

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang paling rawan terhadap bencana di dunia. Tingginya posisi Indonesia ini dihitung dari jumlah manusia yang terancam risiko kehilangan nyawa bila bencana alam terjadi. Indonesia menduduki peringkat tertinggi untuk ancaman bahaya tsunami, tanah longsor, dan gunung berapi. Indonesia juga menduduki peringkat tiga untuk ancaman gempa serta peringkat enam untuk banjir.¹

Namun dibandingkan negara-negara lain tsunami memang merupakan ancaman yang paling mengkhawatirkan, dengan jumlah penduduk yang terpapar atau memiliki risiko tertinggi terhadap bencana sekitar 5,4 juta orang. Bagi Indonesia ancaman terbesar justru datang dari gempa bumi yang mengancam sekitar 11 juta penduduk, banjir yang mengancam setidaknya 1 juta penduduk. Khusus bagi bangsa Indonesia, memahami bencana ini semakin penting mengingat kondisi alam dan geografis Indonesia yang sangat rentang terhadap bencana.²

Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak di garis khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera, berada di wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap yang rawan terhadap terjadinya bencana

¹ Nicola Barber, 2002, *Bencana Alam*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hal. 58.

² Ibid

dengan frekuensi yang cukup tinggi. Indonesia berada di atas lempeng benua yang aktif yang disebut ring of fire. Bangsa Indonesia hidup berdekatan dengan berbagai sumber bencana. Kerentanan Indonesia terhadap bencana dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain : faktor geografi, geologi, hidrometeorologi, demografi, lingkungan hidup dan tata lahan.³

Faktor geografi wilayah Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau-pulau yang tersebar diantara benua asia dan australia dan di tengah dua samudera mengakibatkannya rawan terhadap bencana. Pengaruh iklim, badai tropis, dan arus laut akan berpengaruh terhadap kerentanan bencana. Pantai- pantai yang memanjang sepanjang samudera menjadikan daerah Indonesia rawan terhadap bahaya gelombang pasang dan tsunami. Indonesia dari sisi geologi juga merupakan kawasan yang rawan terhadap berbagai bencana. Posisi geografis Indonesia terutama aspek geologi berpengaruh besar.⁴

Indonesia tempat bertemunya lempeng Australia, lempeng Asia, lempeng Pasifik, yang masing- masing mempunyai gerakan sendiri dengan arah berbedah dan saling bergeser. Kondisi ini mengakibatkan penumpukan energi yang jika tidak ditahan lagi akan menimbulkan gempa. Faktor hidrometeorologi Indonesia terdiri atas pulau- pulau yang dialirin oleh sungai- sungai yang besar dari beraliran deras. Curah hujan di Indonesia sebagai kawasan tropis juga tergolong tinggi, khususnya di

³ Ramli Soehatman, *Manajemen bencana (Diaster management)*, Dian Rakyat, 2010, hal 4-5.

⁴ Ibid hal 5

musim penghujan. Kondisi ini menimbulkan bahaya banjir, dan tanah longsor, atau galodo.⁵

Indonesia ditinjau dari sudut pandang demografi memiliki jumlah penduduk sangat besar 250 juta jiwa. Kondisi ini membuat Indonesia sangat rawan terhadap dampak suatu bencana. Penduduk Indonesia juga bervariasi mulai dari wilayah padat seperti pulau Jawa sampai ke area yang jarang seperti di Papua dan pulau- pulau terpencil lainnya. Kepadatan penduduk, di satu sisi mengakibatkan potensi kerawanan terhadap bencana sangat tinggi. Peristiwa tsunami di Aceh melanda kota Banda Aceh yang relatif padat penduduknya mengakibatkan korban menjadi lebih besar dari skala kerusakan menjadi lebih parah. Faktor lingkungan hidup dan tata lahan.⁶

Faktor demografi juga berpengaruh terhadap aspek lingkungan hidup. Tidak dapat disangkal, sejak dasa warsa terakhir terjadi degradasi lingkungan hidup di berbagai tempat di Indonesia. Hutan mengalami kerusakan, daerah aliran sungai mengalami kerusakan ekologi sehingga banjir terjadi setiap musim hujan. Penggunaan lahan, eksploitasi hutan, perubahan fungsi hutan pertanian, pemukiman, dan pertambangan, eksploitasi sumber tambang baik di dalam maupun di permukaan tanah semakin meningkatkan bahkan cenderung tidak terkendali.⁷

