

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera. Kondisi alam tersebut memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis rawan terhadap terjadinya bencana sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terorganisasi.¹

Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (pasal 1), potensi penyebab bencana di wilayah Negara Kesatuan Indonesia dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. *Pertama*, bencana alam antara lain berupa gempa bumi, letusan gunung berapi, angin topan, banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemik, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. *Kedua*, bencana non alam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan

¹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

keantariksaan. *Ketiga*, bencana sosial antara lain berupa kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat yang sering terjadi.

Dari berbagai jenis-jenis bencana alam tersebut, bencana banjir merupakan salah satu peristiwa alam yang dapat mengakibatkan kerugian harta benda maupun korban jiwa, dan menimbulkan kerusakan sarana dan prasarana lainnya seperti perumahan, industri, dan lahan pertanian yang berdampak pada kondisi sosial masyarakat dan perekonomian suatu daerah.

Berdasarkan sumber dari Bappenas, di seluruh Indonesia tercatat 5.590 sungai induk dan 600 diantaranya berpotensi menimbulkan banjir. Daerah rawan banjir yang dicakup sungai-sungai induk ini mencapai 1,4 juta hektar, dari berbagai kajian yang telah dilakukan, banjir yang melanda daerah-daerah rawan pada dasarnya disebabkan oleh tiga hal. *Pertama*, kegiatan manusia yang menyebabkan terjadinya perubahan tata ruang dan berdampak pada perubahan alam. *Kedua*, peristiwa alam seperti curah hujan sangat tinggi, kenaikan permukaan air laut, badai, dan sebagainya. *Ketiga*, degradasi lingkungan seperti hilangnya tumbuhan penutup tanah pada catchment area, pendangkalan sungai akibat sedimentasi, penyempitan alur sungai, dan sebagainya.²

² Bappenas. “*Kebijakan Penanggulangan Banjir di Indonesia*”. Diakses melalui http://www.bappenas.go.id/files/5913/4986/1931/2kebijakan-penanggulangan-banjir-di-indonesia__20081123002641__1.pdf (pada tanggal 12 September 2015, pukul : 11.00 WIB)

Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyatakan terdapat 11 provinsi di Indonesia yang memiliki potensi tinggi banjir diantaranya Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Banten, Jawa Barat, DKI Jakarta, Yogyakarta, dan Jawa Timur. Selain itu, bencana banjir juga mengancam sebagian besar wilayah di Jawa Tengah yakni Banyumas, Purwokerto, Pati, Demak, Kudus, Brebes, dan Cilacap.³

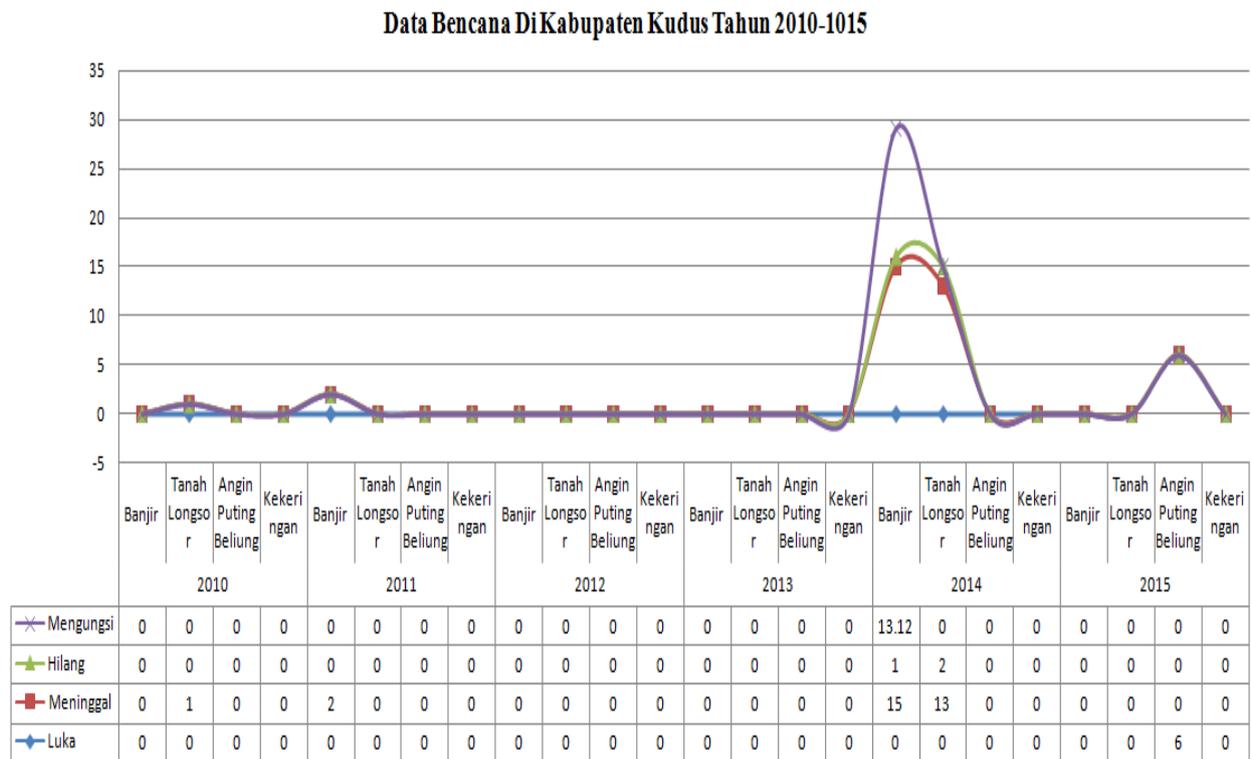
Kabupaten Kudus merupakan salah satu daerah rawan bencana banjir. Akan tetapi tidak hanya bencana banjir saja yang terjadi di Kabupaten Kudus, terdapat 4 ancaman bencana seperti bencana banjir, tanah longsor, kekeringan, dan angin puting beliung. Dari beberapa ancaman bencana tersebut, bencana banjir merupakan peristiwa langganan yang terjadi di Kabupaten Kudus baik berskala kecil, sedang, maupun besar. Hal ini disebabkan karena sebagian besar wilayah Kabupaten Kudus adalah dataran rendah dan terdapat 2 sungai besar yang melintas yaitu kali Wulan dan Kali Juwana. Selain itu juga pada abad ke-17, dahulu kala wilayah Demak-Pati merupakan sebuah Selat Muria (penghubung P.Jawa-P.Muria) yang mengalami pendangkalan karena proses sedimentasi.⁴

