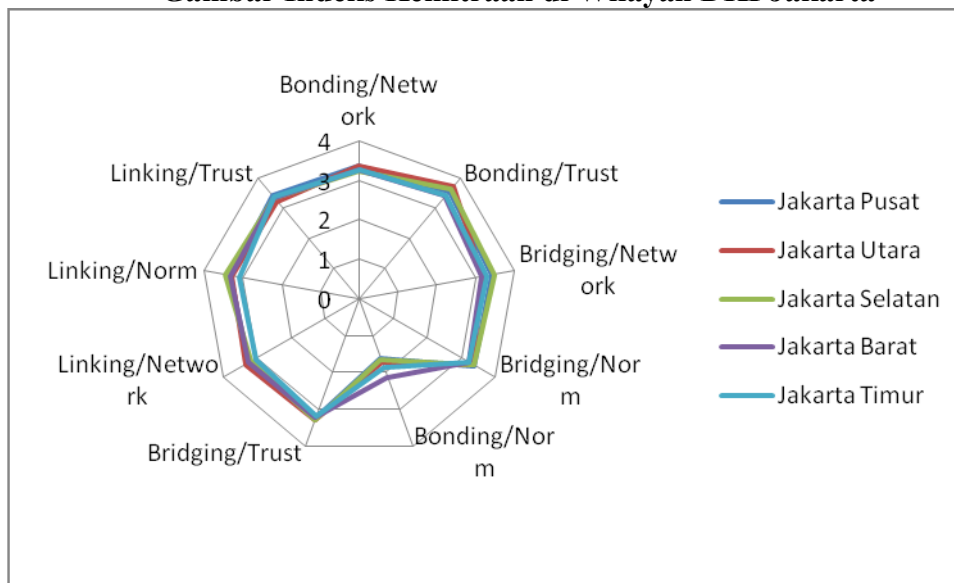
### **Analisa Pola Kemitraan Diseluruh Instansi Pemerintah Daerah DKI Jakarta**

Dari sembilan tipe modal sosial yang disurvei untuk melihat pengembangan pola kemitraan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah DKI Jakarta, terlihat bahwa setiap wilayah relatif tidak memiliki perbedaan yang signifikan, malah dapat dikatakan hampir identik di tiap wilayah. Sebagai contoh dapat dilihat dari tipe *bonding/norm* yang dapat dikatakan rendah disemua wilayah DKI Jakarta. Demikian pula jika kita memperhatikan untuk



tipe *bonding/trust* yang merupakan indeks tertinggi dari setiap wilayah di DKI Jakarta. Berikut adalah bagan gabungan tipe modal sosial pada tiap wilayah di DKI Jakarta :

**Gambar Indeks Kemitraan di Wilayah DKI Jakarta**



Sumber : Pengembangan Pola Kemitraan Berbasis Modal Sosial Sebagai Strategi Pemulihan Masyarakat Pasca Bencana (Lubis 2009)

Data di atas memberikan gambaran bahwa pengembangan pola kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta bersifat birokrasi struktural, dimana pelaksanaan kebijakan masih dipegang kuat oleh atasan (*top-down*) dan inisiatif dari masyarakat atau instansi di bawahnya masih kurang diperhatikan atau mungkin saja belum munculnya sebuah inisiatif dari bawah yang bisa mempengaruhi kebijakan di tingkat atas.

Adanya sedikit perbedaan pada skor indeks lebih cenderung karena adanya perbedaan karakteristik wilayah yang membuat pelaksana kebijakan penanggulangan bencana melakukan sedikit modifikasi untuk melakukan penyesuaian agar dapat melakukan upaya penanggulangan bencana.

Adanya ketidaksamaan dalam komando atau aturan dalam pelaksanaan program atau kebijakan penanggulangan bencana menyebabkan rendahnya *bonding/norm* di level pelaksana. Hal ini mungkin saja karena belum adanya sistem yang baku, yang menjadi acuan pelaksana program atau kebijakan dalam melakukan langkah penanggulangan bencana. Sebagai contoh adalah adanya instansi yang berbeda sebagai penanggung jawab dalam penanggulangan bencana, seperti yang ada di Jakarta Selatan, dimana penanggung jawab penanggulangan bencana berada di bawah wewenang Bintal dan Kessos Suku Dinas Sosial. Secara struktur dan juga Tupoksi yang ada, Suku Dinas Sosial tidak memiliki wewenang yang sama dengan yang dimiliki oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Provinsi.

