

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Di tahun 2006 Yogyakarta di guncang oleh gempa hebat yang berkekuatan 5,9 skala richter, dan daerah yang paling parah akibat gempa ini adalah kabupaten Bantul karena berdekatan dengan episentrum (*pusat gempa*) yang berada di Samudera Indonesia. Berdasarkan analisis Badan Meteorologi dan Geofisika gempa berkekuatan 5,9 skala richter berpusat di 8,2 LU, 110 BT, berada 37 km selatan Yogyakarta di kedalaman 33 km. Tercatat jumlah korban tewas sebanyak 5.162 orang. Berdasarkan sumber pemerintah provinsi dan satkorlak DIY korban tewas paling banyak dari Kabupaten Bantul 3.082 orang, Sleman 184 orang, kota Yogyakarta 151 orang, Gunung Kidul 58 orang, Kulonprogo 15 orang sedangkan 1.672 orang berasal dari berbagai kota di Jawa Tengah.

Dampak langsung akibat gempa di Bantul adalah meningkatnya jumlah penduduk miskin dan tingkat kemiskinan di wilayah yang terkena gempa, jumlah keluarga miskin meningkat rata-rata 2%. Pada tahun 2004 jumlah penduduk miskin di Bantul sebesar 151,4 ribu orang yang berarti tingkat kemiskinannya sebesar 18,55%. Pascagempa jumlah penduduk miskin di Bantul menjadi sebesar 266,3 ribu orang, artinya tingkat kemiskinan meningkat sebesar 34,3%.¹

Akibat dari gempa tersebut banyak kemudian bangunan konstruksi rumah dan bangunan pusat pembelanjaan juga ikut rusak beberapa lantai, pabrik-pabrik

¹ www.bappeda.bantulkab.go.id. *Penyusunan Rencana Strategis Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) Kabupaten Bantul 2007*.

serta bahan baku usaha yang hancur, serta beberapa bangunan Universitas serta sekolahan juga hancur dan rusak bahkan barang yang sudah siap impor pun ikut hancur akibat gempa tersebut. Selain itu cagar budaya seperti bangunan candi prambanan dan beberapa tempat di kraton Yogyakarta bahkan makam raja-raja di imogiri juga ikut rusak akibat dari gempa tersebut. Sektor produktif adalah sektor yang banyak mengalami kerugian akibat gempa tersebut. Berdasarkan data dari BAPPENAS dan Bank Dunia (2006) mengestimasi kerugian usaha mikro,kecil dan menengah (UMKM) di kabupaten bantul sekitar 7 triliun rupiah. Tidak hanya rekonstruksi rumah, sektor ekonomi produktif, terutama UMKM. Sensus Ekonomi 2006, yang dilakukan oleh BPS, mencatat dari 403 ribu unit usaha di DIY ternyata 99 persen tergolong UMKM. Di Bantul, unit usaha mikro, kecil, dan menengah masing-masing menyumbang 25,3%, 22,9%, dan 22,2% dari total unit usaha di DIY. Namun ironisnya anggaran untuk pemulihan sektor UMKM relatif sangat minim pada saat itu yaitu sebesar Rp 61,9 miliar di tahun 2006,terdiri atas Rp 14,9 miliar dana dari APBN dan anggaran dekonsentrasi ditambah Rp 47 miliar dari pemerintah provinsi².

Dalam menangani bencana gempa ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dan Provinsi meng akomodir bantuan yang berasal dari luar negeri yaitu pembangunan rumah berjumlah 12 ribu,dana tersebut berasal dari Uni Eropa, Belanda, Inggris, Finlandia, Kanada, Denmark serta Asian Development Bank. ³

²www.bappeda.bantulkab.go.id*Penyusunan Rencana Strategis Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) Kabupaten Bantul 2007*

³<http://portal.jogjaprov.go.id>

selain itu pemerintah pusat,presiden beserta para menteri juga hadir di Yogyakarta untuk memberikan bantuan dan instruksi kepada para stakeholder pemerintah daerah jawa tengah dan DIY. Secara umum ada dua sumber dana pengelolaan bencana ini,yaitu dari APBNA dan non APBN. Dana dari APBN turun dalam dua tahap masing-masing sebesar Rp 50.000.000 sementara dana non APBD berasal dari kedubes China, UNESCAP staff Ass. Bangkok thailand,kedubes Indonesia di phnomphen cambodia,Korea Int.Coop.,Hongkong peduli,Kedubes Indonesia di Turki. Total dana non APBD ini adalah Rp. 23.539.129.082 (per 22 juni 2006, Kompas 22 juni 2006). Dana-dana itu kemudian digunakan untuk bantuan logistik seperti lauk-pauk dan bantuan operasional. Bantuan logistik sebesar Rp. 90.000 /jiwa/bulan untuk provinsi DIY (lima Kabupaten) sebanyak 810.225 jiwa, seangkan untuk Provinsi Jawa Tengah (enam Kabupaten) sebanyak 442.631 jiwa.⁴