³ Khamdi, M. “BPBD : *Jateng Rawan Bencana Longsor dan Banjir*”. Diakses melalui <http://kabar24.bisnis.com/read/20141217/78/383781/bpbd-jateng-rawan-bencana-longsor-dan-banjir> (pada tanggal 23 Oktober 2015, pukul : 15.00 WIB)

⁴ http://www.wikiwand.com/id/Tanjungkarang,_Jati,_Kudus (Diakses pada tanggal 17 Mei 2016, pukul : 10.07 WIB)

Gambar 1.1

Data Bencana Yang Pernah Terjadi di Kabupaten Kudus Tahun 2010-2015



Sumber : BNPB dan BPBD Kabupaten Kudus Tahun 2010-2015.

Berdasarkan data yang terhimpun di Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di atas, tercatat data bencana banjir, tanah longsor, angin puting beliung, dan kekeringan di Kabupaten Kudus diantaranya : tahun 2010 terjadi bencana tanah longsor yang mengakibatkan seorang warga meninggal, dan tahun 2011 juga terjadi bencana banjir dengan total area terendam berjumlah 1.102 Ha yang

menimbulkan kerugian sebesar Rp. 3.486.280.000 dan menimbulkan 2 orang meninggal.⁵

Kemudian, pada awal tahun 2014 bencana banjir dan tanah longsor mengalami peningkatan dan dampak besar dari peristiwa yang pernah terjadi di Kabupaten Kudus. Bencana tersebut menimbulkan jumlah pengungsi 13.127 jiwa tersebar di 63 titik, 15 orang meninggal, dan seorang warga hanyut terbawa genangan banjir, 120 rumah rusak terendam banjir, 10 jembatan ambrol, serta 6 ruas jalan rusak parah. Beberapa fasilitas umum mengalami kerusakan, yakni 119 sekolah (TK-SMA), terminal bus, dan terminal kargo. Banjir juga mengakibatkan tanggul dan talud di empat sungai jebol, yakni di sungai Piji, Dawe, Logung, dan Gelis. Selain itu terdapat juga bencana tanah longsor terletak di Perbukitan Dukuh Kambangan, Desa Menawan, Kecamatan Gebog yang mengakibatkan 10 rumah hilang tertimbun longsor dan 6 rumah rusak berat, 13 orang tewas dan 2 orang masih dalam pencarian.⁶

Disisi lain, menurut Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus, bencana banjir tersebut diperkirakan telah menimbulkan kerugian mencapai Rp. 500 miliar. Banjir tersebut terjadi disejumlah wilayah, diantaranya Desa Jetis Kapuan, sebagian besar di Kecamatan Undaan, termasuk Desa Karangrowo, Desa Mejobo dan sebagian disejumlah Desa di Kecamatan Jekulo. Banjir yang terjadi di

⁵ BNPB. "Data dan Informasi Bencana Indonesia". Diakses melalui <http://dibi.bnpb.go.id/> (pada tanggal 23 Oktober 2015, pukul : 16.56 WIB)

⁶ Handaka, H. "*Ini Data Lengkap Banjir dan Longsor di Jawa tengah Terkini*". Diakses melalui <http://jateng.tribunnews.com/2014/01/26/ini-data-lengkap-banjir-dan-longsor-di-jawa-tengah-terkini> (pada tanggal 25 November 2015, pukul : 11.56 WIB)

Kabupaten Kudus telah membuat akses jalan pantura macet total, kemacetan tersebut disebabkan terputusnya akses lalu lintas di kawasan terminal induk Kudus. Antrian kendaraan mengular di Jalan R. Agil Kusumadya, sekitar kawasan kencing hingga Jalan Ahmad Yani di depan kantor DPRD Kudus. Terputusnya akses lalu lintas dikarenakan ketinggian banjir mencapai 50 sentimeter hingga 1,5 meter. Akibat kejadian ini telah menyita perhatian banyak kalangan, bukan hanya Gubernur Jateng Ganjar Pranowo tetapi juga sejumlah media nasional.⁷

Jika diruntut ke belakang, sesuai dengan amanat Konstitusi Negara, yaitu dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara melindungi seluruh segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum. Dari penjelasan tersebut mempunyai makna, bahwa setiap warga Negara berhak atas perlindungan dan hak untuk bebas dari rasa takut, ancaman, resiko dan dampak bencana. Salah satu upaya ataupun kesiapan yang dilakukan Pemerintah dalam menghadapi bencana adalah menerbitkan regulasi yang tertuang dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.⁸

Sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007, (pasal 6) menjelaskan bahwa wujud tanggungjawab

⁷ Fitri, A. “Banjir, Kudus Rugi Rp. 500 Miliar”. Diakses melalui <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/02/01/058550024/banjir-kudus-rugi-rp-500-miliar> (pada tanggal 26 November 2015, pukul : 12.35 WIB)

⁸ Hakim, Herlina. 2015. SKRIPSI. “Tata Kelola Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana Tanah Longsor di Kabupaten Bantul Tahun 2011-2014”. Hal : 4

pemerintah pusat atau daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu Pengurangan Resiko Bencana (PRB) dan pemaduan PRB dengan program pembangunan. Pengurangan resiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang timbul, terutama dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana. Hal ini dimaksudkan bahwa program-program PRB sedapat mungkin dipadukan ke dalam rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah baik dalam RPJM, RKP, Renstra, dan Renja Kementerian/Lembaga, RPJMD, RKPD, dan Renja Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Selain itu, terdapat pula tantangan dan kendala yang dihadapi dalam pemahaman terkait penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan yang masih harus ditingkatkan; pemahaman dan kepedulian pengambil keputusan dan kapasitas aparat pemerintah daerah terkait penanggulangan bencana; sistem penganggaran yang belum mengakomodir penanggulangan bencana; prioritas pembangunan dan kelembagaan penanggulangan bencana; serta integrasi program penanggulangan bencana di tingkat masyarakat.⁹

