

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia merupakan bagian dari lingkungan intraksi antara manusia dengan lingkungan tidak bisa dipisahkan. Ada hubungan timbal balik antara keduanya, baik hubungan yang bersifat positif maupun negatif. Hubungan yang bersifat positif berarti antara keduanya saling memberikan keuntungan dalam arti manusia memperoleh manfaat dari lingkungan dan lingkungan mendapat manfaat dengan keberadaan manusia. Selain itu juga ada hubungan yang sifatnya negatif yang salah satu atau keduanya mendapat kerugian. Dalam hal ini kerugian yang dialami lingkungan berupa kerusakan lingkungan, pencemaran polusi dan lain-lain. Sedangkan kerugian yang dialami oleh manusia berupa munculnya bencana. Kemunculan bencana lebih diakibatkan oleh pengelolaan lingkungan yang dilakukan oleh manusia itu sendiri. Mengelola lingkungan, dari sisi pandangan manusia, pada dasarnya adalah proses merubah lingkungan alam (bebas) menjadi yang sesuai untuk manusia yang beradaptasi. Maksudnya, dari tindakan survival manusia untuk bertahan hidup dan mencukupi kebutuhannya, selanjutnya merubahnya menjadi yang patut untuk hidup manusia yang memiliki budaya. Alam di kelola agar mampu mencukupi kebutuhannya secara harmonis. Namun, dalam kenyataannya, manusia lebih berupaya untuk memenuhi keinginan dengan mengabaikan faktor keharmonisan.

Perubahan lingkungan terjadi secara disengaja maupun tidak sengaja. Perubahan tersebut bisa menuju kearah perbaikan, tetapi juga bisa berakibat pada kerusakan. Proses yang menuju kearah perbaikan biasanya melalui perencanaan yang panjang. Dalam hal ini adanya proses pembangunan yang dilakukan oleh manusia. Sedangkan proses yang berakibat pada kerusakan biasanya terjadi tanpa adanya perencanaan terlebih dahulu. Kerusakan lingkungan muncul karena manusia mengambil sumberdaya alam tanpa terkendali. Hal tersebut akan menyebabkan keseimbangan lingkungan menjadi terganggu sehingga akan menimbulkan kondisi yang buruk bagi manusia itu sendiri.

Munculnya kondisi yang buruk (bahaya) yang diikuti oleh kerentanan manusia akan menyebabkan bencana. Bencana diartikan sebagai gangguan yang serius dari berfungsinya masyarakat, yang menyebabkan kerugian-kerugian yang besar terhadap lingkungan, material dan manusia yang melebihi kemampuan dari masyarakat yang tertimpa bencana untuk menanggulangi dengan hanya menggunakan sumber-sumber masyarakat itu sendiri¹. Dalam arti perubahan lingkungan yang dilakukan oleh manusia menyebabkan kerugian pada diri manusia itu sendiri karena tanpa adanya manajemen lingkungan yang baik. Sehingga kerugian yang muncul memberikan dampak negatif bagi manusia dan menjadi sulit untuk ditanggulangi dengan sumber daya yang ada sekalipun. Bencana muncul ketika bahaya bertemu dengan situasi-situasi yang rentan. Bahaya alam seperti gempa bumi, banjir, gunung meletus dan kekeringan adalah bagian dari siklus alami. Namun ketika bahaya tersebut menimbulkan dampak

¹ Program pelatihan Manajemen Bencana (Tinjauan Umum Manajemen Bencana) hal. 12, UNDP, 1992.

pada masyarakat yang rentan maka akan menjadi suatu bencana. Kerentanan tersebut menyebabkan kondisi masyarakat menjadi semakin parah. Kerentanan masyarakat terhadap bencana adalah tingkat kemungkinan masyarakat bisa diganggu atau dirusak oleh suatu kondisi bahaya².

Kerentanan +Bahaya + Bencana

Bencana yang memberikan dampak besar terhadap lingkungan dan manusia merupakan akibat dari perubahan yang tidak terarah. Perubahan tersebut salah satu penyebabnya adanya pengelolaan sumberdaya alam yang tidak terkendali atau karena kurang kepedulian terhadap lingkungan. Setelah beberapa tahun diberlakukannya undang-undang No.22/1999 (sekarang direvisi dengan uu no 32 tahun 2004) tentang pemerintahan daerah, sampai saat ini terjadi perdebatan yang berkepanjangan tentang pengelolaan sumberdaya alam diantara pemerintah pusat, provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada saat daerah di minta mempersiapkan diri untuk menjalankan otonomi secara penuh, maka sangatlah wajar apabila yang terpikir oleh daerah adalah kemampuan dari segi keuangan untuk mengurus daerahnya, sehingga persoalannya tertuju pada perolehan sumber-sumber yang maksimal³. Maka yang menjadi tumpuan utama untuk peningkatan pendapatan daerah adalah sumberdaya yang dimiliki, agar menghasilkan uang untuk memenuhi kebutuhan pembangunan. Dalam memenuhi

² Program Pelatihan Manajemen Bencana (Bencana Dan Lingkungan) hal.9-10, UNDP,1992.

³ Hadi S Ali Kodra dan Syukani HR, 2004. Bumi Makin Panas,Banjir Makin Meluas :Menyibak Tragedi Kehancuran Hutan,hal 175.

kebutuhan itu kadang pemerintah tidak memperhatikan aspek kelestarian lingkungan.

Pembangunan yang tidak memperhatikan aspek kelestarian lingkungan justru akan berakibat buruk. Kondisi tersebut juga diperparah dengan teknologi-teknologi modern yang tidak ramah lingkungan. Munculnya proyek-proyek rekonstruksi yang meningkatkan permintaan akan kayu untuk pembangunan rumah mengakibatkan penggundulan hutan. Hal tersebut juga salah satu pemicu terjadinya bencana seperti tanah longsor maupun banjir. Penggunaan berbagai mesin industri yang menghasilkan limbah menyebabkan kerusakan lingkungan. Dalam jangka panjang kerusakan lingkungan tidak akan mampu dipertahankan lagi, sehingga siklus alami alam akan mengalami gangguan. Dalam kondisi tersebut manusia tidak akan mampu untuk menanggulangnya dengan sumber daya yang ada. Sehingga perlu adanya antisipasi dini untuk mencegah kerusakan yang lebih parah dan kerugian yang lebih besar.

Pemerintah perlu memberikan perhatian yang lebih tentang masalah bencana. Metode penanganan bencana alam seperti yang dilakukan pemerintah tidak perlu difokuskan dalam bentuk pemberian bantuan seperti supermi, pakaian bekas, atau uang secara langsung kepada para korban. Pemerintah perlu sadar bahwa tanah Indonesia merupakan daerah rawan bencana alam yang dapat muncul kapan saja. Karena itu, pemerintah perlu lebih memprioritaskan aspek early warning System (EWS) atau peringatan dini kepada masyarakat dalam bentuk sosialisasi dan mitigasi bencana. Kebijakan pemerintah untuk melakukan upaya penanganan korban bencana dan pengungsi menjadi semakin diperlukan. Peraturan pemerintah

nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana merupakan langkah keseriusan pemerintah untuk meminimalkan korban bencana dan melakukan tindakan-tindakan penyelamatan pasca bencana. Kebijakan pemerintah tersebut bagi bencana-bencana tertentu hanya sebagai landasan pemerintah untuk melakukan penyelamatan setelah bencana terjadi, hal ini karena belum adanya sistem peringatan dini yang bisa mendeteksi suatu kondisi bahaya tertentu. Sehingga upaya mitigasi yang dilakukan pemerintah belum maksimal. Mitigasi bencana merupakan upaya preventif yang harus diterapkan di lokasi rawan bencana yang menjadi evaluasi tata ruang daerah, menghindari pemukiman dan segala bangunan infrastruktur pada daerah zona bahaya. Upaya-upaya preventif tersebut harus disosialisasikan kepada masyarakat sehingga masyarakat mengerti mengenai potensi bahaya di sekitarnya.

Sosialisasi tentang bencana, menurut komisi VII, perlu dilakukan sejak usia dini melalui jalur pendidikan. Dalam hal ini, perlu dijalin kerjasama dengan Depdiknas memasukan pengetahuan tentang bencana pada kurikulum atau pendidikan ekstrakurikuler.⁴ Sosialisasi tentang bencana memang perlu dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan memiliki tingkat kesiap siagaan yang tinggi dalam menghadapi bencana. Bahkan penting juga untuk menjadikan permasalahan bencana dalam kurikulum pendidikan. Mitigasi bencana akan berjalan baik apabila masyarakat mengerti dan sadar akan posisinya kesadaran masyarakat atas posisi keruangannya perlu didukung dengan kemampuan dalam membaca dan memahami tanda-tanda

⁴ www.Kompas.co.id, Bangun Pusat Riset dan Mitigasi Bencana, jum'at, 04 februari 2005.

bencana. Diupayakan kemampuan memahami dan membaca tanda-tanda “resmi” dari lembaga-lembaga pemerintah maupun tanda-tanda “tidak resmi” dari alam, agar masyarakat tidak memiliki ketergantungan mutlak.