Kabupaten Bantul merupakan kabupaten yang memiliki potensi wisata yang besar karena daerah ini merupakan daerah yang berbatasan langsung dengan samudera Indonesia,sehingga memiliki banyak objek wisata pantai. Namun seiring dengan potensi wisata tersebut kabupaten bantul juga memiliki potensi Bencana alam, gempa di tahun 2006 provinsi DIY yang memakan korban hingga 6.234 korban jiwa serta 36.300 korban yang mengalami luka berat dan ringan serta kerugian materil diperkirakan mencapai US\$ 3,1 juta berdasarkan data CGI. Gempa bantul merupakan gempa tektonik yang disebabkan oleh pergeseran/gerak

⁴<http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/59> detik dalam 59 skala richter

lempeng yang terjadi secara tiba-tiba, melihat kondisi Kabupaten Bantul tepat di atas lempeng Australia dan lempeng pasifik, menurut Badan Meteorologi dan Geofisika bahwa gempa yang terjadi berada di kordinat kedua lempeng tersebut.

Dari segi geografisnya Indonesia terletak diantara dua benua dan dua samudera, yaitu benua Asia disebelah utara dan benua Australia disebelah selatan serta samudera hindia dan samudera pasifik. Selain itu Indonesia merupakan negara kepulauan dan memiliki banyak keaneka ragaman flora dan fauna yang membuat Negara ini kaya akan Sumber daya alamnya. Indonesia juga merupakan jalur *ring of fire* yaitu rangkaian gunung aktif dunia yang membentang dari mulai pantai barat Amerika selatan terus ke pantai barat Amerika Utara lalu melingkar ke Kanada, semenanjung kamsatscka, Jepang, Indonesia, Selandia Baru dan kepulauan Pasifik selatan.

Selain itu di Indonesia terjadi banyak sekali gempa setiap tahunnya, hal ini disebabkan letak Indonesia yang dilingkari oleh tiga lempeng tektonik dunia yakni lempeng Indo-Australian, Eurasi, dan lempeng Pasifik. Bencana tsunami Aceh dan sebagian Sumatera Utara tahun 2004, gempa di pulau Nias 2005 dan gempa yang menimpa Yogyakarta dan sebagian Jawa Tengah di tahun 2006 dan bencana gunung Merapi serta tsunami Mentawai di akhir tahun 2010 yang memakan ratusan ribu jiwa secara keseluruhan merupakan fakta bahwa Negara ini memiliki potensi bencana yang cukup tinggi. Menurut catatan Direktorat Vulakonologi dan Mitigasi bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan Sumber daya Mineral menunjukkan bahwa terdapat 28 wilayah di Indonesia yang merupakan wilayah rawan bencana gempa dan tsunami yaitu diantaranya Provinsi NAD,

Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Tengah dan DIY bagian selatan, Jawa Timur bagian selatan, Bali, NTB dan NTT, kemudian Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi selatan, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen, dan Fak-Fak di Papua serta Balikpapan di Kalimantan timur.

Daerah istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi di Indonesia yang merupakan daerah rawan bencana, karena daerah ini memiliki gunung Merapi disebelah utara yang masih aktif hingga saat ini, The International Association of Volcanology and Chemistry menjuluki Merapi sebagai gunung berapi 10 tahunan sejak 1995 karena aktivitasnya yang tinggi dan banyaknya korban akibat letusan dengan intensitas yang cukup tinggi, sedangkan dibagian selatan berbatasan langsung dengan samudera Hindia yang berbatasan langsung dengan kabupaten Bantul bagian selatan.