Untuk itu Bappenas merekomendasikan agar adanya peningkatan kapasitas aparat Pemerintah Daerah terkait penanggulangan bencana diantaranya; (1) pemantapan kebijakan nasional terkait sistem penanggulangan bencana, kelembagaan, sistem perencanaan pembangunan, dan penganggaran; (2) penyiapan kebijakan daerah untuk

⁹ Ahdi, D. 2015. "Perencanaan Penanggulangan Bencana Melalui Pendekatan Manajemen Resiko". *Jurnal Reformasi*. Vol. 5 No. 1. Diakses melalui jurnal.unitri.ac.id (pada tanggal 26 November 2015, pukul : 11.00 WIB)

integrasi penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan; (3) penetapan penanggulangan bencana sebagai prioritas pembangunan; (4) penetapan kebijakan-kebijakan yang kondusif bagi kegiatan penanggulangan bencana berbasis masyarakat; dan (5) penyiapan sistem kelembagaan penanggulangan bencana yang efektif.¹⁰

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan apabila dalam hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum tertentu.

Di samping itu, dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2001 yang lalu, peranan pemerintah daerah menjadi semakin penting dalam mendorong proses pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pasal 2, ayat 2), bahwa daerah memiliki wewenang, hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Perubahan sistem pemerintahan daerah tersebut mendorong semua daerah berlomba-lomba

¹⁰ Bappenas. “*Pengarusutamaan Penanggulangan Bencana Dalam Perencanaan Pembangunan*”. Diakses melalui <http://old.bappenas.go.id/print/2491/pengarusutamaan-penanggulangan-bencana-dalam-perencanaan-pembangunan/> (pada tanggal 21 Oktober 2015, pukul : 15.00 WIB)

untuk mempercepat proses pembangunan daerah dalam rangka memenuhi tuntutan umum untuk dapat segera meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah bersangkutan. Kondisi yang demikian, menyebabkan semakin pentingnya peranan perencanaan pembangunan daerah sebagai wadah untuk melaksanakan kewenangan daerah dalam mendorong kegiatan pembangunan daerah secara lebih terarah dan sistematis.¹¹

Dari pemaparan di atas, penulis ingin mengambil sebuah judul penelitian tentang “ ***PENANGGULANGAN BENCANA BANJIR DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN KUDUS*** ”, penulis ingin mengkaji dan mempelajari bagaimana upaya penanggulangan bencana banjir yang sudah sekian lama tidak dapat teratasi dan masyarakat Kudus dapat bangkit kembali pasca bencana yang terjadi di awal tahun 2014 agar tidak terulang kembali.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Bagaimana penanggulangan bencana banjir dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Kudus?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Untuk mengetahui sejauh mana upaya penanggulangan bencana banjir dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Kudus.

¹¹ Sjafrizal. 2015. “*Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*”. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, Hal : 3-4

1.4 MANFA'AT PENELITIAN

1.4.1 MANFA'AT TEORITIS

- a. Sebagai kajian penelitian lebih lanjut yang diberikan oleh mahasiswa kepada Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta terkait tentang penanggulangan bencana banjir dalam perencanaan pembangunan.
- b. Menambah wawasan dan pengembangan kemampuan berpikir ilmiah terkait mekanisme perencanaan pembangunan dan manajemen bencana alam.

1.4.2 MANFA'AT PRAKTIS

- a. Sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan perencanaan pembangunan dalam menanggulangi bencana banjir.
- b. Menjadi lebih tanggap dan peka terkait bencana alam yang terjadi dan mampu membangkitkan rasa solidaritas sesama manusia.

1.5 KERANGKA DASAR TEORI

1.5.1 PERENCANAAN PEMBANGUNAN

1.5.1.1 DEFINISI PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara , teknik, atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.

Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera.¹²

Menurut Arthur Lewis (1965) yang dikutip oleh Sjafrizal dari buku *Development Planning*, mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai : *“suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif”*. Sedangkan rangsangan tersebut diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat.¹³

Kemudian menurut M.L. Jhingan (1984) yang dikutip oleh Sjafrizal dari buku *Ekonomi Regional*, memberikan definisi yang lebih konkret tentang perencanaan pembangunan tersebut. Menurut pendapat Jhingan : *“perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah)*

¹² Ramadhan, Achmad. 2014. SKRIPSI. *“Peran Bappeda Kabupaten Bantul dalam Perencanaan Pembangunan Pada Mitigasi Bencana Tahun 2011”*. Hal : 12

¹³ Sjafrizal, op,cit, Hal : 24

pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula". Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todaro (1971) dalam bukunya *Development Planning : Models and Methods*, yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai berikut : *"suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional"*.¹⁴

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004 (pasal 1, ayat 3) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut : *"Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah"*. Perbedaan definisi ini dengan yang terdahulu adalah bahwa di samping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini secara eksplisit sudah dinyatakan pula peranan dari perencanaan pembangunan pada

¹⁴ Rustan, Harun. 2006. "Analisis Lqshift Lqshare Untuk Mengukur Dampak Perluasan Kota Terhadap Kinerja Ekonomi Regional". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vo. 17 No. 21. Diakses melalui www.sappk.itb.ac.id (pada tanggal 27 November 2015, pukul : 12.45 WIB)

tingkat daerah. Hal ini tidaklah mengherankan karena undang-undang ini memang dibuat pada saat Indonesia sudah menerapkan otonomi daerah secara menyeluruh dimana peranan pemerintah daerah sudah semakin menonjol dalam proses pembangunan.