Kondisi kesadaran dan kemampuan masyarakat yang tinggi dalam mitigasi bencana alam memungkinkan dilakukan mitigasi secara swadaya. Kesewadayaan mitigasi jelas bertumpu pada masyarakat. Karenanya langkah awal yang perlu dilakukan adalah penguatan kesadaran dan kemampuan masyarakat. Untuk mendukung kegiatan ini, tentunya peran “masyarakat luar” masih dimungkinkan dan diperlukan. Sesuai dengan kemampuannya, lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti lembaga swadaya masyarakat, kelompok swadaya masyarakat (KSM), dapat mencari peluang untuk ikut berperan. Tahap kesiapsiagaan masyarakat hingga kini masih terlihat lemah. Hal inilah yang menjadi faktor munculnya banyak korban. Sehingga kesiapsiagaan menjadi penting dan merupakan tahap dari manajemen bencana.

Upaya untuk meminimalkan korban atau kerugian sebelum bencana terjadi, maka ada beberapa langkah seperti diungkapkan oleh Karnawati :

Langkah untuk mencegah atau meminimalkan korban dan kerugian mutlak harus dilakukan pada tahap sebelum bencana, yaitu identifikasi daerah rentan bencana disertai upaya diseminasi/sosialisasi daerah rentan bencana disertai dengan penerapan peraturan pengembangan/pembangunan wilayah secara ketat, pembelajaran untuk pemberdayaan masyarakat dan aparat di wilayah rentan bencana geologi, pemantauan secara terus menerus di daerah rentan bencana untuk memperkuat sistem peringatan dini, serta penerapan berbagai teknologi sederhana

dan tepat guna untuk pemantauan gejala awal bencana, termasuk pula pengendaliannya.⁵

Dalam kutipan tersebut menjelaskan langkah-langkah dalam melakukan manajemen terhadap bencana antara lain:

1. Identifikasi terhadap daerah rentan bencana.

Bencana sifatnya selalu mendadak dan tidak bisa diperkirakan. Identifikasi terhadap daerah rawan bencana akan memberikan suatu gambaran awal untuk mengantisipasi kemungkinan adanya bencana. Seperti bagi penduduk yang tinggal di daerah bantul, yang merupakan daerah yang sangat rentan terjadinya suatu bencana gempa bumi dan sebagainya.

2. Pemberdayaan masyarakat dan aparat wilayah.

Bisa dalam bentuk sosialisasi dan pelatihan-pelatihan. Pemberdayaan ini dimaksudkan agar masyarakat dan aparat semakin menyadari tentang masalah penanganan bencana.

3. Pemantauan secara terus menerus di daerah rentan bencana

Pemantauan ini bisa dilakukan oleh LSM maupaun pemerintah melalui badan penanggulangan bencana daerah (BPBD).

4. Penerapan teknologi untuk pemantauan gejala

Penggunaan teknologi-teknologi modern bisa bermanfaat untuk membantu mengantisipasi gejala-gejala dini dari bencana.

Perlunya informasi dini untuk mengantisipasi kemungkinan datangnya bencana sangat di perlukan. Salah satu masalah yang penting untuk menjadi

⁵ www.iagi.or.id, Antisipasi Dini Bencana Geologi Di Wilayah DIY Diungkapkan Dr.Ir. Dwikorita Karnawati,M.Sc dalam release yang disampaikan ke Humas UGM, Senin 3 januri 2005.

perhatian adalah kebersamaan dalam menyikapi kondisi yang rawan tersebut. Kerjasama dari pemerintah dan masyarakat menjadikan satu unsur penting agar proses mitigasi berhasil dan bisa mengantisipasi kerentanan dari masyarakat daerah rawan bencana tersebut.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana menyebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan beresiko timbulnya bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. Tujuan dari kegiatan penanggulangan bencana, sebagaimana tercantum dalam pasal 4, adalah :

- a). Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana.
- b). Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- c). Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu terkoordinasi, dan menyeluruh.
- d). Menghargai budaya lokal.
- e). Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta.
- f). Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan.⁶
- g). Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa.

⁶ Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana, pasal 4.

Pemerintah daerah dibebani tanggung jawab dan wewenang sebagai mana tercantum dalam pasal 5, 6 dan 9, adalah:

Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- a. Pengurangan risiko bencana dan pepaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan.
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana.
- c. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum.
- d. Pemulihan kondisi dari dampak bencana.
- e. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara yang memadai.
- f. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai.
- g. Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.⁷

Ada beberapa wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam penanggulangan bencana meliputi :

⁷ Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana, pasal 5 dan 6.

- a). Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah.
- b). Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana.
- c). Pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam penanggulangan bencana dengan Provinsi dan / atau Kabupaten / Kota .
- d). Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya.
- e). Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumberdaya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya.
- f). Pengendalian, pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala Provinsi, Kabupaten / Kota.

Pemerintah daerah juga diwajibkan untuk membentuk badan penanggulangan bencana daerah sebagaimana tercantum dalam pasal 18, meliputi :

- a). Pemerintah daerah sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- b). Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 1. Badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat dibawah Gubernur atau setingkat eselon Ib.

2. Badan pada tingkat kabupaten/ kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat Bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.⁸

Didalam perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul ada satu tambahan misi dari dua misi yang sudah ada sebelumnya. Misi ini berkaitan erat dengan kejadian bencana gempa bumi Mei 2006 sehingga perlunya dilakukan penambahan. Adapun tiga misi Kabupaten Bantul yang terdapat didalam perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul Tahun 2008-2010 adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat pemulihan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi melalui pengembangan ekonomi lokal berwawasan lingkungan yang tangguh pasca gempa bumi 27 Mei 2006 serta mewujudkan ketahanan pemerintah daerah dan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana.
2. Mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin, dengan prioritas meningkatkan kecerdasan dan derajat kesehatan masyarakat, dan percepatan produksi serta produktivitas sumber daya daerah yang didasarkan pada keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab dengan menerapkan demokratisasi dalam segala aspek

⁸ Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.24 Tahun 2007.Tentang Penanggulangan bencana pasal 9 dan 18.

kehidupan, menghormati hak asasi manusia, dan menjamin tegaknya supermasi hukum.⁹

Analisis kawasan rawan bencana sangat diperlukan dalam penyusunan perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul. Ini karena wilayah Kabupaten Bantul merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki potensi rawan terkena bencana alam, seperti rawan bencana longsor, banjir dan yang lebih parah adalah gempa bumi. Sehingga analisis ini akan sangat bermanfaat apabila kecenderungan/ proporsi terjadinya bencana alam mendekati kebenaran kejadian.

1. Kawasan rawan tanah longsor

Wilayah kabupaten bantul merupakan bagian selatan cekungan Yogyakarta, secara geomorfologi merupakan satuan kaki gunung api merapi bagian bawah, satuan perbukitan melandai sampai terjal, satuan daratan, dan satuan gumuk pasir. Pada daerah kaki gunung berapi bagian bawah, merupakan bagian endapan fluvial atau alluvial dari formasi wates dan gumuk pasir (sand dunes). Pola air sungai pada wilayah ini parallel dan bermeander, merupakan daerah discharge. Pada satuan wilayah perbukitan elevasi 25-972 meter (dpl) dan kemiringan mencapai 90%. Litologi pada wilayah ini ada batu pasir napalan, konglomerat, dan batu gamping. Pada satuan daratan elevasi 0-25 meter (dpl) dan kemiringan lereng kurang dari 15%. Litologi pada wilayah ini terutama kerakal, pasir, lanau dan lempung. Pada satuan wilayah gumuk pasir terdapat disepanjang pantai antara

⁹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul Tahun 2006-2010, hal 59.

sungai opak dan sungai progo lebar 1-1,5 km dengan ketebalan 30 meter. Sari uraian karakteristik fisik maka bahaya longsor berpotensi di wilayah timur daerah bantul, yakni kecamatan piyungan, Pleret, Dlingo dan kecamatan Imogiri. Walaupun sipat fisik batuan yang keras dan kompak dari formasi Nglanggran dan formasi semilir berdampak positif namun ada paktor lain yang dapat berpotensi mengakibatkan longsor yaitu :

- a. Kelas lereng yang lebih besar dari 40%
- b. Adanya patahan yang menyebabkan terjadinya rekahan dan kekar pada batuan formasi Nglanggran dan formasi semilir.

Diwilayah dengan karakteristik diatas akan menjadi wilayah dengan potensi longsor yang besar. Wilayah ini terdapat di piyungan dan Pleret. Sedangkan jenis longsor yang mungkin timbul adalah jatuhnya batu dan debris slide.