Menurut teori lempeng tektonik, permukaan bumi terpecah menjadi beberapa lempeng tektonik besar. Lempeng tektonik adalah segmen keras kerak bumi yang mengapung di atas astenosfer yang cair dan panas. Oleh karena itu, maka lempeng tektonik ini bebas untuk bergerak dan saling berinteraksi satu sama lain. Daerah perbatasan lempeng-lempeng tektonik, merupakan tempat-tempat yang memiliki kondisi tektonik yang aktif, yang menyebabkan gempa bumi, gunung berapi dan pembentukan dataran tinggi. Teori lempeng tektonik merupakan kombinasi dari teori sebelumnya yaitu: Teori Pergerakan Benua (Continental Drift) dan Pemekaran Dasar Samudra (Sea Floor Spreading).⁵

Akibat dari pergerakan lempeng tersebut terjadilah :

⁵http://www.bmkg.go.id/bmkg_wilayah_2/Geofisika/Gempabumi.bmkg

1. Vulkanisme
2. Gempa bumi
3. Tsunami
4. Tanah longsor

Tindakan mitigasi bencana haruslah menjadi tindakan yang nyata dan continue (berkelanjutan) untuk dilakukan di Negara ini secara nasional. Mitigasi bencana membutuhkan waktu yang cukup panjang bahkan berpuluh tahun dan harus berkelanjutan dalam implementasinya serta melibatkan berbagai pihak, baik pemerintah dan instansi, swasta, dan masyarakat. Dimana ketiga elemen tersebut memiliki peran dan tanggung jawab masing-masing dalam tindakan mitigasi ini, serta harus memiliki koordinasi dan komunikasi yang efektif.

Mitigasi bencana juga mencakup hal-hal seperti konsep teknik sipil, perencanaan tata ruang, sosial masyarakat serta ekonomi dan politik. Hal ini yang menjadikan mitigasi bencana adalah suatu tindakan bersama dalam menanggulangi bencana, baik terkait pemulihan infrastruktur maupun sosial dan ekonomi. Dalam mitigasi bencana objek utama adalah masyarakat yang terkena dampak langsung bencana, ini yang kemudian tindakan pemerintah dalam memberdayakan masyarakat untuk menjadikan masyarakatnya tanggap dalam menanggulangi bencana tersebut. Pada dasarnya penanggulangan bencana dilakukan pada saat pasca terjadinya bencana, namun mengurangi dan menyiapkan diri untuk lebih waspada dan menambah wawasan terkait bencana akan jauh lebih mengurangi resiko dan mengurangi jumlah kerusakan serta korban yang diakibatkan bencana tersebut.

Dilihat dari segi potensi Bencana, Kabupaten Bantul memang tidak terlalu sering terjadi bencana alam di bandingkan dengan kabupaten sleman di sebelah utara Provinsi DIY yang merupakan letaknya Gunung Merapi yang masih aktif hingga saat ini, ancaman erupsi Merapi menjadikan pusat perhatian Pemerintah setempat maupun pusat. Namun bukan berarti Bantul tidak memiliki potensi bencana alam, gempa di tahun 2006 adalah bukti bahwa kabupaten ini merupakan juga rawan bencana karena letak kondisi Kabupaten Bantul tepat diatas lempeng Australi dan lempeng Pasifik yang menyebabkan Kabupaten Bantul rawan akan bencana gempa bumi.

Hal ini yang kemudian haruslah disadari oleh pemerintah daerah kabupaten dan masyarakat Bantul untuk sadar akan potensi bencana yang mengancam mereka, peran pemerintah sangat diperlukan disini sebagai aktor pembuat kebijakan dan penggerak roda pemerintahan, baik daerah maupun pusat. Sehingga kebijakan pengembangan dan pembangunan daerah sesuai dengan letak geografisnya, serta memberikan pemahaman terhadap masyarakat untuk menjadi masyarakat yang siap siaga terhadap bencana. Karena banyaknya korban yang berjatuhan saat terjadinya bencana bukan semata-mata karena seberapa besarnya suatu bencana, namun juga terkadang disebabkan oleh ketidaktahuan dan kurangnya pengetahuan masyarakat dalam menghadapi bencana alam, seperti pada pemberian pertolongan pertama pada korban.

Peran pihak swasta seperti LSM dan sejenis juga menjadi bantuan dan pertolongan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan pemerintah sebagai partner. Karena menghadapi bencana yang tidak dapat diduga terkadang membuat

kekacauan yang luarbiasa,baik dari segi infrastruktur pembangunan maupun kondisi fisik, mental, dan materil yang cukup parah. Sehingga dibutuhkan peran aktif pihak swasta dalam memulihkan keadaan pada saat terjadinya bencana maupun maupun pasca bencana. Peran swasta dalam hal ini bisa terkait yang langsung berkaitan dengan bencana (volunteer, PMI, dll) dan pihak swasta sebagai investor juga sangat membantu dalam pemulihan dan pembangunan ekonomisuatu daerah yang terkena dampak bencana untuk kembali membantu pemerintah pusat maupun daerah dalam menghidupkan kembali sendi-sendi ekonomi di daerah yang terkena dampak bencana.