1.5.1.2 TUJUAN DAN SASARAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Sesuai dengan Undang-Undang No. 25 tahun 2004 (pasal 2, ayat 4), pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan sasaran pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
5. Menjamin terciptanya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

1.5.1.3 JENIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan pembangunan diklasifikasikan atas 3 jenis yaitu, Perencanaan Jangka Panjang, Perencanaan Jangka Menengah, dan Perencanaan Jangka Pendek.¹⁵

- Perencanaan Jangka Panjang

Perencanaan jangka panjang biasanya mencakup jangka waktu 10-25 tahun. Pada era Orde Baru, pembangunan jangka panjang mencakup jangka waktu 25 tahun sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan dewasa ini, rencana pembangunan jangka panjang baik nasional maupun daerah mencakup waktu 20 tahun. Tetapi adapula jenis perencanaan pembangunan yang mempunyai jangka waktu 10 tahun, seperti Rencana Induk Pengembangan (RIP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Perencanaan jangka panjang lebih bersifat makro (menyeluruh) dan tidak sampai kepada program dan kegiatan secara rinci. Aspek yang dibahas meliputi bidang ekonomi, sosial-budaya, dan tata-ruang. Di samping itu, dalam perencanaan jangka panjang juga mencakup pentahapan pembangunan untuk masing-masing periode lima tahunan,

¹⁵ Arsyad, Lincolin. 1999. *"Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah"*. Yogyakarta : Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada. Hal : 205

sehingga perencanaan jangka panjang tersebut dapat menjadi acuan terhadap penyusunan perencanaan jangka menengah.

- Perencanaan Jangka Menengah

Perencanaan jangka menengah (*Medium-term Planning*) biasanya mencakup waktu 4-5 tahun, tergantung dari masa jabatan presiden atau kepala daerah. Perencanaan jangka menengah pada dasarnya merupakan penjabaran dari perencanaan jangka panjang sehingga bersifat lebih operasional. Perencanaan jangka panjang berisikan perumusan kerangka ekonomi makro, strategi, kebijakan dan program pembangunan yang disusun berdasarkan visi misi presiden atau kepala daerah terpilih. Di samping itu, perencanaan jangka menengah memuat juga sasaran dan target pembangunan secara kuantitatif dan kualitatif supaya perencanaan tersebut menjadi lebih terukur dan mudah dijadikan sebagai dasar dalam melakukan monitoring dan evaluasi.

- Perencanaan Jangka Pendek

Perencanaan jangka pendek biasanya mencakup waktu hanya 1 tahun, sehingga sering kali dinamakan sebagai rencana tahunan (*Annual Planning*). Rencana ini pada dasarnya merupakan penjabaran dari Rencana Jangka Menengah. Di samping itu, perencanaan tahunan ini bersifat sangat

operasional karena didalamnya termasuk program dan kegiatan, lengkap dengan pendanaannya.

Selain itu, rencana tahunan ini memuat indikator dan target kinerja untuk masing-masing program dan kegiatan. Oleh karena itu, rencana tahunan ini dijadikan dasar utama dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja baik pada tingkat nasional (RAPBN) maupun tingkat daerah (RAPBD). Rencana tahunan yang mencakup semua sektor dinamakan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sedangkan khusus untuk suatu sektor atau bidang dinamakan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

1.5.1.4 TAHAPAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

❖ **Tahap Penyusunan Rencana :**

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang merupakan tanggungjawab baik BAPPENAS (tingkat nasional) maupun BAPPEDA (tingkat daerah). Apabila penyusunan rencana dilakukan dengan menggunakan pendekatan Perencanaan Partisipatif, maka sebelum naskah disusun, terlebih dahulu perlu dilakukan penjangkaran aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan. Kemudian rancangan tersebut dibahas dalam MUSRENBANG untuk

menerima tanggapan dari pihak yang peduli dan berkepentingan dengan pembangunan seperti tokoh masyarakat, alim ulama, cerdik pandai, dan para tokoh Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) setempat.

Tabel 1.1

Proses Rancangan Perencanaan Pembangunan

INPUT	PROSES	OUTPUT
<ul style="list-style-type: none"> • Amanat Konstitusi • Konvensi Internasional • Diagnosis dan analisa masalah • Kajian akademik • Kajian ulang kebijakan • Data dan Informasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Workshop • Seminar • Musrenbang • Konsultasi publik <p>Keterlibatan :</p> <p>Pemeintah Perguruan Tinggi Lembaga Penelitian Ormas Parpol LSM Organisasi Profesi</p>	<p>Dokumen RPJPD dan RPJMD (komprehensif, dapat dilaksanakan, terukur)</p>

Sumber : Diktat Perencanaan Pembangunan.

❖ **Tahap Penetapan Rencana :**

Sesuai ketentuan berlaku, RPJP perlu mendapat pengesahan dari DPRD setempat, sedangkan RPJM dan RKPD cukup mendapat pengesahan dari kepala daerah. Pada tahap kedua ini kegiatan utama badan perencana adalah melakukan proses untuk mendapatkan pengesahan tersebut. Akan tetapi, penetapan rencana melalui DPRD seringkali memerlukan proses yang cukup memakan waktu karena diperlukan pembahasan kembali oleh pihak dewan. Bahkan adakalanya

dewan melakukan pembahasan kembali dengan para tokoh masyarakat untuk mendapatkan penilaian terhadap rancangan rencana yang telah disampaikan oleh pihak eksekutif.

❖ **Tahap Pengendalian Pelaksanaan Rencana :**

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Namun demikian, sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, perencana masih tetap mempunyai tanggungjawab dalam melakukan pengendalian (monitoring) pelaksanaan bersama SKPD bersangkutan. Kegiatan pengendalian ini adalah melakukan observasi lapangan dan menanggulangi permasalahan dan kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut berjalan lancar sesuai dengan rencana baik dari segi fisik maupun pemanfaatan dana.

❖ **Tahap Evaluasi Keberhasilan Pelaksanaan Rencana :**

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencana masih mempunyai tanggungjawab terakhir yaitu melakukan evaluasi terhadap kinerja dari kegiatan pembangunan tersebut. Sasaran utama kegiatan evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah kegiatan dan objek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Sesuai dengan Peraturan

Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah mencakup 6 unsur yaitu unsur masukan (*input*) terutama dana, keluaran (*output*), hasil (*outcome*), evaluasi proses, manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). Hasil evaluasi ini sangat penting karena sebagai masukan atau umpan balik (*feedback*) untuk penyusunan perencanaan pembangunan di masa mendatang.¹⁶

1.5.2 PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

1.5.2.1 DEFINISI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (pasal 1, ayat 3), Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

¹⁶ Yosin, M. 2013. "Studi tentang Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Fisik di Pemerintahan Kecamatan Sangatta Utara". *e-Journal Administrasi Negara*. Vol 1. Diakses melalui <http://www.portal.fisip-unmul.ac.id/site/?p=1032> (pada tanggal 23 Oktober 2015, pukul : 12. 32 WIB)

1.5.2.2 UNSUR POKOK PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.

Unsur-unsur dan komponen pokok perencanaan pembangunan daerah, diantaranya sebagai berikut :

a. Kondisi Umum Daerah.