2. Kawasan rawan banjir

Banjir terjadi sebagai akibat ketidak mampuan kawasan maupun wilayah untuk menampung limpahan air hujan. Hal ini tidak hanya melanda di wilayah setempat tetapi dapat juga melanda sepanjang DAS (Daerah Aliran Sungai). Banjir terjadi umumnya sebagai akibat berkurangnya kawasan bervegetasi yang berfungsi sebagai daerah resapan air. Banjir yang terjadi dikabupaten bantul, karena meluapnya sungai opak dan sungai oyo akibat dari tekanan air pada sungai tersebut yang terlalu tinggi, sehingga mengakibatkan kerusakan rumah penduduk (berat dan ringan), tenggul dan DAM di kecamatan banguntapan, jembatan dikecamatan jetis, dan kerusakan kecil lainnya. Yang termasuk daerah rawan

banjir adalah beberapa wilayah dikecamatan Srandakan, Kecamatan Sewon, dan kecamatan kasihan.

3. Kawasan Rawan Gempa Bumi.

Untuk mengetahui kerentanan wilayah terhadap gempa diperlukan parameter karakteristik seismik tanah, ketebalan tanah, muka air tanah, panyabaran sesar dan pusat gempanya sendiri. Beberapa penyelidikan perlu dilakukan, yaitu analisa foto udara dan citra satelit pemboran dalam (pemboran geoteknik), survey mikrotremor, dan survey-survey yang lain misalnya magneto tulerik dan survey georadar.

Peta mikrozonasi ini kemudian diintegrasikan dengan peta penyebaran struktur sesar untuk menghasilkan peta bahaya gempa bumi seperti dibawah ini:

a. Zona dengan kerentanan sangat tinggi.

Zona ini dijumpai diwilayah bantul timur, terutama disepanjang sungai opak, misalnya sebagian kecamatan kretek bagian timur tenggara,sebagian kecamatan pundong memanjang dari selatan hingga utara dan sebagian kecil kecamatan imogiri bagian barat-barat laut,sebagian besar kecamatan jetis memanjang dibagian tengah dari bagian selatan hingga timur laut, sebagian kecil di kecamatan piyungan bagian barat daya dan sebagian kecil kecamatan banguntapan bagian tenggara, serta kecamatan pandak bagian barat daya-barat-barat laut.

Faktor-faktor yang mempengaruhi wilayah ini antara lain: jenis tanah, kehadiran zona patahan, kehadiran air bawah tanah yang dangkal, dan jarak suatu zona dari pusat gempa bumi.

b. Zona dengan kerentanan tinggi.

Zona ini dijumpai disebagian wilayah bantul timur, terutama yang berdekatan dengan kaki perbukitan, serta disebagian wilayah bantul utara bagian tengah, misal meliputi wilayah: sebagian besar kecamatan imogiri (kecuali bagian timur), sebagian kecamatan pleret dari bagian tenggara hingga barat daya, sebagian kecil kecamatan banguntapan bagian selatan, sebagian kecamatan jetis memanjang dari bagian selatan hingga timur laut, sebagian kecil kecamatan pundong dibagian timur laut dan bagian barat laut, sebagian kecil dikecamatan bambanglipuro di bagian barat daya hingga timur laut, sebagian besar dikecamatan sewon memanjang dari bagian barat daya hingga timur laut dan sebagian kecil kecamatan kasihan memanjang dari bagian tengah hingga utara.

Faktor-Faktor yang mempengaruhi wilayah ini antara lain: kondisi tanah yang berupa pasir lepas, kondisi muka air tanah relative dangkal (kurang dari 5 meter), dan posisi wilayah-wilayah tersebut diatas relative masih dekat dengan zona patahan juga mengontrol tingginya tingkat kerentanan.

c. Zona dengan kerentanan menengah

Zona dengan kerentanan ini dijumpai disebagian kecil wilayah kecamatan kasihan bagian barat laut dan memanjang dibagian timur dari timur laut hingga selatan, dijumpai disebagian kecil kecamatan pajangan bagian timur, sebagian besar kecamatan bantul bagian tengah memanjang dari selatan hingga utara, sebagian besar kecamatan pandak bagian utara dan dibagian selatan, timur hingga utara, hampir seluruh kecamatan bambanglipuro, sebagian kecil kecamatan sanden bagian utara dan timur laut, sebagian kecamatan kretek bagian timur laut, sebagian kecamatan pundong bagian barat, sebagian kecil kecamatan jetis bagian barat daya, barat, dan barat laut, sebagian kecil kecamatan pleret bagian tengah memanjang dari bagian barat daya hingga timur laut.

Faktor-Faktor yang mempengaruhi wilayah ini antara lain: endapan tanah pada zona ini merupakan pasir sungai purba yang relative lebih padat dari pada endapan pasir sungai purba di zona dengan kerentanan tinggi, frekuensi patahan pada batuan dasar relatif lebih rendah, dan zona kerentanan menengah ini kurang kuat dalam merespon terhadap getaran gempa apabila dibandingkan dengan zona dengan kerentanan yang lebih tinggi.

d. Zona dengan kerentanan rendah.

Zona ini di jumpai hampir diseluruh kecamatan pajangan, sebagian kecil kecamatan sedayu bagian tenggara, sebagian kecil kecamatan

pandak memanjang dibagian utara dari bagian utara hingga tengah dan dibagian selatan, sebagian kecil dikecamatan bantul bagian barat dan dibagian tengah, dan sebagian kecil di kecamatan sanden bagian utara, sebagian kecil kecamatan sewon bagian tenggara, dan sebagian kecil kecamatan pleret bagian barat.

Faktor-Faktor yang mempengaruhi wilayah ini antara lain: kondisi tanah pada zona ini relative kompak, kedalaman muka air tanah relative lebih dalam (sekitar 5 meter atau lebih dari permukaan tanah), dan posisinya relatif lebih jauh dari patahan batuan dasar.

Dampak dari gempa bumi yang terjadi pada 27 mei 2006 selain menelan korban jiwa manusia yang cukup banyak (779.287 orang pengungsi, 4.143 orang meninggal dunia), juga mengakibatkan keusakan fisik dan lingkungan yang parah dan dapat dilihat dalam Tabel 1.1. Dalam bidang kesehatan terdapat 26 puskesmas dan 67 Puskesmas pembantu semua dalam keadaan rusak, sehingga pelayanan tidak berjalan secara normal. Setidaknya terdapat 28.671 orang yang luka dan mendapatkan pelayanan medis diposko-posko yang didirikan oleh berbagai pihak. Dibidang perekonomian sektor ril terdapat 1.328 pengrajin dan 10.781 pedagang yang membutuhkan tambahan modal karena kehilangan aset usaha yang selama ini mereka tekuni.¹⁰

¹⁰ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul Tahun 2006-2010,hal 53.

Tabel 1.1

Dampak Kerusakan Fisik Akibat Gempa Bumi Mei 2006.

No	Klasifikasi Jenis	Rusak Total/ Roboh	Rusak berat	Rusak Ringan	Kondisi Baik
1	Rumah	71.763	71.372	61.545	18.211
2	Pra Sekolah/TK (497)	132	198	63	94
	Sekolah:	247	109	55	10
	a.SD (472)	59	16	8	3
	b.SMP (86)	25	5	6	0
	c.SMA (36)	22	5	3	1
	d.SMK (31)	2	20	8	1
3	Sarana Kesehatan				
	a.Puskesmas	8	7	11	0
	b.Pustu	4	30	33	0
4	Bangunan kantor				
	a.Pemerintahan	2	13	22	2
	b.Kecamatan	1	13	3	0
	c.Desas	20	30	25	0
Jumlah		72.285	71.818	61.782	18.322

Sumber: Data Bappeda Pemerintah Kabupaten Bantul tahun 2006

Selain itu terdapat 29 pasar tradisional yang rusak sehingga mengakibatkan terpuruknya roda perekonomian pada saat itu. Dari data-data yang sudah terangkum kemudian dijabarkan dan ditindak lanjuti dengan menyusun

rencana aksi dan mengusulkan kepada pemerintah pusat dan atau pemerintah Provinsi pada tahap rekonstruksi dan rehabilitasi. Pada Tabel 1.2 dapat dilihat taksiran kerugian akibat dampak dari gempa tersebut, sementara status pemulihan pasca gempa dapat dilihat pada Tabel

Tabel 1.2
Taksiran Kerugian Akibat Gempa Bumi Mei 2006.