Pemerintah dalam hal ini harus memberikan rasa aman dan keamanan bagi seluruh aspek masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. Oleh sebab itu seperti yang tertuang dalam UU No.24 tahun 2007 pasal dan 6 dan pasal 7 terkait wewenang dan tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana, peran BAPPEDA dalam perencanaan dan pembangunan daerah rawan bencana juga harus ditingkatkan,karena BAPPEDA adalah lembaga atau instansi yang memiliki wewenang dalam perencanaan dan pembangunan suatu daerah. Bagaimana kemudian kebijakan BAPPEDA dalam hal mitigasi dan menanggulangi bencana,seperti peraturan pembangunan yang disesuaikan dengan struktur yang tidak gampang roboh atau hancur,serta kecepatan dan ketanggapan pemerintah dalam menangani serta menanggulangi bencana alam yang kita tidak dapat mengetahui kapan datangnya. Serta kemudian membangun daerah tersebut kembali pasca terjadinya bencana juga menjadi tugas pemerintah pusat,daerah,serta instansi terkait seperti BAPPEDA.

Peran pemerintah dalam mitigasi bencana memang sepenuhnya belum maksimal. Secara umum harus ada hubungan kerjasama serta kordinasi yang baik dan berkelanjutan antara pemerintah dengan masyarakat serta pihak swasta dalam menghadapi dan melakukan tindakan mitigasi bencana, baik pemerintah pusat maupun daerah. Karena itu penulis kemudian mengangkat judul ***“PERANAN BAPPEDA KABUPATEN BANTUL DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN KABUPATEN BANTUL PADA MITIGASI BENCANA TAHUN 2011”***

B. Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan perumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana peran BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Bantul dalam mitigasi bencana tahun 2011?

C. Manfaat dan Tujuan Penelitian

1. Manfaat Penelitian

- a. Secara subyektif sebagai bahan penambah wawasan dan mengembangkan kemampuan berpikir ilmiah, sistematis serta kemampuan untuk menuliskannya dalam bentuk karya ilmiah berdasarkan kajian teori-teori yang telah didapat.
- b. Secara praktis sebagai bahan masukan dan sumbangan bagi BAPPEDA kabupaten Bantul dalam perencanaan pengembangan Kabupaten Bantul

terkait Mitigasi bencana,serta sebagai pembelajaran dan pengalaman bersama.

2. Tujuan:

- a. Untuk mengetahui sejauh mana dan bagaimana peran BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam perencanaan dan pembangunan kabupaten Bantul terkait mitigasi bencana.
- b. Untuk mengetahui apa saja hambatan-hambatan BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam perencanaan dan pembangunan di Kabupaten Bantul.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah bagian dari penelitian,tempat peneliti memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok,sub variabel atau pokok masalah yang ada dalam penelitian (Arikunto,2002:92)⁶

Dari penjelasan tersebut diatas maka penulis akan memaparkan teori,gagasan,serta pendapat sebagai bentuk landasan atau dasar pemikiran dalam penelitian ini. Berikut kerangka teori dalam penelitian ini:

1. Peran Pemerintah Daerah

Peranan berasal dari kata peran, berarti sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan yang terutama. Peranan menurut Levinson, peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan individu yang penting bagi

⁶Amita,gentha sally. *Peran Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah (BAPPEDA) di Kota Bukittinggi*.<http://repository.usu.ac.id/>

struktur sosial masyarakat, peranan meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.⁷

Peranan mencakup hubungan sosial antara individu manusia dengan individu manusia yang lain yang saling memiliki peranan sendiri-sendiri dalam struktur dan tatanan kehidupan sosialnya. Selain dalam tatanan kehidupan sosial, peranan juga digunakan dalam aspek politik, seperti peranan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, korelasi atau hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, serta peran Pemerintah terhadap masyarakat secara keseluruhan yang diukur dalam tingkat kinerja Pemerintah itu sendiri.