⁵ Ramli Soehatman, *Manajemen bencana (Diaster management)*, Dian Rakyat, 2010 hal 6

⁶ Ibid hal 6

⁷ Ramli Soehatman, *Manajemen bencana (Diaster management)*, Dian Rakyat, 2010, hal 7

Kondisi ini mengakibatkan kerusakan lingkungan semakin berat. Hal ini mengakibatkan kerentanan terhadap bencana juga semakin tinggi. Kasus tanah longsor, banjir, kebakaran hutan terjadi sepanjang tahun dan menimbulkan bencana sosial dan lingkungan yang luas. Kerusakan hutan di Indonesia juga tergolong tinggi. Menurut data departemen kehutanan, kerusakan hutan di Indonesia tahun 2008 mencapai rata-rata 1,08 ha per tahun. Bencana dapat pula didefinisikan sebagai suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat.⁸

Sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri. Bencanan alam di Indonesia dengan waktu terus berjalan, zaman semakin maju ilmu pengetahuan semakin berkembang ke arah kompleksitas sehingga kemudian muncul pendekatan baru yang lebih kompleks. Pandangan ini menekankan pada bahaya dan kerentanan serta kemampuan masyarakat dalam menghadapi bahaya dan resiko bencana.⁹

Gejala alam dapat menjadi bahaya jika mengancam manusia dan harta benda. Bahaya akan berubah menjadi bencana jika bertemu dengan kerentanan dan ketidak mampuan masyarakat selain berkembang pandangan tentang bencana, juga berkembang paradigma tentang tindakan/cara untunk menanggulangi bencana. Paradigma Mitigasi

⁸ Nurjanah, Sugiharto. R, Kuswanda Dede, Bp siswanto, Adikoesoemo, *Manajemen bencana*, Bandung: Albeta, 2010, hal. 39-40.

⁹ Ibid hal 39

memfokuskan pada pengenalan daerah rawan ancaman bencana dan pola perilaku individu/masyarakat yang rentan terhadap bencana. Tujuan utama mitigasi terhadap ancaman bencana dilakukan antara lain melalui pembuatan struktur bangunan, sedangkan mitigasi terhadap pola perilaku yang rentan dilakukan antara lain melalui relokasi permukiman, peraturan-peraturan bangunan dan penataan ruang.¹⁰

Mitigasi bencana dibagi menjadi dua kategori yaitu mitigasi bencana struktural dan mitigasi bencana nonstruktural. Mitigasi bencana struktural adalah serangkaian kegiatan yang terstruktur melalui kelembagaan yang sifatnya legal formal yang terukur tanpa guna dalam rangka melaksanakan kegiatan mitigasi bencana. Sedangkan mitigasi bencana nonstruktural adalah rangkaian kegiatan yang lebih menitik beratkan pada kelengkapan administrasi lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi pencegahan bencana seperti komando arah dan garis kebijakan serta payung hukum yang melegitimasikan badan itu sendiri.¹¹

Secara Geografis Kabupaten Sleman terletak diantara 110° 33' 00" dan 110° 13' 00" Bujur Timur, 7° 34' 51" dan 7° 47' 30" Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta,

¹⁰ Ibid hal 40

¹¹ UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Alam.

Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Propinsi D.I.Yogyakarta. Luas Wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 Ha atau 574,82 Km² atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km², dengan jarak terjauh Utara – Selatan 32 Km, Timur – Barat 35 Km. Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.

Bagian utara kabupaten ini merupakan pegunungan, dengan puncaknya Gunung Merapi di perbatasan dengan Jawa Tengah, salah satu gunung berapi aktif yang paling berbahaya di Pulau Jawa. Sedangkan di bagian selatan merupakan dataran rendah yang subur. Di antara sungai-sungai besar yang melintasi kabupaten ini adalah Kali Progo (membatasi kabupaten Sleman dengan Kabupaten Kulon Progo), Kali Code, dan Kali Tapus. Kondisi geografis Kabupaten Sleman yang memiliki potensi terjadinya bencana gunung api tentunya perlu disiapkan sarana dan prasarana untuk respon terhadap kejadian yang tiba-tiba termasuk bencana dan kecelakaan.

Melihat dari kondisi geografis, mendorong pemerintah baik di tingkat pusat maupun Daerah merumuskan kebijakan penanggulangan resiko bencana (mitigasi) guna meminimalisasi dampak resiko korban jiwa dan kerugian material yang ditimbulkan dari bencana tersebut. Pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan regulasi yaitu UU No 24 Tahun 2007 tentang. Penanggulangan Bencana. Regulasi tersebut disebabkan atau dilatar belakangi oleh kesadaran pemerintah bahwa wilayah Negara

kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non-alam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang keadaan tertentu dalam keadaan tertentu dapat mengambat pembangunan nasional.