Analisis ini sangat penting, artinya untuk dapat mengetahui secara jelas kondisi obyektif yang terdapat pada negara atau daerah tersebut yang selanjutnya akan dijadikan sebagai landasan utama untuk menyusun rencana ke depan secara realistis. Analisis tentang kondisi umum daerah meliputi aspek geografis, sumber daya alam, agama dan budaya, penduduk dan sumber daya manusia, potensi ekonomi daerah, hukum dan pemerintahan, dll.

b. Visi dan Misi Pembangunan Daerah.

Visi adalah kondisi obyektif yang diinginkan dan dicita-citakan dapat diwujudkan dimasa depan oleh seluruh lapisan masyarakat pada periode waktu tertentu. Visi yang baik harus dirumuskan secara singkat dan padat dengan menggunakan bahasa sederhana sehingga mudah dipahami, visi juga sebaiknya jelas jangka waktu dan tempat dimana visi tersebut akan diwujudkan. Sedangkan, Misi merupakan cara dan upaya umum yang bersifat pokok dilakukan dalam mewujudkan dan merealisasikan visi yang telah ditetapkan. Misi ini berhubungan

erat dengan arah, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan untuk mewujudkan visi pembangunan.

c. Sasaran dan Target Pembangunan Daerah.

Sasaran adalah bentuk konkret dari tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pembangunan sesuai yang direncanakan. Sedangkan, target adalah sasaran lebih konkret dan spesifik lagi dalam bentuk kuantitatif yang hanya dicapai pada waktu tertentu. Sasaran dan target pembangunan daerah dapat bersifat makro, sektoral, maupun wilayah.

Sasaran dan target makro seringkali disebut istilah *Kerangka Ekonomi Makro* yang bersifat menyeluruh (agregatif), seperti pertumbuhan ekonomi, kemakmuran masyarakat, kemiskinan dan distribusi pendapatan, penyediaan lapangan kerja dan pengangguran, kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan investasi. Sasaran dan target sektoral hanya berkaitan dengan kemajuan yang dicapai sektor yang bersangkutan misalnya jumlah produksi, penciptaan lapangan kerja, ekspor, impor, dll. Sedangkan, sasaran dan target wilayah menyangkut dengan pembangunan pada wilayah tertentu untuk unsur-unsur makro dan sektoral tersebut.

d. Strategi Pembangunan Daerah.

Strategi pembangunan daerah merupakan cara atau jalan terbaik untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan semula. Strategi yang baik dan tepat akan dapat menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan pembangunan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

e. Kebijakan Pembangunan Daerah.

Kebijakan (*wisdom*) pada dasarnya merupakan keputusan pemerintah untuk menciptakan suatu kondisi tertentu yang perlu dilaksanakan dalam rangka mendorong proses pembangunan daerah bersangkutan. Kebijakan pembangunan daerah merupakan pengambilan keputusan oleh pimpinan atau elite politik daerah untuk mewujudkan kondisi yang dapat mendorong dan mendukung pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan semula dalam perencanaan. Perumusan kebijakan pembangunan daerah perlu memperhatikan beberapa aspek penting, seperti : visi dan misi pembangunan, kondisi dan potensi daerah, permasalahan pokok pembangunan dan proyeksi pembangunan ke depan.

f. Prioritas Pembangunan Daerah.

Prioritas pembangunan didasarkan pada beberapa pertimbangan tertentu, antara lain : 1) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya berhubungan erat dengan visi dan misi

pembangunan daerah; 2) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya mencakup sebagian besar dari kehidupan sosial ekonomi pada negara dan daerah bersangkutan, seperti sektor pertanian, sumber daya manusia, sektor industry, dll. 3) Kegiatan dan sektor yang diprioritaskan merupakan sektor unggulan dan mempunyai keuntungan komperatif tinggi; 4) Program dan kegiatan tersebut harus mendukung dan bersinergi dengan kegiatan lainnya; 5) Program dan kegiatan yang diprioritaskan haruslah yang layak dalam arti manfaatnya yang dapat diberikan adalah lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk pelaksanaannya; dan 6) Program dan kegiatan tersebut sesuai dengan kondisi sosial ekonomi daerah bersangkutan.

g. Program dan Kegiatan Pembangunan Daerah.

Program dan kegiatan pembangunan daerah pada dasarnya merupakan upaya dan tindakan konkret dalam bentuk intervensi pemerintah dengan menggunakan sejumlah sumber data, termasuk dana dan tenaga, yang dilakukan dalam rangka melaksanakan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan diatas. Dengan kata lain, program pembangunan merupakan jabaran konkret dari strategi dan kebijakan yang mempunyai tujuan dan sasaran tertentu dalam rangka mendorong proses pembangunan nasional atau daerah. Program dapat berbentuk

pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan, jembatan, kantor, dll maupun yang berbentuk non-fisik seperti penyuluhan, pelatihan, dan pembinaan masyarakat. Program tersebut selanjutnya dapat dirinci menjadi beberapa kegiatan yang lebih konkret, bersifat spesifik dan saling berkaitan baik pada lokasi tertentu atau tersebar pada beberapa lokasi.

h. Indikator Kinerja.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, pemerintah baik pusat dan di daerah diamanatkan untuk menggunakan sistem Anggaran Kinerja (Performance Budget), hal tersebut diharapkan penyusunan rencana serta pengalokasian anggarannya didasarkan pada target capaian (kinerja) dari program dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan konsep ilmu, indikator kinerja dapat diterapkan dalam unsur yaitu masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*).¹⁷

¹⁷ Tarigan, Robinson. 2002. "Perencanaan Pembangunan Wilayah". Jakarta : PT. Bumi Aksara. Hal : 49

1.5.2.3 RUANG LINGKUP DAN BENTUK PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.

Secara umum ada 4 ruang lingkup dan bentuk perencanaan pembangunan, adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan Makro.