Menurut Ryaas Rasyid dalam *Makna Pemerintahan : Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan* (1996), ada tiga fungsi hakiki pemerintahan yaitu, pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), pembangunan (*development*).⁸

Adapun relevansinya dengan penelitian ini adalah Pengintegrasian pengurangan resiko bencana dalam perencanaan pembangunan, Koordinasi antar SKPD dalam penyelarasan kebijakan pembangunan yang berbasis pengurangan resiko bencana. bagaimana kemudian peran BAPPEDA terhadap perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Bantul terkait mitigasi

⁷Poerwadarminta, (1997:735) dan Soejono Soekamto (1992:238) dalam Amita,gentha sally. *Peran Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah (BAPPEDA) di Kota Bukittinggi*.<http://repository.usu.ac.id/>

⁸Ryaas Rasyid, (1996) dalam Taliziduhu Ndraha. *Kybernologi, Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005. Hal 58.

bencana, karena BAPPEDA sebagai lembaga yang menangani perencanaan dan pembangunan di daerah, dalam rangka perencanaan dan pembangunan di daerah Kabupaten Bantul yang merupakan daerah rawan bencana, BAPPEDA Kabupaten Bantul diharapkan dalam kebijakannya harus menyadari betul bahwa daerah mereka merupakan daerah rawan bencana, sehingga didalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bantul menerapkan konsep-konsep mitigasi bencana. Dalam implementasi kebijakannya BAPPEDA tidak dapat berjalan sendiri, sehingga dibutuhkan pihak-pihak terkait dalam menjalankan kebijakannya terkait mitigasi bencana. Masyarakat adalah aktor yang sangat penting untuk diajak sebagai partner BAPPEDA dalam merumuskan perencanaan pembangunan terkait mitigasi bencana, karena mereka adalah objek yang menjadi korban bencana. Disinilah hubungan dan komunikasi antara pemerintah daerah dan masyarakat sangat dibutuhkan untuk kebaikan bersama.

2. Perencanaan Pembangunan

Secara umum perencanaan berarti suatu aktifitas dan kegiatan dasar untuk membuat langkah sebagai upaya untuk mendapatkan hal yang ingin dicapai atau dicita-citakan. Dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Perencanaan merupakan sebuah proses yang berkelanjutan yang menghasilkan keputusan-keputusan, atau pilihan-pilihan , tentang alternatif cara penggunaan sumber daya-sumber daya yang memungkinkan, dengan tujuan untuk mencapai suatu bagian dari tujuan dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Dari pendapat conyers tersebut diperoleh pengertian perencanaan sebagai :

1. Membuat suatu pilihan
2. Mengalokasikan sumber daya yang ada,
3. Mencapai tujuan,
4. Untuk masa yang akan datang.⁹

Perencanaan dapat diartikan sebagai upaya untuk menghubungkan pengetahuan atau teknik yang dilandasi kaidah-kaidah ilmiah ke dalam praksis (praktik-praktik yang dilandasi teori) dalam perspektif kepentingan orang banyak atau publik.¹⁰

Jadi perencanaan adalah suatu bentuk tindakan grand design dari sebuah pemangku kebijakan untuk kemudian merencanakan suatu kebijakan yang akan di implementasikan, dimana kebijakan tersebut sesuai dengan kepentingan orang banyak dan merupakan sesuatu yang bersifat continue/berkelanjutan untuk masa yang akan datang. Kebijakan desentralisasi merupakan suatu kebijakan yang dapat mendorong percepatan pembangunan lokal, disini pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab dan andil yang

⁹Conyers and Hill (1984:3) dalam Hariyono, Paulus, M.T (2010). *Perencanaan Pembangunan Kota dan Perubahan Paradigma*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

¹⁰Nugroho, Iwan. Dahuri, Rokhmin 2012. *Pembangunan wilayah perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*.ed.rev.Jakarta,LP3ES anggota Ikapi.

besar dalam membangun daerahnya baik dari aspek ekonomi, politik maupun sosial.

Perencanaan strategis merupakan salah satu cara untuk membantu organisasi dan komunitas mengatasi lingkungan mereka yang telah berubah, dengan tujuan untuk merumuskan dan memecahkan masalah terpenting yang mereka hadapi.¹¹

Perumusan strategi meliputi empat elemen dasar yaitu ; pengamatan lingkungan, perumusan strategi, implementasi strategi, evaluasi dan pengendalian.

1. Pengamatan Lingkungan

Dalam hal ini, pengamatan lingkungan dibagi atas dua analisis, yaitu analisis eksternal dan internal. Pada analisis eksternal itu terdiri atas variable-variabel (kesempatan dan ancaman) yang berada diluar organisasi dan tidak secara khusus ada dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Lingkungan eksternal memiliki dua bagian yaitu lingkungan kerja dan lingkungan social. Lingkungan kerja terdiri dari elemen-elemen atau kelompok yang secara langsung berpengaruh atau dipengaruhi oleh operasi-operasi utama organisasi. Sedangkan lingkungan sosial terdiri dari kekuatan umum, kekuatan itu tidak berhubungan langsung dengan aktifitas-aktifitas jangka pendek organisasi namun sering mempengaruhi keputusan jangka panjang.