Sebagai realisasi dari diberlakukannya undang-undang dan terjadi perubahan sistem kelembagaan dalam upaya penanggulangan resiko bencana (mitigasi). Sistem kelembagaan merupakan salah satu faktor yang sangat penting serta memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan sistem penanggulangan bencana di suatu wilayah. Jika sebelumnya pemerintah daerah membentuk Sektoral sebagai organisasi yang bertugas untuk mengatasi bencana, maka dengan dikeluarkan UU No.24/2007 tentang Penanggulanga Bencana, maka terjadi perubahan lembaga dari Satkoral menjadi Badan Penaggulangan Bencana Daerah (pasal 18).¹²

Pembentukan BPBD didasarkan pada regulasi. pemerintahan pusat menyarankan pembentukan BPBD kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) yang berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri (DEPDAGRI) dan BNPB. Hingga saat ini, sebagai besar provinsi rawan bencana di Indonesia secara hukum telah diwajibkan mendirikan BPBD.

¹² <http://www.slemankab.go.id/profil-Kabupaten-Sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah> (diakses 11 maret 2014).

Pemerintah Kabupaten dan kota dapat memutuskan perlunya pendirian BPBD di daerahnya. Berdirinya beberapa BPBD mengindikasikan komitmen untuk memperbaiki penanggulangan bencana. Kendati demikian, Kesiapan dan pengurangan resiko bencana masih merupakan hal baru bagi Pemerintah Daerah (PEMDA).

Kurangnya petunjuk yang jelas dari pemerintah pusat dan daerah mengenai pembentukan badan tersebut menghambat pembentukan struktur lembaga yang kokoh dan kinerja lembaga yang baik. Kesulitan utama terletak pada keterbatasan pengembangan sumber daya manusia. Misalnya kebutuhan personil yang terampil, perencanaan dan alokasi anggaran. Banyak Kabupaten dan Kota masih ragu-ragu membentuk BPBD, karena sifatnya yang tidak wajib. Tupoksinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sleman kebijakan nasional dalam pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Nasional seiring dengan diberlakukannya Peraturan Presiden RI No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sejak saat itu, BPBD Kabupaten Sleman telah memberikan kontribusi signifikan dalam koordinasi penanggulangan bencana daerah mulai dari penanganan bencana erupsi Gunung Merapi tahun 1872 tidak terulang lagi sampai dengan penanganan antisipasi bencana erupsi Gunung Merapi dan banjir bandang (lahar dingin) di

Gunung Merapi yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa di kalangan warga setempat.¹³

Peran sentral tersebut merupakan cerminan dari keseriusan dan besarnya perhatian Pemerintah Kabupaten Sleman dalam penanggulangan resiko bencana sehingga dampak yang ditimbulkan dari bencana tersebut, baik berupa korban jiwa maupun kerugian materfil dapat dieliminasi. Melalui konsep manajemen resiko bencana alam (mitigasi) tersebut, diharapkan masyarakat Kabupaten Sleman memiliki kesiapsiagaan dini dalam menghadapi resiko bencana alam yang dapat terjadi sewaktu-waktu. Oleh sebab itu, penyusun tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman dalam Mitigasi Bencana Tahun 2013-2014.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penyusun dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Peran apa saja yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman dalam mitigasi bencana tahun 2013-2014?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman dalam mitigasi bencana tahun 2013-2014?

¹³ <http://www.google.co.id/search?profil+BNPB+Daerah+Kabupaten+Sleman>, diakses 19 Mei 2014.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman dalam mitigasi bencana tahun 2013-2014.
2. Mendeskripsikan unsur-unsur yang menentukan peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman dalam mitigasi bencana tahun 2013-2014.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi/literatur mengenai analisis kebijakan publik sebagai salah satu topik kajian utama dalam ilmu pemerintahan, yang dalam penelitian ini secara khusus menganalisis tentang Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi bencana sebagai salah satu bentuk pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi BPBD Kabupaten Sleman

Data yang telah didapatkan dalam penelitian dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan perumusan kebijakan penanganan resiko bencana khususnya yang terjadi di wilayah Kabupaten Sleman di masa mendatang yang semakin dihadapkan pada tantangan tugas yang semakin berat dan kompleks.