Perencanaan makro menyangkut dengan ruang lingkup dan bentuk perencanaan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan secara keseluruhan. Dalam pola penulisan RPJM, aspek ini lazim disebut sebagai *Kerangka Ekonomi Makro* yang berisikan strategi, kebijakan, serta sasaran dan target pembangunan secara menyeluruh baik untuk tingkat nasional maupun daerah. Aspek-aspek utama yang dibahas dalam Perencanaan Makro, paling kurang meliputi : pertumbuhan ekonomi daerah, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, pengentasan kemiskinan dan pemerataan pembangunan, keuangan dan sumber pembiayaan pembangunan, serta kebutuhan investasi dan strategi dan kebijakan pembangunan secara menyeluruh.

2. Perencanaan Sektoral.

Perencanaan sektoral adalah perencanaan yang ruang lingkungannya hanya untuk satu bidang atau sektor pembangunan tertentu saja, misalnya pertanian, pendidikan, kesehatan, dll. Komponen perencanaan sektoral ini pada dasarnya sangat mirip

dengan perencanaan makro. Analisis dimulai dari kondisi umum yang berkaitan dengan tupoksi SKPD bersangkutan. Perencanaan sektoral juga mempunyai visi dan misi sendiri sesuai dengan aspirasi dan harapan dari SKPD bersangkutan, tetapi juga harus sejalan dan tidak bertentangan dengan visi dan misi kepala daerah. Langkah berikutnya menyusun strategi dan kebijakan dari SKPD tersebut dengan menggunakan teknis analisis SWOT berdasarkan kekuatan (*Strength*), kelemahan (*Weaknesses*), peluang (*Opportunity*), dan ancaman (*Threat*), atau cara lain yaitu langsung visi dan misi perencanaan bersangkutan. Ujung akhir dari perencanaan sektoral adalah penyusunan program dan kegiatan yang dilengkapi dengan indikator dan target kinerja.

3. Perencanaan Wilayah (Regional).

Perencanaan wilayah (regional) pada dasarnya adalah ruang lingkup dan bentuk perencanaan pembangunan yang didalamnya terdapat unsur tata ruang dan lokasi kegiatan ekonomi dan sosial yang terintegrasi. Jenis perencanaan ini sering disebut *Spatial (Regional Development Planning)* dimana seluruh unsur dan variabel pembangunan dirinci menurut aspek ruang dan lokasinya. Terdapat 2 Undang-Undang yang melandasi perlunya disusun perencanaan wilayah (regional) yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang

Lingkungan Hidup dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.

4. Perencanaan Proyek (Kegiatan).

Perencanaan proyek (kegiatan) adalah perencanaan yang khusus disusun untuk pembangunan suatu proyek atau kegiatan tertentu, misalnya pembangunan jalan, pembangkit tenaga listrik, sekolah, rumah sakit, dll. Konsep ilmiah tentang perencanaan proyek ini sebenarnya sudah lama berkembang dalam literatur ilmu ekonomi dan perencanaan pembangunan seperti, Gittinger (1972), Little and Mirless (1974), dll. Konsep ini mula-mula digunakan oleh Bank Dunia (1972) dalam menilai kelayakan pengalokasian dana untuk pembangunan proyek-proyek pembangunan yang lazim dikenal dengan nama Evaluasi Proyek (*Project Appraisal*). Teknik dan metode yang digunakan dalam penyusunan rencana dan evaluasi proyek adalah analisis biaya dan manfaat (*Cost Benefit Analysis*) yang ditimbulkan dari kegiatan pembangunan dan pengelolaan proyek bersangkutan.¹⁸

1.5.3 PENANGGULANGAN BENCANA

Penanggulangan bencana meliputi lima tahapan umum yaitu :

¹⁸ Sjafrizal, op,cit, Hal : 49-69

- a. Tahap pertama, *Prediction* (prediksi) : dalam tahap ini kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan dilakukan. Namun terlebih dulu langkah-langkah non-struktural diambil untuk memastikan respons yang efektif terhadap dampak bahaya bencana. Termasuk di sini adalah dikeluarkannya peringatan dini yang tepat waktu dan efektif serta evakuasi sementara masyarakat dan properti dari lokasi yang terancam bencana.
- b. Tahap kedua, *Warning* (peringatan) : tahap ini mengacu pada penyediaan informasi yang efektif dan tepat waktu melalui lembaga-lembaga yang teridentifikasi. Lewat lembaga-lembaga ini, individu dimungkinkan untuk menghadapi bahaya dengan mengambil tindakan menghindari atau mengurangi resiko yang mereka hadapi serta mempersiapkan respons yang efektif.
- c. Tahap ketiga, *Emergency relief* (bantuan darurat) : tahap ini merujuk pada penyediaan bantuan atau intervensi selama atau setelah bencana terjadi. Ini merupakan bantuan keselamatan dan memenuhi kebutuhan dasar mereka yang terkena dampak bencana. Hal ini dapat dilakukan segera dan dalam jangka waktu singkat atau durasi yang lama.
- d. Tahap keempat, *Rehabilitation* (rehabilitasi) : tahap ini meliputi keputusan dan tindakan yang diambil setelah bencana untuk memulihkan atau mengembalikan kondisi kehidupan masyarakat yang terkena bencana seperti kondisi sebelum

bencana terjadi. Di samping itu, juga digiatkan kembali dan difasilitasi semua penyesuaian yang dibutuhkan untuk mengurangi resiko bencana.

- e. Tahap kelima, *Reconstruction* (rekonstruksi) : tahap ini merujuk pada pembangunan kembali kondisi kehidupan masyarakat yang telah rusak akibat bencana dengan tujuan pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.¹⁹

Gambar 1.2

Tahapan Penanggulangan Bencana

Project Life Cycle	Disaster Management	Time	Activities	Approach
Initiation	Prediction	Before	Mitigation	Pro-Active
Planning			Preparednes	
Executing	Warning	During	Response	Reactive
	Emergency Relief		Recovery	
	Rehabilitation (Short-term)	After		
Completing	Reconstruction (Long-term)			

Sumber : Moe & Pathranarakul, 2006.