¹¹Bryson, John M. 2007. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Hal 24.

Pada analisis internal lingkungan internal terdiri dari variable-variabel (kekuatan dan kelemahan) yang ada didalam organisasi, tetapi biasanya tidak dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Variable-variabel itu meliputi struktur, budaya, dan sumber daya organisasi.

2. Perumusan strategi merupakan pengembangan rencana jangka panjang untuk manajemen efektif dari kesempatan dan ancaman lingkungan, dilihat dari kekuatan dan kelemahan organisasi. Perumusan strategi meliputi menentukan misi, tujuan, pengembangan strategi, dan penempatan pedoman kebijakan.
3. Implementasi strategi merupakan proses dimana manajemen mewujudkan strategi dan kebijakannya dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran, dan prosedur.
4. Evaluasi dan pengendalian merupakan proses yang melaluinya aktifitas-aktifitas organisasi dan hasil kinerja dimonitor dan kinerja sesungguhnya dibandingkan dengan kinerja yang diinginkan.

Di dalam suatu komunitas masyarakat yang berada di suatu wilayah atau daerah tentulah terdapat berbagai macam keberagaman sosial, ekonomi, dan memilik kontur bentuk daerah yang berbeda pula. Seperti misalnya daerah yang memiliki tingkat rawan bencana dengan daerah yang tidak memiliki ancaman bencana, sudah tentu pembangunan infrastruktur dan pola hidup sosialnya berbeda.

Selain itu pembangunan di daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah dengan daerah yang memiliki sumber daya pariwisata pun juga berbeda, oleh karena itu Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap Warga Negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi, hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan.¹²

Pembangunan adalah sebuah proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik lagi. Disamping itu pembangunan sendiri adalah sebagai usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan, perubahan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.¹³

Secara sederhana pembangunan merupakan suatu proses kegiatan menuju kepada keadaan dan kondisi yang lebih baik dari pada sebelumnya. Pembangunan mencakup aspek ekonomi, sosial, politik maupun infrastruktur dan masyarakat secara menyeluruh. Ini menjadi suatu tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah sebagai pemangku dan pembuat kebijakan, dalam hal ini BAPPENAS dan BAPPEDA bagaimana untuk membangun negeri ini menjadi lebih baik.

Di dalam Keppres No 27 Thn 1980 tentang dibentuknya BAPPEDA yang merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai Badan Perencanaan dan Pembangunan di Daerah, sebagai lembaga

¹²*Ibid hal 10*

¹³Siagian, 1980:23 dalam Amita, gentha sally. *Peran Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah (BAPPEDA) di Kota Bukittinggi*. <http://repository.usu.ac.id/>

yang mengurus perencanaan dan pembangunan daerah-daerah di seluruh Indonesia, BAPPEDA di setiap daerah dihadapkan oleh berbagai persoalan yang berbeda beda di setiap daerahnya. Seperti contoh misalnya daerah yang memiliki potensi wisata, namun daerah tersebut belum mengembangkannya secara maksimal, dan juga daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, juga belum dapat dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah, serta daerah yang memiliki tingkat bencana yang tinggi juga pemerintah daerah belum secara efektif merencanakan dan membangun daerah mereka sesuai dengan keadaan geografis daerah tersebut.

Hal ini yang kemudian meletakkan sebuah perencanaan pembangunan di suatu daerah di Indonesia sesuai dengan letak geografis daerah-daerah tersebut. Berdasarkan hal tersebut perencanaan pembangunan merupakan upaya mengenali potensi kota, dan mengenali kota lain sebagai referensi untuk menentukan wajah kota, kemudian mengenali sumber daya yang ada dan menggerakkannya, dan di implementasikan secara bertahap biasanya dengan prioritas tertentu, dengan tujuan dan nilai tertentu di masa depan untuk memperoleh perbaikan di bidang fisik, sosial, dan ekonomi pada umumnya.¹⁴

Namun pada dasarnya perencanaan pembangunan tidak hanya persoalan fisik atau material namun juga mental gotong royong dan spiritual.

¹⁴Hariyono,paulus, M.T (2010). *Perencanaan pembangunan kota dan perubahan paradigma*. Yogyakarta, pustaka pelajar.

Mental gotong-royong atau saling membantu merupakan suatu cara untuk membentuk karakter masyarakat dalam mewujudkan perencanaan pembangunan di daerah. Oleh karena itu perencanaan pembangunan dapat juga diartikan sebagai proses perumusan pengambilan keputusan yang didasarkan oleh data dan fakta untuk melaksanakan suatu kegiatan atau aktifitas kemasyarakatan baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental/spiritual) untuk mencapai tujuan yang lebih baik.