b. Bagi Masyarakat Kabupaten Sleman

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat Kabupaten Sleman tentang potensi bencana alam yang terjadi di wilayahnya sehingga memiliki sikap kesiapsiagaan dini dalam meminimalisasi dampak resiko bencana tersebut, baik berupa jatuhnya korban jiwa maupun kerugian material.

c. Bagi Peneliti lain

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu referensi dalam melakukan kajian lebih lanjut terhadap topik serupa di masa mendatang, sebab masih banyak aspek yang belum dikaji dalam penelitian ini seiring dengan semakin tingginya faktor penyebab terjadinya suatu bencana baik yang berasal dari alam maupun sebagai akibat perbuatan manusia.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan antar variabel yang di dasarkan pada konsep dan defenisi tertentu. Unsur utama dan sangat penting dalam melakukan penelitian adalah teori. Definisi teori menurut Nasri Singarimbun dan Soffian Efendi yaitu serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.¹⁴

¹⁴ Sigarimbun Nasri dan Effendi Sofian, 1989, *Metode penelian survai*. Jakarta: LP3S, hal.37.

1. Teori Organisasi

a. Pengertian

Untuk memahami konsep organisasi publik secara utuh, perlu memahami definisi dan teori organisasi dan makna kata publik itu sendiri. Banyak pakar yang telah mendefinisikan organisasi, berikut ini beberapa pakar yang memberikan pendefinisian tersebut, yaitu :

Menurut Prajudi Atmosudirdjo menggambarkan bahwa organisasi memiliki sifat yang abstrak, sulit dilihat namun bisa dirasakan eksistensinya. Berdasarkan pemikiran di atas maka pada dasarnya terdapat kesamaan pengertian dari keseluruhan definisi tentang organisasi yaitu menyatakan bahwa organisasi sebagai satu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing. Dari pengertian tersebut maka jika diuraikan secara lebih terperinci setiap organisasi pasti akan memiliki berbagai dimensi yang penting sebagai ciri suatu organisasi yaitu, antara lain :¹⁵

- 1) Wadah atau struktur yang menjadi kerangka orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tersebut melakukan aktivitasnya.
- 2) Anggota yang menjadi bagian dari organisasi.
- 3) Interaksi yang terpolakan dengan mekanisme tertentu sehingga terjadi koordinasi yang baik antara satu orang atau bagian dengan orang atau bagian yang lain.

¹⁵ Thoha Miftah, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana, hal. 36

- 4) Tujuan bersama yang ingin diwujudkan oleh orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tadi.

Sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misi serta tujuan yang sama dengan perwujudan eksistensi sekelompok orang tersebut terhadap masyarakat. Organisasi yang dianggap baik adalah organisasi yang dapat diakui keberadaannya oleh masyarakat disekitarnya, karena memberikan kontribusi seperti : pengambilan sumber daya manusia dalam masyarakat sebagai anggota-anggotanya sehingga menekan angka pengangguran. Orang-orang yang ada di dalam suatu organisasi mempunyai suatu keterkaitan yang terus menerus.

Rasa keterkaitan ini, bukan berarti keanggotaan seumur hidup. Akan tetapi sebaliknya, organisasi menghadapi perubahan yang konstan di dalam keanggotaan mereka, meskipun pada saat mereka menjadi anggota, orang-orang dalam organisasi berpartisipasi secara relatif teratur. Ciri-ciri organisasi adalah sebagai berikut:¹⁶

- 1) Lembaga sosial yang terdiri atas kumpulan orang dengan berbagai pola interaksi yang ditetapkan.
- 2) Dikembangkan untuk mencapai tujuan
- 3) Secara sadar dikoordinasi dan dengan sengaja disusun.
- 4) Instrumen sosial yang mempunyai batasan yang secara relatif dapat diidentifikasi.

¹⁶ Stephen P. Robbins, 1994, *Teori Organisasi Struktur, Desain, dan Aplikasi*, Jakarta: Arcan, hal. 94.

b. Struktur organisasi

Robbins mendefinisikan struktur organisasi sebagai penentuan bagaimana pekerjaan dibagi dan dikelompokkan secara formal. Sedangkan organisasi merupakan unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih, dan berfungsi dalam suatu dasar yang relatif terus-menerus guna mencapai serangkaian tujuan bersama. Ditinjau dari konteks desain organisasi, Ivancevich (2008) mendefinisikannya sebagai proses penentuan keputusan untuk memilih alternatif kerangka kerja jabatan, proyek pekerjaan, dan departemen. Dengan demikian, keputusan atau tindakan-tindakan yang dipilih ini akan menghasilkan sebuah struktur organisasi.