Penanggulangan bencana terdapat 4 aktifitas siklus yang sangat penting dilakukan yaitu mitigasi, kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan.

¹⁹ Kusumasari, B. 2014. “Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal”. Yogyakarta : Gava Media. Hal : 19-31

1) **Mitigasi** : menurut David King (2007) yang dikutip oleh Bevaola Kusumasari dari sebuah artikel berjudul *Organisations in Disaster*, mendefinisikan mitigasi atau pencegahan/pengurangan resiko bencana sebagai tindakan yang diambil sebelum bencana terjadi dengan tujuan untuk mengurangi atau menghilangkan dampak bencana terhadap masyarakat dan lingkungan.²⁰

Menurut Coppola (2007) yang dikutip oleh Bevaola Kusumasari dari sebuah artikel berjudul *Introduction to International Disaster Management*, mengelompokkan mitigasi dalam 2 jenis, yaitu struktural dan nonstruktural. Mitigasi struktural didefinisikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pembangunan atau perubahan lingkungan fisik melalui penerapan solusi yang dirancang. Upaya ini mencakup ketahanan konstruksi, langkah-langkah pengaturan, dan kode bangunan, relokasi, modifikasi struktur, konstruksi tempat tinggal masyarakat, konstruksi pembatas atau sistem pendeteksi, modifikasi fisik, sistem pemulihan, dan penanggulangan infrastruktur untuk keselamatan hidup.²¹

Mitigasi non-struktural 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,

²⁰ *Ibid*, Hal : 22

²¹ *Ibid*, Hal : 23

program pendidikan, dan kesadaran masyarakat, modifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku, serta pengendalian lingkungan.

- 2) **Kesiapsiagaan (*Preparedness*)** : didefinisikan sebagai suatu keadaan siap siaga dalam menghadapi krisis, bencana atau keadaan darurat lainnya. Sedangkan Gillespie dan Streeter (1987) yang dikutip oleh Bevaola Kusumasari dari jurnal berjudul *Conceptualizing and Measuring Disaster Preparedness*, mendefinisikan kesiapsiagaan sebagai perencanaan, identifikasi sumber daya, sistem peringatan, pelatihan, simulasi, dan tindakan prabencana lainnya yang diambil untuk tujuan utama meningkatkan keamanan dan efektivitas respons masyarakat selama bencana.²²
- 3) **Respons/ Daya Tanggap** : adalah tindakan yang dilakukan segera, sebelum, selama, dan setelah bencana terjadi. Fungsi respons tidak hanya untuk membatasi cedera, hilangnya nyawa, serta kerusakan harta benda dan lingkungan, tetapi juga mencakup sistem yang dikembangkan untuk mengkoordinasikan dan mendukung upaya-upaya tersebut. Respons juga termasuk menghidupkan kembali infrastruktur-infrastruktur penting dengan sangat cepat, misalnya membuka kembali jalur transportasi, pemulihan jaringan komunikasi dan listrik, serta juga memastikan pendistribusian makanan dan air bersih.²³

²² *Ibid*, Hal : 24

²³ *Ibid*, Hal : 28

4) **Pemulihan (Recovery)** : adalah kegiatan mengembalikan sistem infrastruktur kepada standar operasi minimal dan panduan upaya jangka panjang yang dirancang untuk mengembalikan kehidupan ke keadaan dan kondisi normal atau keadaan yang lebih baik setelah bencana. Proses pemulihan dapat dibagi menjadi kegiatan jangka pendek dan jangka panjang. Tahap pemulihan jangka pendek dilakukan segera setelah peristiwa bencana terjadi dengan tujuan menstabilkan kehidupan mereka yang terkena dampak. Kegiatan ini meliputi penyediaan tempat tinggal sementara, distribusi makanan dan air, serta pemulihan infrastruktur penting. Sedangkan kegiatan pemulihan jangka panjang tidak dimulai sampai fase darurat bencana berakhir, yaitu di saat masyarakat mulai merehabilitasi dan membangun kembali. Jenis-jenis pemulihan meliputi bantuan publik, pemulihan perumahan, dan pemulihan budaya.²⁴

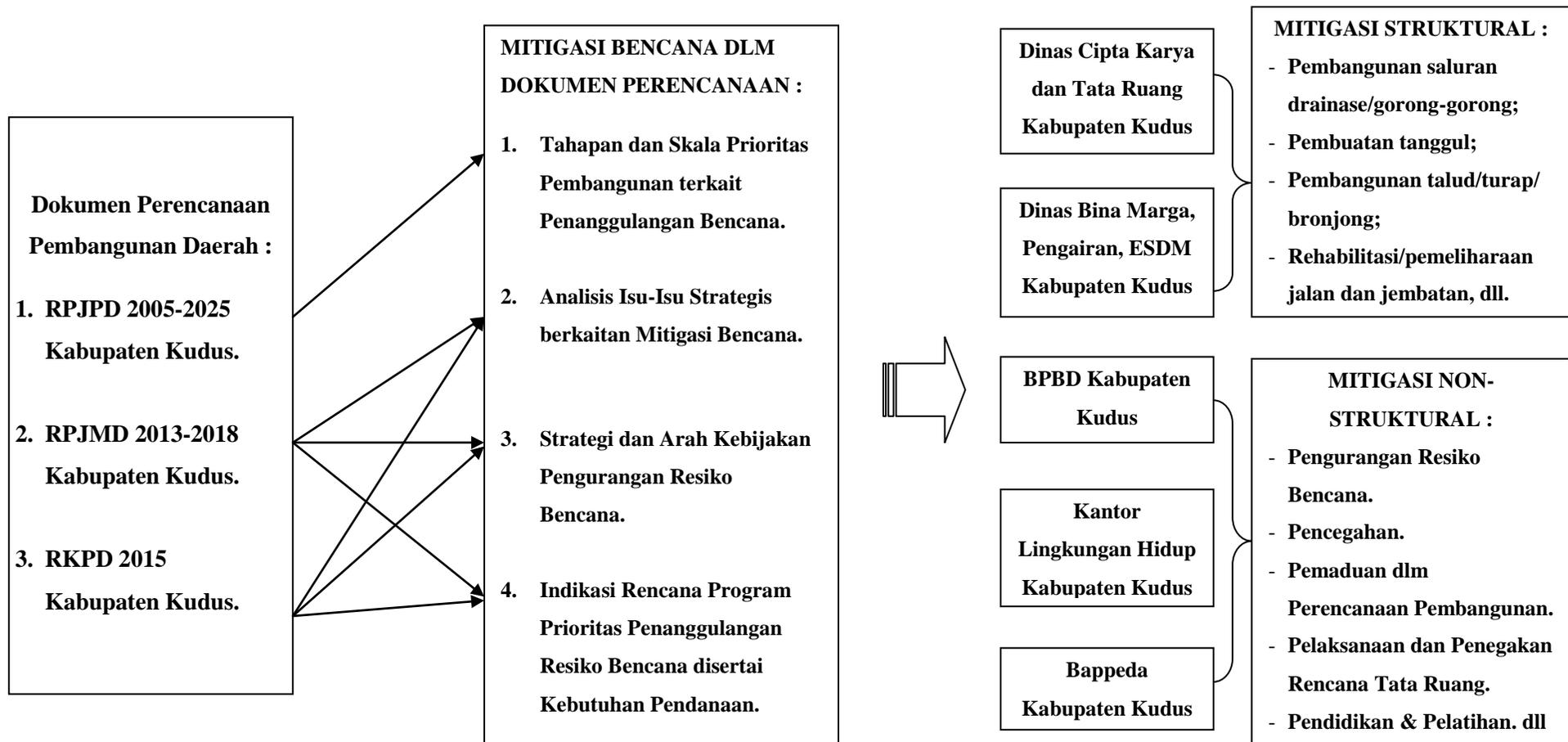
1.6 DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi Konseptual adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Apabila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula.²⁵