Pada level pelaksanaan juga Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana tidak memiliki kaki sampai dengan tingkat kelurahan, dimana merupakan instansi yang langsung melakukan penanganan bencana. Karenanya, fungsi penanggulangan bencana di tingkat kelurahan diberikan wewenangnya kepada Trantib Linmas dan Satpol PP yang tidak memiliki hubungan secara struktural kepada Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana.

Terlepas dari kekurangan pada pola kemitraan tersebut, instansi pemerintah daerah DKI Jakarta juga memiliki kelebihan lainnya yang mampu mendukung kinerja

penanggulangan bencana. Hal yang paling menonjol adalah tingkat kepercayaan yang tinggi diantara mereka, baik dengan rekan kerja maupun kepada atasan, dimana hal ini merupakan modal yang kuat guna melaksanakan fungsi penanggulangan bencana yang terorganisir. Pada system birokrasi memang dikembangkan budaya mengikuti perintah atasan yang mengakar dengan baik dalam instansi pemerintah daerah DKI Jakarta. Penerapan dari budaya ini mampu untuk memastikan bahwa setiap program kebijakan yang telah dirancang dapat dilaksanakan dengan baik di tingkat bawah.

Jika kita memahami tentang pola kemitraan yang ada di masyarakat merupakan sebuah upaya masyarakat untuk mengurangi dampak bencana yang mereka rasakan secara bersama-sama, maka pengembangan pola kemitraan pada instansi pemerintah adalah sebuah mekanisme untuk melakukan upaya penanggulangan bencana yang lebih terintegrasi dan disusun untuk mendukung sasaran kebijakan penanggulangan bencana Provinsi DKI Jakarta.

Pola kemitraan ini mensinergikan kebijakan penanggulangan bencana dari tingkat kebijakan yang telah dirancang oleh Provinsi sampai dengan pelaksanaan program di level bawah, sehingga pola penanganan bencana yang dilaksanakan merupakan suatu program yang menyeluruh dan saling mengisi dengan baik dan sesuai dengan rancangan awal ide dari dibuatnya kebijakan tersebut, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan yang ada.

Program penanggulangan bencana adalah langkah penjabaran dari agenda utama mengurangi dampak negatif dari timbulnya bencana yang secara berkala menimpa DKI Jakarta. Bagian ini akan menguraikan mekanisme koordinasi dan pola kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah daerah DKI Jakarta serta hambatan dan juga pelaksanaan dari kebijakan dan program penanggulangan bencana di tiap tingkatan birokrasi. Pada akhir dari bab ini, kami akan memberikan kesimpulan dan juga model strategi pemulihan masyarakat pasca bencana yang menggunakan pola kemitraan berbasis modal sosial yang menyeimbangkan *bonding social capital* dengan *bridging social capital*.

## **Kesimpulan**

Hasil survey yang telah dilakukan melalui penelitian tersebut menunjukkan bahwa pengembangan pola kemitraan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah DKI Jakarta dapat dikatakan cukup merata di semua wilayah DKI Jakarta. Hal tersebut terlihat dari hasil indeks yang relatif sama, walau juga tampak adanya perbedaan angka, tetapi jarak rentang yang ditunjukkan oleh skor tersebut tidak terlalu besar. Akan tetapi perbedaan yang tampak sekali justru ada pada jenis pola kemitraannya itu sendiri, terutama pada tipe *bonding/norm*, dimana tercatat tidak ada yang mencapai nilai indeks sampai 2,5 di semua wilayah DKI Jakarta.

Kondisi ini disatu hal memperlihatkan bahwa sistem birokrasi di DKI Jakarta masih menerapkan sistem lama, dimana kebijakan masih dikontrol secara kuat oleh pihak atas, termasuk juga dalam upaya penanggulangan bencana. Sistem ini memiliki keunggulan dalam pencapaian tujuan kebijakan yang dapat dikontrol dengan kuat dan hasil yang sesuai dengan rencana. Tetapi sistem tersebut tidak melihat keunikan-keunikan atau kebutuhan-kebutuhan nyata yang ada di masyarakat, sehingga pola penanggulangan bencana yang dilakukan cenderung tidak disesuaikan dengan kondisi nyata wilayah yang terkena musibah bencana.

Pada kasus DKI Jakarta penerapan sistem yang bersifat sentralistik tersebut ternyata belum didukung oleh sistem struktur yang tertata dengan baik. Hal ini terlihat dari masih belum ada/terbentuk suatu lembaga/struktur yang diberikan wewenang dalam melakukan tugas penanggulangan bencana dan bertanggung jawab penuh untuk membuat kebijakan penanggulangan bencana, membuat program perencanaan penanggulangan bencana sampai dengan melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana, baik pada saat pra bencana, saat bencana dan pasca bencana.