Ada enam elemen yang perlu diperhatikan oleh para manajer ketika akan mendesain struktur organisasi. Ke-enam elemen tersebut meliputi:¹⁷

- 1) Spesialisasi Pekerjaan adalah sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi ke dalam beberapa pekerjaan tersendiri.
- 2) Departementalisasi adalah dasar yang dipakai untuk mengelompokkan pekerjaan secara bersama-sama.
- 3) Rantai komando adalah garis wewenang yang tanpa putus yang membentang dari puncak organisasi ke unit terbawah dan menjelaskan siapa yang bertanggung jawab kepada siapa. Wewenang sendiri merupakan hak yang melekat dalam sebuah

¹⁷ Robbins dan Judge, 2007, *Perilaku Organisasi*, Jakarta: Salemba Empat, hal. 89.

posisi manajerial untuk memberikan perintah dan untuk berharap bahwa perintahnya tersebut dipatuhi.

- 4) Rentang Kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan oleh seorang manajer secara efisien dan efektif.
- 5) Sentralisasi-Desentralisasi adalah sejauh mana tingkat pengambilan keputusan terkonsentrasi pada titik didalam organisasi.
- 6) Formalisasi adalah sejauh mana pekerjaan pekerjaan didalam organisasi dilakukan.

c. Desain organisasi

1) Struktur sederhana (*simple structure*)

Struktur sederhana adalah sebuah struktur yang dicirikan dengan kadar departementalisasi yang rendah, rentang kendali yang luas, wewenang yang terpusat pada seseorang saja, dan sedikit formalisasi. Struktur sederhana paling banyak digunakan oleh usaha-usaha kecil di mana manajer dan pemilik adalah sama. Kekuatan utama dari struktur sederhana ini terletak pada kesederhanaanya. Cepat, fleksibel, tidak mahal untuk dikelola, dan akuntabilitasnya jelas. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bisa diterapkan pada organisasi yang besar. Hal ini karena ketika diterapkan pada organisasi yang besar dimana formalisasinya yang rendah dan sentralisasinya yang tinggi akan menyebabkan kelebihan beban (*overload*) informasi di puncak. Pengambilan

keputusan akan berjalan lambat karena tergantung kepada satu orang yaitu pemilik sekaligus pimpinan organisasi.¹⁸

2. Teori Peran

a. Peran

Ditinjau dari Perilaku Organisasi, peran ini merupakan salah satu komponen dari sistem sosial organisasi, selain norma dan budaya organisasi. Di sini secara umum peran dapat didefinisikan sebagai *expectations about appropriate behavior in a job position* (leader, subordinate) diartikan harapan tentang perilaku yang tepat dalam posisi pekerjaan (pimpinan, bawahan). Ada dua jenis perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan. *Role perception* (persepsi peran): yaitu persepsi seseorang mengenai cara orang itu diharapkan berperilaku; atau dengan kata lain adalah pemahaman atau kesadaran mengenai pola perilaku atau fungsi yang diharapkan dari orang tersebut. *Role expectation* (harapan peran): yaitu cara orang lain menerima perilaku seseorang dalam situasi tertentu.

Dengan peran yang dimainkan seseorang dalam organisasi, akan terbentuk suatu komponen penting dalam hal identitas dan kemampuan orang itu untuk bekerja. Dalam hal ini, suatu organisasi harus memastikan bahwa peran-peran tersebut telah didefinisikan dengan jelas. Menurut Soekanto mendefinisikan peranan (*role*) sebagai berikut: “Peranan merupakan aspek dinamika dari status

¹⁸ *Ibid.* hal. 93.

(kedudukan) apabila seseorang atau lembaga yang melakukan hak dan kewajiban sesuai kedudukannya maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peran. Perbedaan antara kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Kedua-duanya tidak dapat di pisah-pisahkan, karena yang satu tergantung pada yang lain dan begitu pula sebaliknya. Tidak ada peranan tanpa kedudukan ataupun kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana halnya dengan kedudukan, setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya.¹⁹

Berbicara mengenai peranan, hal ini berkaitan dengan seseorang individu, lembaga atau organisasi dalam usahanya menjalankan fungsi utamanya. Sedangkan pengertian peranan dalam kamus bahasa Indonesia yang menyatakan bahwa peranan bagian tugas utama yang dilaksanakan²⁰

Peranan adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu. Peran atau peranan dapat juga diartikan sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan serta dominasi dari keseluruhan posisi atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok dalam hubungannya dengan kelompok atau kelompok dengan yang lebih besar dari suatu peristiwa. Beberapa peranan diantaranya:

¹⁹ <http://konsultasipsikologi.com/2009/05/07/teori-peran-role-theory>, diakses 31 Maret 2014.