No	Bidang	Taksiran Kerugian
1	Pendidikan	313.483.192.000
2	Kesehatan	63.398.328.000
3	Perumahan Permukiman	94.780.000.000
4	Transportasi,Man dan Jembatan	84.451.391.670
5	Irigasi	35.103.347.500
6	Pertanian,Peternakan	21.653.748.100
7	Perdagangan,Koperasi dan UKM	119.248.022.000
8	Air Bersih dan Sanitasi	153.216.800.000
9	Perkantoran	79.359.503.000
10	Pariwisata	8.982.600.000
11	Lapangan Kerja	10.813.791.500
12	Peribadatan	198.786.600.000
13	Lingkungan	4.783.000.000
Jumlah		1.188.060.323.770

Sumber:Data Bappeda Pemerintah Kabupaten Bantul tahun 2006

Tabel 1.3
Status Pemulihan Paca Gempa Bumi 2006

No	Infrastruktur	Volume	Teratasi	Belum Teratasi	Keterangan
1	Pasar tradisional Pasar seni gabusan	27 unit 1 unit	24 unit 1 unit	3 unit -	APBD (non perumahan dan perdagangan)
2	Jalan	80,55km	80,55km	-	
3	Saluran irigasi Bendung Bangunan Tanggul sungai Kantor pengamat+jujur	48.785 m 18 buah 225 buah 350 m 51 buah	11.380m 16 buah 80 buah - 2 buah	27.405m 2 buah 145 buah 350 m 49 buah	Usulan tahun2008 Usulan ke Provinsi
4	Puskesmas Puskesmas Pembantu	23 unit 67 unit	23 unit 65 unit	- 2 unit	Sudah ada yang menyanggupi
5	SD/MI SMP/MTSN SMA SMK TK	374 unit 103 unit 36 unit 30 unit 119 unit	342 unit 68 unit 30 unit 28 unit 70 unit	32 unit 35 unit 6 unit 2 unit 49 unit	
6	Sistem air bersih	55 unit	17 unit	38 unit	Ditangani oleh JICA dan NGO

Sumber: Bidang Fispra Bappeda Pemerintah Kabupaten Bantul tahun 2007

4. Kawasan Rawan Bencana di Pantai Selatan Bantul.

Sebagaimana telah diketahui secara umum bahwa kondisi wilayah pantai Selatan Bantul merupakan wilayah yang rawan dan potensial terjadi bencana alam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa potensi bencana pesisir selatan Kabupaten Bantul antara lain karena pengaruh aktifitas tektonik (gempa tektonik), aktifitas pengaruh iklim global yang bisa menimbulkan badai dan air pasang (misanya akibat gejala Lanina/alluvial coastal plain) dan abrasi gelombang serta arus laut.

Kondisi demikian harus diantisipasi dengan berbagai upaya antara lain harus tersedia informasi spesial tentang tata ruang diwilayah pantai, penanganan kerusakan diwilayah hulu karena kerusakan wilayah pesisir selalu terkait dengan penanganan diwilayah hulu, peningkatan kewaspadaan dan perhatian khusus terkait dengan isu mengenai perubahan iklim global (global change) dan pemanasan global.

Program kegiatan kongkrit yang perlu dilakukan adalah penataan bangunan dilahan pantai/pesisir, pengendalian penambangan pasir pantai, penyebaran informasi mengenai kerawanan bencana kepada masyarakat, melakukan latihan mitigasi bencana, melakukan kegiatan penghijauan pantai guna menahan energi gelombang tsunami/air pasang, membauat jalur khusus penyelamatan jika terjadi bencana, menyiapkan aparat untuk melakukan kegiatan darurat jika diperlukan dan meningkatkan kemampuan dan kelengkapan sarana prasarana SAR dan sistem Early Warning System (EWS).

Pada penghujung tahun 2009, Kabupaten Bantul telah menerbitkan Peraturan Bupati tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Peraturan Bupati ini menunjukkan itikad pemerintah kabupaten tersebut untuk menjalankan amanat Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Kebijakan tersebut didukung baik oleh BNPB selaku badan penanggulangan bencana yang ada di tingkat provinsi dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur. Karena dengan penerbitan peraturan ini maka akan memberikan kemudahan dalam pengimplementasian setiap kebijakan mitigasi bencana khususnya dikabupaten bantul. Namun, Peraturan Bupati tidaklah cukup untuk

dijadikan landasan berdirinya sebuah Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Minimal dibutuhkan sebuah peraturan daerah agar sebuah SKPD dapat berfungsi optimal menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Dari uraian tersebut di atas maka penulis dapat menarik suatu permasalahan bahwa Semenjak Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) tersebut dibentuk ternyata lembaga tersebut belum berjalan sebagai mana mestinya bahkan Kepala lembaga tersebut baru saja dilantik pada bulan Januari 2011 kemarin. Namun jika kita merujuk pada Kebijakan Peraturan Pemerintah Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan tidak mencantumkan secara khusus urusan bencana masuk sebagai urusan daerah, yang ada adalah urusan Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGPOLINMAS) yang tidak secara spesifik berbicara tentang bencana.

Hal tersebut tentunya berbanding terbalik dengan Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (P-RPJMD) Kabupaten Bantul Tahun 2008-2010 yang disusun dengan maksud menyediakan acuan resmi bagi pemerintah daerah dan DPRD, Swasta, dan masyarakat dalam pembangunan daerah yang sekaligus merupakan acuan penentuan pilihan-pilihan program kegiatan tahunan daerah yang akan dibahas dalam rangkaian forum musyawarah perencanaan pembangunan Daerah secara berjenjang. Oleh karena itu, isi dan substansinya mencakup indikasi rencana program dan kegiatan secara lintas sumber pembiayaan, baik APBN maupun APBD Propinsi dan APBD Kabupaten.

Berdasarkan pertimbangan ini, maka perubahan RPJMD kabupaten Bantul disusun dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Menjabarkan gambaran tentang kondisi umum daerah pasca gempa dalam konstelasi regional dan nasional sekaligus menjelaskan arah dan tujuan yang ingin dicapai pada kurun waktu tertentu dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah.
- b. Menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran pemerintah daerah dan DPRD dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang mengacu pada pengurangan risiko bencana, pemulihan kondisi umum, dan percepatan pembangunan yang akan dibiayai dari APBD Kabupaten Bantul, APBD Propinsi DIY, dan APBN.
- c. Memudahkan seluruh jajaran aparatur pemda dan DPRD untuk memahami dan menilai arah kebijakan dan program serta kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu tiga tahun kedepan.
- d. Memudahkan seluruh jajaran aparatur pemda dan DPRD dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah, dan terukur.
- e. Menyediakan satu tolak ukur untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja setiap satuan kerja perangkat daerah pasca gempa.¹¹

¹¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul Tahun 2006-2010, hal 1.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas permasalahan kasus bencana yang terjadi di kabupaten bantul merupakan potensi akibat bahaya laten dalam arti bahaya tersebut akan terus ada. Upaya yang bisa dilakukan adalah dengan memperkecil tingkat kerawanan masyarakat tersebut. Manajemen risiko bencana diharapkan mampu memperkecil risiko yang diakibatkan dengan adanya bencana sehingga rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah

Bagaimana Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana di Kabupaten Bantul pasca Gempa Bumi 2006 ?

C. Tujuan Penelitian

Dilihat dari permasalahannya yang akan diteliti maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan program-program atau kebijakan mitigasi bencana yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul.
2. Mendeskripsikan tentang potensi bahaya bencana dan kerentanan yang ada pada masyarakat.
3. Mendeskripsikan Kinerja Kebijakan Mitigasi Bencana di Kabupaten Bantul.
4. Mendeskripsikan Faktor-Faktor apa yang mempengaruhi dari Pengimplementasian Kebijakan Mitigasi Bencana di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

Pengetahuan tentang mitigasi bencana yang masih dalam tataran wacana diharapkan mampu dilakukan dalam tataran praktek oleh pemerintah. Dengan mengetahui tujuan dari penelitian ini maka diharapkan akan memberikan manfaat yang berupa pemahaman dan pengetahuan tentang mitigasi bencana sebagai suatu proses dari manajemen risiko bencana baik kepada pemerintah maupun masyarakat.

E. Kerangka Dasar Teori

Sofian Effendi memberi pengertian teori sebagai berikut :

“Teori merupakan saran pokok untuk menyampaikan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alam yang hendak diteliti. Teori adalah suatu rangkaian logis dari satu atau lebih. Teori merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian maupun hubungan-hubungan pada proposisi” (Soffian Effendy, 1986, hal 18).

Kerangka dasar teori yang dimaksudkan adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian, sehingga aktifitas ini jelas sistematis dan ilmiah.

Adapun teori-teori yang dipakai :

1. Tanggap Darurat

Menurut Rangga D. Fadillah, tanggap darurat adalah Serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan

evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pendampingan dan penanganan pengungsi, serta pemulihan sarana prasarana.

Hermann M Fritz, berpendapat bahwa tanggap darurat bencana merupakan Institusi yang bertugas melakukan penanganan tanggap darurat langsung dilokasi bencana ataupun di lokasi camp pengungsian yang terdiri dari para relawan dengan unit kerja masing-masing yang melakukan pendampingan dan pelayanan pada masyarakat yang terkena bencana.