3. Mitigasi Bencana

Menurut undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, bencana dapat didefinisikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam atau bahkan faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Dari uraian di atas berikut beberapa jenis bencana :

- a. Bencana alam, bencana alam adalah segala sesuatu yang sumber, perilaku penyebab dan faktor serta pengaruhnya dari alam, seperti : banjir, gempa bumi, erupsi gunung merapi, tsunami, angin topan, badai, kekeringan, tanah longsor.
- b. Bencana non alam, bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh non alam, seperti gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.

- c. Bencana sosial, bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh serangkaian peristiwa manusia, seperti konflik sosial antar kelompok dan komunitas masyarakat, dan teror.¹⁵

Mitigasi berarti mengambil tindakan-tindakan untuk mengurangi pengaruh-pengaruh bahaya sebelum bahaya itu terjadi. Secara menyeluruh mitigasi bencana adalah suatu kegiatan pencegahan bencana baik secara pembangunan infrastruktur maupun pembangunan masyarakat yang sadar, tanggap dan tangkas dalam menghadapi bencana yang kemungkinan akan terjadi kembali.

Mitigasi bencana erat kaitannya dengan peran pemerintah pusat dan daerah, karena pemerintah daerah maupun pusat memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melindungi dan melayani kebutuhan masyarakatnya termasuk dengan kebijakan mitigasi bencana. Pemerintah pusat dan daerah memiliki anggaran sebagai upaya mitigasi bencana yang kemudian di keluarkan untuk merumuskan perencanaan pembangunan berdasarkan konsep mitigasi bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi :¹⁶

- a. Pra bencana
- b. Saat tanggap darurat
- c. Pasca bencana

¹⁵http://p2mb.geografi.upi.edu/Tentang_Bencana.

¹⁶Coburn,AW. Spence,R.J.S. Pomonis, A.1994 *Mitigasi Bencana* Modul Edisi kedua. Cambridge,United Kingdom.

a. Pra Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap ini ada 2 :

1. Pada saat tidak terjadi bencana

- a) Penanggulangan tahapan bencana : pengenalan dan pengkajian ancaman bencana, pemahaman tentang kerentanan masyarakat, analisis kemungkinan dampak bencana, pilihan tindakan pengurangan resiko bencana, alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang ada.
- b) Pengurangan resiko bencana : pengenalan dan pemantauan resiko bencana, perencanaan partisipatif, penanggulangan bencana, pengembangan budaya sadar bencana, peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana, penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan penanggulangan bencana.
- c) Pencegahan yang terdiri atas : identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana, kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba atau berangsur-angsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana, pemantauan dengan menggunakan teknologi, penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup, dan penguatan ketahanan sosial masyarakat.
- d) Pemaduan dalam perencanaan pembangunan yang dilakukan dengan cara mencantumkan unsur-unsur rencana penanggulangan

bencana ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah, dilakukan secara berkala dan dikoordinasikan oleh suatu badan.

- e) Analisis resiko bencana
- f) Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengurangi resiko bencana yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang penataan ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi-sanksi terhadap pelanggar.
- g) Pendidikan dan pelatihan
- h) Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana

2. Saat Tanggap Darurat

- a) Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya untuk mengidentifikasi cakupan lokasi bencana, jumlah korban, kerusakan sarana dan prasarana, gangguan terhadap fungsi layanan umum serta pemerintahan, dan kemampuan sumber daya alam dan buatan.
- b) Penentuan status keadaan darurat bencana
- c) Penyelamatan dan evakuasi terkena bencana melalui upaya pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat, dan evakuasi korban.
- d) Pemenuhan kebutuhan dasar para korban bencana
- e) Perlindungan terhadap kelompok rentan seperti bayi, balita, anak-anak, ibu yang sedang mengandung maupun menyusui, penyandang cacat dan orang tua lanjut usia.

f) Pemenuhan dengan segera sarana dan prasarana vital

b. Pasca Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap ini meliputi :

- 1) Rehabilitasi melalui : perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan sarana dan prasarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan, dan pemulihan fungsi pelayanan publik.
- 2) Rekontruksi dilakukan melalui kegiatan pembangunan yang lebih baik meliputi: pembangunan kembali sarana dan prasarana, pembangunan kembali sarana sosial masyarakat, pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat, penggunaan rancang bangunan yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana, partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat, peningkatan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, peningkatan fungsi pelayanan publik dan peningkatan utama dalam masyarakat.¹⁷

¹⁷ http://p2mb.geografi.upi.edu/Tentang_Bencana.