²⁰ Tim Penyusunan Kamus Pusat Dan Pengembangan Bahasa, Kamus *Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 607.

1. Menurut WJS. Purworatimo.²¹

Peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang utama (terjadinya sesuatu hal atau peristiwa).

2. Menurut Astrid S. Susanto²²

a. Peranan adalah meliputi bagian-bagian yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat perannya dalam arti disini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan.

b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.

c. Peranan dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang bagi struktur sosial.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan peranan adalah perilaku atau aktifitas yang dilakukan seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam rangka membina, membimbing, mengawasi dan mengembangkan pelaksanaan semua tugas-tugasnya disertai dengan penuh rasa tanggung jawab sesuai aturan yang berlaku demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Pengertian peran menurut Astrid S Susanto adalah “ role atau peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut juga status objektif. Antara peranan dan status saling berkaitan satu sama lainnya, karena status merupakan kedudukan yang memberikan hak

²¹ WJS. Purworatimo, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, hal. 735.

²² Astrid S. Susanto, 1983, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Bina Cipta, hal. 95.

dan kewajiban, sedangkan kedua unsur itu tidak ada artinya kalau tidak dipergunakan.

Peran dalam hal ini dikatakan muncul karena adanya status yang memberikan hak dan kewajiban seperti misalnya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang memiliki status sebagai lembaga atau organisasi yang menanggulangi bencana di daerah yang melahirkan hak dan kewajiban untuk bertanggung jawab di dalam penanggulangan bencana di daerah secara penuh dalam berbagai aspek bencana alam di daerah. Serta melakukan tugas dan fungsi BPBD Kabupaten Sleman dalam untuk meminimalisasi resiko bencana (mitigasi) sesuai tugas dan fungsi.

b. Peran Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana (PB)

Pada saat ini sudah mulai umum diterima kredo bahwa Penanggulangan bencana (PB) merupakan urusan semua pihak. Hal itu merupakan gelombang perubahan paradigma dari disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU 24/2007). Tentu saja upaya-upaya Pengurangan risiko bencana (PRB) mesti dilakukan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan demi ketangguhan bangsa dalam menghadapi bencana. Penanggulangan bencana PB, yaitu Pemerintah dan Pemerintah Daerah, masyarakat, dan lembaga usaha.

Peran ketiga pelaku itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Peran Pemerintah dan

Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7. Peran masyarakat diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 27, dan peran lembaga usaha diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Dengan mengacu kepada UU 24/2007 menjelaskan tentang proses dan peran berbagai pihak dalam penyelenggaraan PB. Disini bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Pengertian penyelenggaraan Penanggulangan bencana (disaster management) adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi dan rekonstruksi. Sedangkan tujuan penyelenggaraan Penanggulangan bencana adalah menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko dan dampak bencana. Skema penyelenggaraan PB secara umum dapat dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu pra bencana, saat bencana dan pasca bencana alur penyelenggaraan seperti:²³

²³ <http://psb.ipb.ac.id/index.php/news/183-peran-pemerintah>, diakses 13 Desember 2014.

- Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan PB. Secara khusus tanggung jawab itu dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) ditingkat pemerintah pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat pemerintah daerah. Tugas BNPB antara lain :

1. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap PB
2. Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan
3. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat
4. Melaporkan penyelenggaraan PB kepada Presiden 1 kali perbulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana
5. Menggunakan dan mempertanggung jawabkan sumbangan dan bantuan Nasional dan Internasional
6. Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan
8. Menyusun pedoman pembentukan BPBD

Tugas BPBD antara lain :

1. Memberikan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB terhadap PB

2. Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan PB
3. Menyusun menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap (protap) PB
5. Melaksanakan penyelenggaraan PB di wilayahnya
6. Melaporkan penyelenggaraan PB kepada kepala daerah 1 kali per bulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana
7. Melaporkan penyelenggaraan PB kepada kepala daerah 1 kali per bulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana
8. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
9. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

3. Bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan

timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.²⁴

Berdasarkan uraian di atas berikut beberapa jenis bencana :