Tanggap Darurat bencana merupakan serangkaian upaya yang dilakukan untuk meminimalisir dampak yang mungkin ditimbulkan oleh bencana sehingga dibutuhkan suatu upaya penanganan yang terkoordinir dan bersipat terencana sebagaimana yang tercantum didalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.

Dalam kegiatan tanggap darurat selama ini ditemukan sejumlah kelemahan yang perlu segera diupayakan penanganannya, kelemahan utama menyangkut ketepatan dan kecepatan laporan tentang bencana yang terjadi, khusus yang menyangkut kebutuhan pada tahap tanggap darurat. Sebagai akibat kelemahan ini muncul permasalahan antara lain :

- keterlambatan dalam pemberian bantuan kepada para korban.
- Ketidaksesuaian antara bantuan yang diberikan dengan kebutuhan.

- Kekurangan dan kelebihan bantuan.

Penanganan darurat membutuhkan perencanaan, pengorganisasian dan pelatihan yang sebaik-baiknya. Diharapkan dengan penanganan yang efektif akan mampu membatasi jumlah korban dan kerusakan, menghilangkan kesengsaraan, mengembalikan fungsi fasilitas pendukung kehidupan, dan meletakkan dasar-dasar yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.¹²

Hal yang perlu dipersiapkan, diperhatikan dan dilakukan bersama-sama oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam kegiatan tanggap darurat bencana.

- a. Kebijakan yang mengatur tentang kegiatan tanggap darurat atau mendukung usaha preventif kebencanaan.
- b. Kelembagaan pemerintah yang menangani kegiatan tanggap darurat bencana, yang kegiatannya mulai dari penghitungan perkiraan dampak yang ditimbulkan oleh bencana, perencanaan, hingga penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang sifatnya preventif kebencanaan.
- c. Identifikasi lembaga-lembaga yang muncul dari inisiatif masyarakat yang sifatnya menangani kebencanaan, agar dapat terwujud koordinasi kerja yang baik.

¹² N. Carter, 1981. Disaster Management ;A Disaster Manager's Handbook. Asian Development Bank, Bangkok.

- d. Pelaksanaan program atau tindakan ril dari pemerintah yang merupakan pelaksana dari kebijakan yang ada, yang bersifat preventif kebencanaan.¹³

Penyelenggaraan tanggap darurat bencana sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 huruf (b) meliputi :

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya.
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana.
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana.
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar.
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan.
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Dalam hal status tanggap darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi:

- a. Pengerahan sumber daya manusia.
- b. Pengerahan peralatan.
- c. Pengerahan logistik.
- d. Imigrasi, cukai, dan karantina.
- e. Perizinan.
- f. Pengadaan barang/jasa.
- g. Pengelolaan dan pertanggung jawaban uang dan/barang
- h. Penyelamatan.

¹³ Siklus Pengurangan Risiko Berbasis Masyarakat/Komunitas (UNDP, 1994).

- i. Komando untuk pemerintahan/lembaga.

Dari penjelasan diatas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kegiatan tanggap darurat bencana sering terjadi kegagalan penanganan dan kesimpang siuran informasi dan data korban maupun kondisi kerusakan, sehingga mempersulit dalam pengambilan kebijakan untuk penanganan darurat bencana. Sistem Koordinasi juga sering kurang terbangun dengan baik, Penyaluran bantuan, distribusi logistik sulit terpantau dengan baik sehingga kemajuan kegiatan penanganan tanggap darurat kurang terukur dan terarah secara obyektif. Situasi dan kondisi dilapangan yang seperti itu disebabkan belum terciptanya mekanisme kerja Koordinasi Tanggap Darurat Bencana yang baik, terstruktur dan sistematis. Dalam kondisi Kedaruratan Bencana diperlukan sebuah institusi yang menjadi pusat Komando dan Koordinasi kedaruratan bencana sesuai dengan lokasi dan tingkatan bencana yang terjadi.

2. Rehabilitasi Dan Rekonstruksi

Rehabilitasi dan Rekonstruksi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

Menurut Armida, rehabilitasi dan rekonstruksi tidak hanya mengganti atau membangun kembali rumah yang rusak, tetapi juga membangun kehidupan yang lebih aman dan lebih baik disegala sektor. Sehingga dapat menjamin kehidupan masyarakat kedepan secara baik.

Banyak aspek yang harus ditangani disatu sisi dan keterbatasan sumber daya disisi lain, menyebabkan kita harus menentukan skala prioritas dari kegiatan-kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang akan ditangani. Oleh karena itu diperlukan kriteria-kriteria untuk menentukan apakah kegiatan-kegiatan tersebut masuk kedalam skala prioritas atau tidak. Prioritas rehabilitasi dan rekonstruksi dibidang sosial ekonomi, seharusnya diberikan pada kegiatan-kegiatan penggerak utama yang diharapkan mampu mengakselerasi pulihnya kondisi sosial ekonomi masyarakat. Demikian juga bantuan yang berkaitan dengan program rehabilitasi dan rekonstruksi ini hendaknya diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang mampu menjadi penghela dari pulihnya kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Pedoman ini berisi kriteria-kriteria yang dapat digunakan tidak hanya untuk menentukan prioritas program dan kegiatan, tetapi juga dalam kaitan dengan organisasi bantuan, skema bantuan dan proses monitoring dan evaluasi dari kegiatan-kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang akan dilakukan. Dengan menggunakan pedoman ini maka diharapkan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi akan lebih terkoordinasi dengan baik, sesuai dengan rencana aksi daerah. Dengan demikian diharapkan kegiatan-kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi ini akan sinergis dengan strategi pembangunan wilayah, sehingga efektivitas dan efisiensi program akan menjadi lebih maksimal.

3. Penanggulangan Bencana Secara Terencana, Terpadu Dan Menyeluruh

Penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh merupakan serangkaian upaya yang dilakukan untuk meminimalisir dampak yang mungkin ditimbulkan oleh bencana sehingga dibutuhkan suatu upaya penanggulangan bencana meliputi penetapan kebijakan pembangunan berisiko timbulnya bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.

Menurut Jerry Sarimol, terwujudnya penanggulangan bencana secara terencana terpadu, dan menyeluruh yang efektif dan efisien dengan memberdayakan masyarakat. Sedangkan misinya untuk meningkatkan upaya pencegahan dan pengurangan resiko bencana termasuk kesiap siagaan, peringatan dini dan mitigasi. Juga berupaya untuk peningkatkan penanganan dan penanggulangan bencana terhadap korban dan harta benda serta peningkatan upaya penanganan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana yang kesemuanya memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan dan jaringan kerjasama.

Menurut Sayuti Ibrahim, penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari

ancaman risiko dan dampak bencana. Tujuan dari kegiatan penanggulangan bencana tersebut sebagaimana tercantum dalam undang-undang No. 24 Tahun 2007 Pasal 4, yang meliputi:

- a). Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana.
- b). Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- c). Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.
- d). Menghargai budaya lokal.
- e). Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta.
- f). Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan.
- g). Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hal yang perlu dipersiapkan, diperhatikan dan dilakukan bersama-sama oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam penanggulangan bencana.

- a. Kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan kebencanaan atau mendukung usaha preventif kebencanaan seperti kebijakan tata guna tanah agar tidak membangun di lokasi yang rawan bencana.
- b. Kelembagaan pemerintah yang menangani kebencanaan, yang kegiatannya mulai dari identifikasi daerah rawan bencana, penghitungan perkiraan dampak yang ditimbulkan oleh bencana, perencanaan penanggulangan bencana, hingga penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang sifatnya preventif kebencanaan.

- c. Identifikasi lembaga-lembaga yang muncul dari inisiatif masyarakat yang sifatnya menangani kebencanaan, agar dapat terwujud koordinasi kerja yang baik.
- d. Pelaksanaan program atau tindakan ril dari pemerintah yang merupakan pelaksana dari kebijakan yang ada, yang bersifat preventif kebencanaan.
- e. Meningkatkan pengetahuan pada masyarakat tentang ciri-ciri alam setempat yang memberikan indikasi akan adanya ancaman bencana.¹⁴

Dari penjelasan diatas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa penanggulangan bencana di Indonesia masih lebih terarah pada penanganan kedaruratan dan belum pada aspek pencegahan serta pengurangan resiko bencana. Dengan di berlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengamanatkan dibentuknya badan independen yang menangani bencana. Dengan berdirinya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPN) di tingkat pusat dan di tingkat provinsi serta kabupaten/kota, upaya penanggulangan bencana dapat dilaksanakan lebih terencana, terpadu dan menyeluruh dan menyeluruh. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 ini memang telah dirasakan merubah paradigma penanggulangan bencana dari responsive ke preventif , tetapi dalam pelaksanaan masih sedikit program-program pengurangan resiko bencana yang terencana dan terprogram.