E. Definisi Konseptual

Secara umum konsep adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu kejadian, kelompok, individu secara abstrak dan luas. Melalui konsep kemudian peneliti diharapkan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lainnya.¹⁸

Oleh karena itu penulis mengemukakan beberapa konsep sebagai berikut:

1. Peran Pemerintah Daerah

Peran adalah suatu hak, wewenang, dan tanggung jawab yang dimiliki oleh individu, kelompok maupun lembaga dan instansi tertentu. Dalam penulisan ini adalah Peran Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah.

2. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan adalah upaya mengenali potensi kota, dan mengenali kota lain sebagai referensi untuk menentukan wajah kota, kemudian mengenali sumber daya yang ada dan menggerakkannya, dan di implementasikan secara bertahap biasanya dengan prioritas tertentu, dengan tujuan dan nilai tertentu di masa depan untuk memperoleh perbaikan di bidang fisik, sosial maupun ekonomi pada umumnya.

- a. Perencanaan adalah suatu bentuk tindakan grand design dari sebuah pemangku kebijakan untuk kemudian merencanakan suatu kebijakan yang akan di implementasikan, dimana kebijakan tersebut sesuai

¹⁸Singaarimbun, (1995:53) dalam Amita, gentha sally. *Peran Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah (BAPPEDA) di Kota Bukittinggi*. <http://repository.usu.ac.id/>

dengan kepentingan orang banyak dan merupakan sesuatu yang bersifat continue/berkelanjutan untuk masa yang akan datang.

- b. Pembangunan adalah suatu proses kegiatan menuju kepada keadaan dan kondisi yang lebih baik dari pada sebelumnya. Pembangunan mencakup aspek ekonomi, sosial, politik maupun infrastruktur dan masyarakat secara menyeluruh.

3. Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana adalah suatu kegiatan pencegahan bencana baik secara pembangunan infrastruktur maupun pembangunan masyarakat yang sadar, tanggap dan tangkas dalam menghadapi bencana yang kemungkinan akan terjadi lagi, sebagai upaya mengurangi resiko dan dampak akibat bencana.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana cara mengukur variable. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variable.¹⁹

Dari penjelasan diatas, maka indikator-indikator yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Mitigasi Bencana
 - a. Perencanaan
 - b. Kebijakan

¹⁹sofyan Effendi dan Masri Singarimbun. *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1986 hal 12.

- c. Program
- d. Kegiatan
- 2. Pembangunan Mitigasi Bencana
 - a. Infrastruktur
 - b. Masyarakat

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif, yaitu dimana peneliti tidak menjabarkan angka-angka dalam penjelasan pembahasan obyek yang diteliti namun menjelaskan secara analisa dan penjelasan dalam pembahasan obyek yang ditelitinya.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini terletak di Kabupaten Bantul, khususnya di lembaga terkait yaitu BAPPEDA Kabupaten Bantul, DIY.

3. Jenis Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang didapatkan secara langsung dari suatu unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Data primer digunakan pada saat menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah lawan dari pengertian data primer, yaitu data yang didapatkan tidak secara langsung, melalui dokumen-dokumen

yang mencatat suatu keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Data sekunder digunakan melalui teknik pengumpulan data dokumentasi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan kumpulan cara yang dilakukan untuk mendapatkan data dari objek penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Dalam pembahasan ini akan dijelaskan teknik-teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti sebagai dasar analisa dalam menentukan hasil penelitian.

Berikut beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini:

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu bentuk pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab. Objek penelitian ini adalah jajaran Dinas BAPPEDA Kabupaten Bantul. Adapun narasumber dalam penelitian ini adalah Bpk Ari Budi Nugroho, ST, MSc selaku kepala bidang sarana dan prasarana, Bpk Priyanto, SSos, M.Eng selaku kepala sub bidang sarana dan prasarana, serta Bpk Purwanto, SPd selaku kepala sub bidang pendidikan dan kesehatan.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu bentuk teknik pengumpulan data dengan menggunakan dokumen dan catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai objek

penelitian. Sumber dokumentasi misalnya, arsip, media massa, media cetak, jurnal, internet, dokumen resmi.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah suatu proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dokumentasi dan bahan-bahan lainnya, sehingga mudah dipahami dan kemudian diinformasikan kepada khalayak ramai atau publik.

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik deskriptif kualitatif yaitu menghubungkan fakta-fakta, dan informasi yang didapat serta memahami masalah yang muncul di masyarakat.