1. 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.
2. 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.
3. Bencana sosial, bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh serangkaian peristiwa manusia, seperti konflik sosial antar kelompok dan komunitas masyarakat, dan teror.²⁵

Berdasarkan ketiga jenis bencana tersebut, bencana yang terjadi dan rawan terjadi di Kabupaten Sleman adalah erupsi gunung merapi, yang murni faktor dan sumbernya adalah dari alam, sehingga kemudian sulit untuk diprediksi kapan tibanya. Dibutuhkan ketanggapan dan ketangguhan masyarakat serta peran BPBD Kabupaten Sleman untuk menanggulangi bencana alam di Kabupaten Sleman.

²⁴ UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Alam.

²⁵ http://p2mb.geografi.upi.edu/Mitigasi_Bencana.htm, diakses 1 Juni 2014.

Bencana dapat pula didefinisikan sebagai suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri. Bencana pada yang umumnya merefleksika tentang gangguan terhadap pola manusia juga dampak bencana bagi manusia, dampak terhadap struktur sosial, kerusakan pada aspek sistem pemerintahan, bangunan, dan serta kebutuhan masyarakat yang diakibatkan oleh bencana²⁶

4. Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana juga rangkayan kegiatan yang terstruktur dan terukur dalam upaya melakukan pengurangan dan pencegahan dari bencana alam serta mengambil keputusan yang tepat. Mitigasi juga serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaraan dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman yang tepat.²⁷

Mitigasi dibagi dua jenis yaitu mitigasi struktural dan mitigasi nonstruktural. Mitigasi struktural didefinisikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pembangunan

²⁶ Nurjanah, Sugiharto. R, Kuswanda Dede, Bp Siswanto, Adikoesoemo, *Manajemen Bencana*, Bandung: Albeta, hal. 10.

²⁷ Nicola Barber, 2002, *Bencana Alam: Kebakaran dan Banjir Apa Penyebabnya? Di Mana Terjadinya?*, hal. 78.

atau perubahan lingkungan fisik melalui penerapan solusi yang dirancang. Ini juga mengacu pada pemikiran bahwa manusia mengendalikan alam yang diterapkan pada bencana alam. Upaya ini mencakup ketahanan konstruksi, langkah-langkah pengaturan, dan kode bangunan, relokasi, modifikasi struktur, konstruksi tempat tinggal masyarakat, konstruksi pembatas atau sistem penedakteksi, modifikasi fisik, sistem pemulihan, dan infrastruktur untuk keselamatan hidup.²⁸

Mitigasi nonstruktural meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam. Tanpa membutuhkan penggunaan struktur yang dirancang. Teknik ini dianggap sebagai cara menyesuaikan diri dengan alam. Didalam teknik ini terdapat langkah-langkah regulasi, program pendidikan, dan kesadaran masyarakat, modifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku, serta pengendalian lingkungan.²⁹

Mitigasi bencana yang digunakan untuk menunjukkan pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari satu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Namun ada juga beberapa hambatan dan pelaksanaan mitigasi, seperti biaya, rendahnya dukungan politik, isu-isu sosial budaya, dan

²⁸ Kusumansari Bevaola, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal, 204*, Jakarta: Gava Media, hal. 23.

²⁹ Ibid hal 23

persepsi resiko. Mitigasi dapat menjadi sebuah kegiatan yang sangat mahal faktanya adalah pemerintahan memiliki anggaran terbatas untuk mendukung pembangunan dan banyak pemerintah yang menganggap bencana sebagai peristiwa yang kebetulan terjadi dan mungkin tidak akan terjadi.³⁰

Rendahnya tingkat dukungan politik juga dianggap sebagai kendala dalam pelaksanaan mitigasi pada program pemerintah. Penting bagi para politisi untuk mempertahankan kedudukan yang tinggi di mata publik dengan memiliki proyek dan program yang dapat publik dengan memiliki proyek dan program yang dapat meningkatkan citra politik mereka. Meyakinkan para pengambil keputusan di daerah tentang kebutuhan melakukan langkah-langkah mitigasi sangat penting dalam memastikan pelaksanaan proyek.³¹

Mitigasi juga menghadapi hambatan sosial budaya karena kemungkinan masyarakat dan budayanya akan menolak setiap proyek yang mengakibatkan perubahan yang tidak mereka inginkan atau yang dianggap hanya membuang waktu mereka. Hambatan terakhir yang dihadapi dalam pelaksanaan mitigasi adalah persepsi masyarakat terhadap resiko bencana. Pandangan seseorang terhadap bencana akan memainkan peran yang sangat luar besar dalam menentukan tindakan orang itu mencegah

³⁰ Kusumansari Bevaola, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*, Jakarta: Gava Media, hal. 23-24.