¹⁴ Siklus Pengurangan Risiko Berbasis Masyarakat/Komunitas (UNDP, 1994).

4. Manajemen Bencana

Bencana merupakan gangguan yang serius dari berfungsinya suatu masyarakat yang menyebabkan kerugian-kerugian yang besar terhadap lingkungan, material dan manusia, yang melebihi dari kemampuan dari masyarakat yang tertimpa bencana untuk menanggulangi dengan hanya menggunakan sumber-sumber daya masyarakat itu sendiri. Bencana sering diklasifikasikan sesuai dengan cepatnya serangan bencana tersebut (secara tiba-tiba atau perlahan-lahan), atau sesuai dengan penyebab bencana itu (secara alami atau karena ulah manusia). Bencana muncul dari fakta bahwa komunitas-komunitas atau kelompok-kelompok tertentu terpaksa untuk menetap di area-area yang rentan terhadap dampak dari bencana. Munculnya bencana sebagai akibat dari tingkat kerentanan masyarakat yang tinggi. Manajemen penanggulangan bencana secara harfiah dipahami “upaya-upaya penanggulangan bencana” sebagai akibat kolektif atas komponen ancaman atau bahaya dan kerawanan/kerentanan yang secara bersama-sama ada disuatu wilayah itu. Dalam konteks manajemen bencana, bencana dipahami sebagai suatu siklus” penanggulangan/penanganan bencana yang terdiri dari : (1)kejadian bencana, (2)penanganan darurat, (3)rehabilitasi, (4)rekontruksi, (5)mitigasi/pengurangan dampak, (6)kesiap-siagaan. Manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta

pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi.¹⁵

Manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, penanganan darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Manajemen bencana atau istilah yang dipakai oleh sekretariat bakornas (1996) adalah penanggulangan bencana merupakan kebutuhan nasional yang bersifat sinambung, baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Kerugian akibat bencana alam dapat menghambat laju pembangunan serta menguras sumber-sumber yang diperlukan untuk mencapai tujuan pembangunan.¹⁶ Oleh karena itu persiapan untuk menghadapi dan mencegah bencana merupakan bagian tak terpisahkan dari perencanaan pembangunan, baik nasional maupun daerah, dilaksanakan secara terus menerus dan tidak hanya merupakan suatu respon untuk peristiwa bencana tertentu (carter,1981).

Pada dasarnya upaya-upaya penanggulangan bencana dibagi dalam dua fase yaitu

1. Fase Pengurangan Resiko Pra-bencana

Fase ini merupakan upaya yang dilakukan sebelum bencana terjadi. Atau dengan kata lain adanya upaya untuk meminimalkan risiko dari kemungkinan terjadinya suatu bencana. Fase ini meliputi mitigasi dan kesiapan.

¹⁵ Modul Pelatihan UNDP/UNDRO, Pengurangan bencana oleh A.W.Coburn, R.J.S Spence dan A.pomonis, Cambridge, juni 1991.

¹⁶ Konsep-konsep kebencanaan dan penanggulangan bencana. Makalah seminar disampaikan oleh soetarto, 1997.

2. Fase Pemulihan Pasca Bencana

Fase ini merupakan upaya yang dilakukan setelah terjadinya suatu bencana. Dalam hal ini merupakan suatu bentuk daya tanggap terhadap peristiwa bencana. Fase ini meliputi penanganan darurat (bantuan), rehabilitasi dan rekonstruksi.

Terjadinya suatu bencana merupakan awal siklus manajemen bencana sebagai kejadian yang tidak hanya perlu ditangani tetapi juga dicegah dan dikurangi dampak/kerugian yang ditimbulkan.

Siklus manajemen bencana (Manajemen Geografi Indonesia, Volume 17, No. 1, Tahun 2003) meliputi :

a. Kejadian Bencana.

Terjadinya suatu bencana merupakan awal siklus manajemen bencana sebagai kejadian yang tidak hanya perlu ditangani tetapi juga dicegah dan dikurangi dampak/kerugian yang ditimbulkan.

b. Tanggap Darurat.

Salah satu tahapan dalam manajemen bencana adalah tahap tanggap darurat bencana yang mana kegiatan ini dilakukan pada saat pasca bencana yang perlu segera diupayakan penanganannya, Penanganan darurat membutuhkan perencanaan, pengorganisasian dan pelatihan yang sebaik-baiknya.

c. Rehabilitasi.

Rehabilitasi merupakan proses untuk membantu masyarakat yang terkena bencana agar kembali mampu melaksanakan fungsi-fungsinya dengan sebaik-baiknya.

d. Rekonstruksi.

Merupakan komponen manajemen bencana yang menghubungkan semua kegiatan manajemen bencana dengan pembangunan nasional. Rekonstruksi harus dapat menjamin bahwa bencana dan upaya penanggulangannya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pembangunan nasional.

e. Kesiapsiagaan.

Kesiapsiagaan merupakan tindakan-tindakan yang terfokuskan pada pengembangan rencana untuk menanggapi bencana secara cepat dan efektif segera sesudah bencana terjadi. Rencana tersebut seperti rencana evakuasi dan sistem informasi harus jelas diberitahukan kepada masyarakat. Dalam siklus penanggulangan bencana, kesiapsiagaan merupakan kegiatan yang dilakukan setelah upaya mitigasi baik secara struktural maupun non struktural. Kegiatan kesiapsiagaan merupakan upaya mempersiapkan diri terhadap bencana yang mungkin timbul.

Kegiatan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana antara lain melalui :

- Upaya penelitian dan pemetaan daerah rawan bencana dengan mengaplikasikan ilmu pengetahuan dan teknologi maju.

- Mengembangkan sistem informasi penanggulangan bencana dan pemanfaatan informasi mengenai kerawanan suatu daerah dalam perencanaan pembangunan dan dalam penyusunan rencana umum tata ruang pada setiap tingkat.
- Penyiapan perangkat lunak maupun keras, pelatihan, penyuluhan dan pendidikan bagi petugas maupun masyarakat secara terencana, sistematis dan berkelanjutan dengan memanfaatkan berbagai prosedur tetap yang disusun sesuai dengan jenis bencana.
- Peningkatan penyuluhan agar masyarakat tidak tinggal di daerah bahaya.
- Penyempurnaan peraturan perundang-undangan dibidang penanggulangan bencana.

5. Mitigasi Bencana

Kegiatan-kegiatan pada tahap pra bencana erat kaitannya dengan istilah mitigasi bencana yang merupakan upaya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. Mitigasi bencana mencakup baik perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan untuk mengurangi risiko-risiko dampak dari suatu bencana yang dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan risiko jangka panjang.

Mitigasi bencana yang efektif harus memiliki tiga unsur utama, yaitu penilaian bahaya, peringatan dan persiapan.

a. Penilaian bahaya (*hazard assessment*).

diperlukan untuk mengidentifikasi populasi dan aset yang terancam, serta tingkat ancaman. Penilaian ini memerlukan pengetahuan tentang

karakteristik sumber bencana, probabilitas kejadian bencana, serta data kejadian bencana masa lalu. Tahapan ini menghasilkan peta potensi bencana yang sangat penting untuk merancang kedua unsur mitigasi lainnya.

b. Peringatan (*warning*).

diperlukan untuk memberikan peringatan kepada masyarakat tentang bencana yang akan mengancam. Sistem peringatan didasarkan pada data bencana yang terjadi sebagai peringatan dini serta menggunakan berbagai saluran komunikasi untuk memberikan pesan kepada pihak yang berwenang maupun masyarakat. Peringatan terhadap bencana yang akan mengancam harus dapat dilakukan secara cepat, tepat dan dipercaya.

c. Persiapan (*preparedness*).

kegiatan kategori ini tergantung kepada unsur mitigasi sebelumnya (penilaian bahaya dan peringatan), yang membutuhkan pengetahuan tentang daerah yang kemungkinan terkena bencana dan pengetahuan tentang sistem peringatan untuk mengetahui kapan harus melakukan evakuasi dan kapan saatnya kembali ketika situasi telah aman. Tingkat kepedulian masyarakat dan pemerintah daerah dan pemahamannya sangat penting pada tahapan ini untuk dapat menentukan langkah-langkah yang diperlukan untuk mengurangi dampak akibat bencana. Selain itu jenis persiapan lainnya adalah perencanaan tata ruang yang menempatkan lokasi fasilitas umum dan fasilitas sosial diluar zona

bahaya bencana (mitigasi non struktur), serta usaha-usaha keteknikan untuk membangun struktur yang aman terhadap bencana dan melindungi struktur akan bencana (mitigasi struktur).

6. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otoritas terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi kebijakan pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output), maupun sebagai suatu dampak (outcome).¹⁷ Implementasi kebijakan merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan dan non tindakan oleh berbagai aktor, terutama birokrasi yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting dalam pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kecuali kalau diimplementasikan.