Saat ini yang terjadi adalah kebijakan penanggulangan bencana yang telah dibuat akan sulit dilaksanakan pada level pelaksanaan karena memang kebijakan yang dibuat tidak sesuai dengan kebutuhan pelaksana kegiatan. Demikian juga dengan pelaksana kegiatan yang seringkali melakukan inisiatif-inisiatif di lapangan akibat kebijakan atas yang tidak dapat diimplementasikan akibat ketidaksesuaian dengan kondisi yang ada.

Pada hal lainnya, penerapan sistem yang bersifat sentralistik ini memiliki keunggulan dalam melakukan penyamaan persepsi tentang penanggulangan bencana, menyamakan tindakan penanggulangan bencana dan yang terpenting adalah menyamakan pengetahuan dan kemampuan petugas dalam melakukan kegiatan penanggulangan bencana. Tujuan dari melakukan penyamaan tersebut adalah agar di wilayah DKI Jakarta tidak ada ketimpangan dalam penanggulangan bencana yang diakibatkan dari ketidaksiapan petugas dan juga ketidaktahuan dalam menetapkan langkah-langkah yang harus diambil.

### **Saran**

Pengembangan pola kemitraan sebagai strategi pemulihan masyarakat pasca bencana harus sudah dimulai diperhatikan oleh pemerintah DKI Jakarta. Hal tersebut sebagai upaya untuk memaksimalkan fungsi-fungsi yang ada guna mengoptimalkan kinerja pemerintah untuk mengurangi penderitaan masyarakat yang terkena musibah dan mengembalikan situasi seperti keadaan sebelum datang bencana.

Pengembangan pola kemitraan yang telah dimanfaatkan dengan baik diharapkan juga mampu bersinergi dengan pola kemitraan yang ada di dalam masyarakat, sehingga dapat bekerja dengan efektif dan efisien, dan akhirnya mampu bekerja dengan optimal guna memulihkan kondisi masyarakat pasca bencana. Pengembangan pola kemitraan pada instansi pemerintah dapat dimulai dari pembuatan kebijakan yang tepat dan didukung oleh struktur birokrasi yang baik serta kesediaan fasilitas-fasilitas yang mampu mengkondisikan berkembangnya sebuah sistem kerja yang terkoordinasi dan saling menghargai di dalam lingkungan kerja ataupun antar instansi pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alston, Margareth and Wendy Bowlws. 1998, *Research for Social Workers: An Introduction To Methods*, Australia: St. Leonards NSW 2065.
- Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Edisi revisi V. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Beem, C. 1999 *The Necessity of Politics. Reclaiming American public life*, Chicago: University of Chicago Press. 311 + xiv pages. Useful study of civil society and the essential role of political processes in the renewal of societies.
- Bourdieu, P. 1983 *'Forms of capital'* in J. C. Richards (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press.
- Briggs, X. 2004, *Social Capital: Easy Beauty or Meaningful Resource?* *Journal of The American Planning Association* 70(2):151-158.
- Coleman, J. C. 1990, 1994, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Faisal, Sanafiah. 1990, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Y3 Malang.
- Field, J. 2003, *Social Capital*, London: Routledge. 166 + vi pages. One of the best overviews and introductions to social capital.
- Gittel, R. and Vidal, A. 1998, *Community Organising: Building Social Capital As a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kartono, Kartini. 1980, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, Bandung.
- Koentjaraningrat. 1981, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Lubis, Rissalwan Habdy. 2008, *Pengembangan Modal Sosial Sebagai Mekanisme Penanggulangan Bencana (Disaster Coping Mechanism) Di Tingkat Komunitas*, Penerima Hibah PHKI C2, UI-Depok.
- Putnam, R. D. 1995, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Jurnal of Democracy*, 6:65-78.
- Putnam, R. D. 2000, *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster. 541 pages. Brilliant setting out of analysis and evidence concerning the decline and possible reconstruction of civil life in the United States.

SEEDS. 2006, *A Forthcoming Paper*, a publication of the Population Council.

Sugiyono. 2005. **Statistika untuk Penelitian**. Cetakan ke-7. Bandung: Penerbit CV Alfabeta.

Suharto, Edi. 2007, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama.

Warren, Roland. 1963, *The Community in America*. Chicago, IL: Rand McNally.

Woolcock, Michael. 1998, *Social Capital And Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis And Policy Framework*. *Theory and Society*, 27: 151-208.