³¹ Ibid hal 24

bencana dan seberapa besar mau berkorban untuk menghindari resiko.³²

F. Konsepsional

1. Organisasi

Menyatakan bahwa organisasi sebagai satu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing.

2. Peran

Merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau bisa disebut juga status objektif. Antara peranan dan status saling berkaitan satu sama lainnya, karena status merupakan kedudukan yang memberikan hak dan kewajiban, sedangkan kedua unsur itu tidak ada artinya kalau tidak dipergunakan

3. Peran Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana (PB)

Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan PB. Secara khusus tanggung jawab itu dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) ditingkat pemerintah pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat pemerintah daerah.

³² Kusumansari Bevaola, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*, Jakarta: Gava Media, hal. 24-25.

4. Bencana

Bencana pada yang umumnya merefleksikan tentang gangguan terhadap pola manusia juga dampak bencana bagi manusia, dampak terhadap struktur sosial, kerusakan pada aspek sistem pemerintahan, bangunan, dan serta kebutuhan masyarakat yang diakibatkan oleh bencana.

5. Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana adalah suatu kegiatan pencegahan bencana sebelum terjadinya bencana (pra-bencana). Mitigasi juga di bagi menjadi dua secara struktural dan nonstruktural. Didalam skripsi ini penulis ingin meneliti mitigasi secara nonstruktural. Meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam. Tanpa membutuhkan penggunaan struktur yang dirancang. Di dalam teknik ini terdapat langkah-langkah regulasi, program pendidikan, dan kesadaran masyarakat, modifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku, serta pengendalian lingkungan.

G. Definisi Operasional

1. Peran BPBD Kabupaten Sleman dalam Mitigasi bencana tahun 2013. Penulis ingin di dalam definisi oprasional dengan sistem mitigasi bencana nonstruktural meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam didalam

mitigasi nonstruktural terdapat enam teknik yang harus dijalankan antara lain :³³

1. Langkah-langkah regulasi
2. Program pendidikan
3. Kesadaran masyarakat
4. Modifikasi fisik nonstruktural
5. Modifikasi perilaku
6. Pengendalian lingkungan.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menganalisa dan menginterpretasikan data dan informasi yang dikumpulkan selanjutnya disusun sesuai dengan tujuan penelitian kemudian dianalisa dengan menghubungkan beberapa teori untuk kemudian diambil beberapa kesimpulan yang bersifat khusus.³⁴

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian terletak di Kabupaten Sleman, khususnya di lembaga terkait yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah BPBD Kabupaten Sleman, DIY.

³³ Kusumansari Bevaola, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*, Jakarta: Gava Media, hal. 23.

³⁴ Surahmad Winarto, *Dasar dan Teknikr Research Pengetahuan Metode Ilmiah*, Bandung: Tarsito, hal. 13.

3. Jenis Data

Jenis data menurut Sugiyono di bagi menjadi dua data primer dan sekunder yaitu:³⁵

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara ataupun observasi.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, makalah, media massa baik media cetak maupun media elektronik serta dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan penulis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan dokumentasi.³⁶

a. Wawancara

Metode interview atau wawancara adalah proses tanya jawab lisan dua orang atau lebih berhadapan-hadapan secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri. Wawancara Kepada Ketua Seksi Mitigasi Bencana, Bapak Djoko dan Bapak Handoko Wakil

³⁵ Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hal. 308.

³⁶ *Ibid.* Hal. 309.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengambilan data dengan melakukan studi dokumentasi seperti laporan pelaksanaan program dan kegiatan Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Sleman dalam mitigasi bencana tahun 2013-2014.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka- angka tetapi dalam uraian-uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh. Tahapan-tahapan yang dilalui dalam menganalisis data ini adalah:³⁷

- a. Editing, yaitu membuang data-data yang tidak perlu dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga mendapatkan data yang akurat.
- b. Coding, yaitu mengklasifikasikan data dan mendistribusikan data ke dalam kelompok masalah yang diteliti.
- c. Interpretasi, yaitu memberikan uraian rinci baik secara kualitatif maupun kuantitatif (numerik).

³⁷ Nasution, S, 2002, *Metode Research*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hal. 42.