Pembangunan yang bertujuan mengatasi berbagai kemiskinan, keterbelakangan dan sebagainya untuk mencapainya diperlukan kegiatan-kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam program-program. Untuk mewujudkan program atau proyek secara nyata perlu adanya pelaksanaan. Maka dapat

¹⁷ Daniel A. M. dan Paul A. S. dalam Solichin Abdul Wahab *Analisis Kebijaksanaan*. Bumi Aksara, Jakarta. 2001.

dikatakan pelaksanaan atau implementasi program atau proyek merupakan usaha mendasar dalam pembangunan. Program-program dipandang sebagai sebuah proses kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan, dilaksanakan dan dievaluasi sebagai sebuah proses kebijaksanaan pemerintah, yang dilaksanakan melalui tahap-tahap; problem identification, formulation, legitimation, implementation dan evaluation.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Daniel A. Mazmania dan Paul A. Sabatier berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Sedangkan menurut Susilo (2007:174) implementasi merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai, dan sikap.

Miller & Sellar (1985) mendefinisikan kata implementasi sebagai kegiatan.

Pressman & Wildavsky mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya.

Implementasi memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Efektifitas implementasi ditentukan oleh kemampuan untuk membuat hubungan dan sebab akibat yang logis antara tindakan dan tujuan.

proses implementasi sebagai keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.¹⁸

Menurut Adam Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Implementasi kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil. Sementara itu, Van Meter dan

¹⁸ Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan dan formulasi dan Implementasi Kebijakan Negara*. bumi Aksara, 1990. Hal 65.

Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.¹⁹

7. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana

Implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat, implementasi kebijakan bukanlah merupakan proses mekanisme dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai dengan apa yang diformulasikan dalam kebijakan, hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi kebijakan bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.²⁰

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata mengalami kesulitan ketika harus dipraktekkan didalam lapangan. Selama proses implementasi kebijakan beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi kebijakan selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijakan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak

¹⁹ *Op.cit.* Budi Winarno, "Teori dan Proses Kebijakan Publik," , hal.102

²⁰ Muhajir Darwin, *Hasil Loka Karya, Analisis Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992

memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijakan.

Menurut pakar implementasi kebijakan penanggulangan bencana DR. Pujiono, Implementasi Kebijakan Penanggulangan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi pemerintah dalam perlindungan masyarakat. Oleh karenanya masyarakat mengharapkan pemerintah dapat melaksanakan penanggulangan bencana sepenuhnya. Pendekatan yang terpadu semacam ini menuntut koordinasi yang lebih baik diantara semua pihak, baik dari sektor pemerintah, swasta, masyarakat, badan-badan internasional dan lembaga-lembaga terkait lainnya.

Menurut sjarief dan kodoatie (2006), implementasi kebijakan penanggulangan bencana merupakan tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mereduksi bencana baik dampak komunitas yaitu jiwa, harta benda, maupun dampak infrastruktur. Implementasi kebijakan penanggulangan bencana dapat dilakukan dalam tiga fase yaitu sebelum, pada saat dan setelah terjadinya bencana.

Menurut buku disaster management-A Disaster manager's handbooks (carter 1991). Dalam implementasi kebijakan penanggulangan bencana ada beberapa tahapan yang harus dilakukan yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, operasi, dan pemeliharaan, organisasi, kepemimpinan, pengendalian, evaluasi dan monitoring. Kesemuanya ini bertujuan agar dalam pengelolaan bencana berjalan sesuai dengan prosedur yang berlaku serta agar tujuan pengelolaan dapat tercapai sesuai dengan tujuan bersama. Sebuah pengelolaan bencana jelas memerlukan sebuah kesatuan antar elemen, karena pada dasarnya sebuah proses penanganan

bencana banyak sekali elemen-elemen dalam masyarakat yang ikut berperan serta aktif yang alangkah lebih baiknya agar terkoordinasi lebih baik untuk menanggulangi tumpang tindih serta kesembrautan yg dapat memperkeruh keadaan sehingga perlu adanya sebuah pengelolaan bencana terpadu.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan bencana pada prinsipnya dapat dilakukan secara fisik dan non fisik dengan regulasi yang baik dan komperhensif dari seluruh rangkaian upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat untuk meminimalkan atau mengurangi dampak yang ditimbulkan oleh bencana tersebut.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana menyebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan berisiko timbulnya bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. disebutkan dalam pasal 20 bahwa badan penanggulangan bencana daerah mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien.
- b. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Dengan mengetahui kerentanan bencana yang ada maka dapat dianalisis pola-pola penanggulangan bencana yang digunakan untuk mengurangi dampak bencana dikemudian hari.

Penelitian ini menjelaskan tentang pola penanggulangan bencana yang dilakukan pemerintah kabupaten bantul sehingga operasionalisasinya lebih mengarah pada definisi operasional Penanggulangan Bencana yang meliputi :

a. Penanggulangan Bencana Aktif

- Program pendidikan dan pelatihan.
- Pembentukan organisasi masyarakat.
- Subsidi peralatan keamanan.
- Peningkatan kesadaran dan informasi umum.

b. Penanggulangan Bencana Pasif

- Pengkajian bahaya (mengkaji sifat dan perilaku bahaya ditingkat komunitas) seperti : pengkajian sifat bencana alam.
- Pengkajian kerentanan (mengidentifikasi unsur-unsur yang beresiko atau mengacu pada sebab dasar) seperti: kondisi geografis lokasi bahaya.
- Pengkajian kemampuan (mengkaji sumber-sumber daya yang dimiliki)
- Pembangunan sarana prasarana fisik.

Analisis tersebut nantinya akan diperoleh kesimpulan yang lebih mampu untuk meminimalisir kendala-kendala dalam proses pelaksanaannya sehingga upaya penanggulangan bencana bukan hanya menjadi wacana tetapi juga menjadi bagian dari sistem kewaspadaan pemerintah bersama masyarakat.

D. Definisi Konseptual

Konsep dalam penelitian digunakan untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak diteliti. Konsep merupakan istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak, kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Melalui konsep diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lain.²¹

Adapun konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini adalah :

1. Tanggap Darurat adalah Serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pendampingan dan penanganan pengungsi, serta pemulihan sarana prasarana.
2. Rehabilitasi Dan Rekonstruksi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya

²¹ Sinarimbun, Masri dan Sofyan Efendi, *Metodologi penelitian survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal

hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

3. Penanggulangan Bencana Secara Terencana, Terpadu Dan Menyeluruh adalah penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.
4. Manajemen Bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, penanganan darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Hal ini merupakan kebutuhan nasional yang bersifat berkesinambungan, baik bagi pemerintah maupun masyarakat. kerugian akibat bencana alam dapat menghambat laju pembangunan dan menguras sumber-sumber yang diperlukan untuk pencapaian tujuan pembangunan.
5. Mitigasi Bencana adalah Bagian dari manajemen bencana yang termasuk dalam proses pengurangan bencana untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana.
6. Implementasi Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan

tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

7. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.

E. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut Koentjaraningrat (1999) yang di maksud dengan definisi operasional adalah “usaha mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain”²².

Karakteristik dari orang-orang dilihat atau dinilai dalam prosesi persepsi sosial adalah status orang yang dinilai akan mempunyai pengaruh yang besar bagi persepsi orang yang nilai, orang yang dinilai di tempatkan dalam kategori tertentu untuk memudahkan pandangan-pandangan orang yang menilai dan biasanya kategori tersebut terdiri dari status dan peranan , Sifat perangai orang-orang yang dinilai akan memberikan pengaruh yang besar terhadap persepsi orang lain tertentu atau suatu badan tertentu.

a. Tanggap Darurat

Indikator tanggap darurat pada aspek ini adalah sebagai berikut :

1. Koordinasi.

²² Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT .Gramedia, Jakarta 1974, hal 75

2. Data dan informasi.
3. Evaluasi.

b. Rehabilitasi Dan Rekonstruksi

Hal ini dapat dilihat dengan indikator sebagai berikut :

1. Rencana tindak lanjut Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
2. Bantuan bangunan permanen.
3. Pembangunan Tenda/selter.

c. Penanggulangan Bencana Secara Terencana, Terpadu Dan Menyeluruh

Aspek ini dapat dilihat dengan indikator efektifitas dan kemampuan sebagai berikut :

1. dilibatkannya seluruh jajaran lembaga atau instansi secara keseluruhan didalam upaya penanggulangan bencana.
2. Sosialisasi Program.
3. Monitoring dan Evaluasi.

F. Metode Penelitian

Menurut Winarno Surachmad (1978) bahwa :

*“Metode merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Dengan menggunakan tehnik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyidik serta dari suatu penyelidikan.”*²³

²³ Winarno Surachmand, Dasar dan Tehnik Reseach, Tarsito Bandung, 1978, hal 131

Metode penelitian dilakukan sebagai pedoman bagi peneliti agar tidak menyimpang dari prosedur dan tata cara ilmiah sehingga hasil penelitian memperoleh bobot ilmiah yang tinggi. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dan penelitian lapangan (*field research*). Metode deskriptif kualitatif bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat terhadap sikap dan fenomena-fenomena yang akan diteliti. Peneliti juga tidak mengajukan hipotesa akan tetapi mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, data kualitatif berupa pandangan dan pendapat, konsep-konsep, tanggapan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Penelitian kualitatif berbeda dengan kuantitatif yang lebih fokus pada angka-angka kuantitas.²⁴

Sedangkan penelitian lapangan dapat juga dianggap sebagai pendekatan luas dalam penelitian kualitatif atau sebagai metode untuk mengumpulkan data kualitatif. Ide pentingnya adalah bahwa peneliti berangkat ke “lapangan” untuk mengadakan pengamatan tentang suatu fenomena dalam suatu keadaan alamiah. Dalam hal demikian maka pendekatan ini terkait erat dengan pengamatan-berperan serta. Peneliti lapangan biasanya membuat catatan lapangan secara ekstensif yang kemudian dibuatkan kodenya dan dianalisis dalam berbagai cara.²⁵

Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat. Dengan data kualitatif kita dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat, dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat. Dan

²⁴ Agus Salim, 2001. Teori dan Paradikma penelitian social. Yogyakarta: Tiara wacana.

²⁵ Lexy J. Moleong, 1989:26. Penelitian Metode Kualitatif. Bandung: Remaja Rosda Karya.

lagi, data kualitatif lebih condong dapat membimbing kita untuk memperoleh penemuan-penemuan yang tak diduga sebelumnya dan untuk membentuk kerangka teoritis yang baru; data tersebut membantu peneliti untuk melangkah lebih jauh dari praduga dan kerangka kerja awal.²⁶

Pada penelitian kualitatif, data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian kata. Data itu mungkin telah dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara dan intisari dokumen), dan biasanya diproses kira-kira sebelum siap digunakan (melalui pencatatan, pengetikan, penyuntingan, atau alih tulis), tetapi analisis kualitatif biasanya disusun kedalam teks yang diperluas.²⁷

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah Penelitian deskriptif (kualitatif), sehingga dapat digambarkan secara sistematis mengenai suatu keadaan, situasi, dan fenomena, tentang Analisis Kebijakan Mitigasi Bencana Pasca Gempa Bumi 2006 yang ada Di Kabupaten Bantul.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGPOLINMAS) Kabupaten Bantul, Jalan KH.Wahid Hasyim Sumuran Palbapang Bantul.

Dalam setiap daerah permasalahan pasti akan muncul dan selalu ada, namun tidak semua daerah mempunyai permasalahan yang sama. Dengan pertimbangan waktu yang tersedia, jarak yang ditempuh tenaga dan biaya

²⁶ Matthew B.Miles dan Huberman. 1992:2.

²⁷ Ibid hal.15

yang harus dikeluarkan oleh penulis, maka penulis mengambil keputusan untuk melakukan penelitian di Kabupaten Bantul.

3. Unit analisis data

Unit analisis data penelitian ini lebih difokuskan pada Analisis Kebijakan Mitigasi Bencana Pemerintah Kabupaten Bantul Pasca Gempa Bumi 2006. Dalam hal ini menyangkut permasalahan upaya yang dilakukan pemerintah dalam memberikan peringatan dini akan munculnya bencana dan meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat akan bahaya bencana.

Berdasarkan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan yang tepat, untuk dijadikan sumber data dalam menyusun skripsi ini. Dalam hal ini penyusun akan mewawancarai beberapa aparat atau pihak yang terkait dengan penelitian ini antara lain yaitu :

- a. kepala seksi kesiap siagaan bencana Kantor Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGPOLINMAS) Kabupaten Bantul.
- b. Staf-staf Kantor Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Bantul yang terkait dengan penelitian ini.
- c. masyarakat Kabupaten bantul yang merupakan obyek langsung dari kebijakan Pemerintah.

4. Tehnik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah :

a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan menggunakan dan mempelajari dokumentasi atau arsip-arsip atau catatan, tabel maupun peta, tempat dijadikan penelitian, dimana dengan dokumentasi yang ada dapat memberikan gambaran tentang keadaan daerah penelitian.²⁸

Data dari dokumentasi akan digunakan sebagai data sekunder dan data pendukung setelah observasi dan wawancara. Termasuk dalam data ini adalah dokumen-dokumen resmi dari instansi-instansi pemerintah terkait.

Data Dokumentasi yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah : Pengumpulan data-data dari laporan pelaksanaan tugas tahunan Bagian Kesbangpolinmas Kabupaten Bantul, Keputusan Bupati Kabupaten Bantul, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bantul.

b. Wawancara

Wawancara adalah usaha mengumpulkan data berupa informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula. Ciri utama wawancara adalah kontak

²⁸ Kuntjoronigrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT, Gramedia, Jakarta, 1999, hal. 228.

langsung dengan tatap muka (*face to face relationship*) antara si pencari informasi (*interviewer atau information hunter*) dengan sumber informasi.²⁹

Maksud mengadakan wawancara antara lain mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan organisasi, perasaan, motivasi, merekonstruksi kebulatan-kebulatan, memproyeksikan kebulatan-kebulatan yang telah diharapkan pada masa mendatang, memperivikasi konstruksi yang dikembangkan oleh penulis.³⁰

Dalam penelitian ini, penulis melakukan pencatatan manual sebagai alat untuk memaksimalkan data yang diperoleh. Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur agar diperoleh kedalaman informasi.

Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan beberapa pihak yang terkait dengan penelitian yaitu : Kepala Dinas Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (KESBANGPOLINMAS), Staf-staf Kantor Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Bantul yang terkait dengan penelitian ini, dan Warga masyarakat Kabupaten bantul yang merupakan obyek langsung dari kebijakan Pemerintah.

c. Observasi

Yang dimaksud dengan observasi adalah agar data-data yang dikumpulkan dapat ditemukan secara lebih mendalam. Observasi

²⁹ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, 2007, Hal. 118.

³⁰ Lincoln dan Guba dalam Moeloeng, 1989, hlm 135

diartikan sebagai pengalaman dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang tengah diteliti. Dengan menggunakan observasi langsung diharapkan kelemahan-kelemahan yang terdapat pada teknik interview dapat ditutupi, misalnya ketika responden sangat sulit untuk diwawancarai karena kegagapannya dengan mekanisme formal dalam wawancara.

Dalam observasi ini, dilakukan pengamatan yang intensif dan pencatatan yang sistematis terhadap fenomena-fenomena dan gejala-gejala yang diteliti yaitu mengenai Analisis Kebijakan Mitigasi Bencana Pemerintah Kabupaten Bantul pasca Gempa Bumi 2006.

5. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari pihak-pihak yang terkait dalam penelitian, dimana data tersebut diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan langsung dengan penelitian. Dalam hal ini data pemerintahan Kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Data pendukung dalam penelitian ini. Adapun data yang diperoleh peneliti dalam penelitian ini adalah dengan wawancara dan dokumentasi yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti pada penelitian ini.

6. Analisis Data

Penelitian ini merupakan deskriptif yang bersifat kualitatif . Sesuai dengan sifat penelitian tersebut, maka data dan bahan yang digunakan adalah data yang diperoleh dilapangan untuk kemudian didukung dengan data dan dokumen-dokumen dilapangan untuk kemudian didukung dengan data dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Langkah-langkah dalam pengumpulan data hingga pengambilan keputusan adalah sebagai berikut³¹:

- a. Mengumpulkan informasi atau data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dilapangan baik primer maupun sekunder. Dalam pengumpulan data, karakteristik sosial, ekonomi dan demografi populasi penelitian memiliki peran penting.
- b. Memeriksa data yang diperoleh dilapangan
Mengadakan pemeriksaan data yang diperoleh dilapangan disesuaikan dengan tujuan penelitian , sehingga dapat diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.
- c. Menyusun klarifikasi informasi dari data yang diperoleh
Input ini diproses melalui beberapa tahapan yaitu, pengumpulan informasi, pemerosesan data. Setiap tahapan tersebut dapat mempengaruhi akurasi dan kualitas kesimpulan yang akan didapat.
- d. Mendeskripsikan sekaligus menganalisis dan menginterpretasikan data

³¹ Lexi J. Maleong, *metode penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung,1990.

Dadalam menganalisis data yang didapat tergantung dari jenis informasi dan kategori laporan peneliti. Jenis informasinya bisa berupa deskriptif.

e. Mengambil kesimpulan

Merupakan tahapan yang paling akhir , yaitu memberi informasi tentang apa yang telah dilakukan oleh peneliti secara singkat dan padat dari keseluruhan data laporan yang diperoleh dari penelitian.