²⁴ *Ibid*, Hal : 30-31

²⁵ Koentjoroningrat. 1974. "*Metode-Metode Penelitian Sosial*", Jakarta : PT. Gramedia. Hal : 29

Definisi Konsepsional pada penelitian ini hanya difokuskan pada mitigasi bencana pada perencanaan pembangunan. Sedangkan, Rencana Kontijensi (*Contingency Plan*) merupakan upaya kesiapan untuk tanggap darurat yang termasuk ke dalam kesiapsiagaan. Karena prinsip Rencana Kontijensi yaitu : (1) disusun sebelum kedaruratan/kejadian bencana. (2) bersifat terukur. (3) cakupan kegiatan spesifik, dititikberatkan pada kegiatan untuk menghadapi keadaan darurat. Dan (4) sumberdaya yang dibutuhkan pada tahapan ini bersifat “penyiapan”. Apabila dalam penelitian ini terdapat penjelasan terkait upaya kesiapsiagaan, hal ini merupakan tahap perencanaan bukan mengarah ke teknis pelaksanaan.



1.7 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi Operasional merupakan indikator-indikator untuk mengukur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Seperti yang tertera dalam definisi konseptual, penelitian ini difokuskan pada menganalisis dokumen perencanaan yaitu RPJPD 2005-2025, RPJMD 2013-2018, dan RKPD 2015 pada unit terkait dengan mitigasi bencana seperti BAPPEDA, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, serta Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM, Kabupaten Kudus. Di dalam dokumen perencanaan pembangunan RPJPD 2005-2025, RPJMD 2013-2018, dan RKPD 2015 terdapat beberapa bab yang disusun secara sistematis, akan tetapi dalam penelitian ini hanya memfokuskan pada 4 aspek saja yang membahas tentang mitigasi bencana, diantaranya:
 - a. Tahapan dan Skala Prioritas Pembangunan terkait Penanggulangan Bencana.
 - b. Analisis Isu-Isu Strategis yang berkaitan dengan Mitigasi Bencana atau Pengurangan Resiko Bencana.
 - c. Strategi dan Arah Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana di Kabupaten Kudus.
 - d. Indikasi Rencana Program Prioritas Penanggulangan Resiko Bencana yang disertai Kebutuhan Pendanaan.

2. Mitigasi Bencana :

Berdasarkan pada pembahasan definisi konseptual di atas, maka penelitian ini akan membahas tentang mitigasi struktural yang dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dan Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kabupaten Kudus melalui pembangunan saluran drainase/gorong-gorong; pembuatan tanggul; pembangunan talud/turap/bronjong; Rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan. Selain itu juga membahas tentang mitigasi non-struktural yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, dan Bappeda Kabupaten Kudus.

1.8 METODE PENELITIAN

1.8.1 METODE DAN JENIS PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode kualitatif. Menurut Gogdan dan Guba pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif (data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka).²⁶

Sedangkan, jenis penelitian yang digunakan adalah Analisis Isi (*Content Analysis*) yang diartikan sebagai model yang dipakai untuk meneliti dokumentasi data yang berupa teks, gambar, symbol, dan sebagainya. Analisis Isi (*Content Analysis*) pada

²⁶ Lexi, J. Moleong. 2006. "*Metode Penelitian Kualitatif*". Bandung : Remaja Rosda Karya. Hal : 3

awalnya berkembang dalam bidang surat kabar kuantitatif. Ricard Budd, dalam bukunya *Content Analysis In Communication Research*, mengemukakan, Analisis adalah teknik sistematis untuk menganalisis isi pesan dan mengolah pesan, atau suatu alat untuk mengobservasi dan menganalisis perilaku komunikasi yang terbuka dari komunikator yang dipilih.²⁷

Dari penjelasan tersebut maka dalam penelitian ini difokuskan menggunakan metode Analisis Isi Dokumen yang dipergunakan untuk mengkaji lebih dalam dokumen perencanaan mulai dari RPJPD 2005-2025, RPJMD 2013-2018, dan RKPD 2015. Selain itu juga penelitian ini dilakukan wawancara terhadap beberapa petugas di BAPPEDA, Badan Penanggulangan Bencana (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, serta Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kabupaten Kudus untuk meyakinkan data yang diperoleh valid.

1.8.2 JENIS DAN SUMBER DATA

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1) Data Primer : adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

²⁷ Eriyanto. 2013. *“Analisis Isi Pengantar Metodologi untuk Penelitian Ilmu Komunikasi dan Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya”*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group. Hal : 12

Data primer diperoleh dari hasil wawancara terhadap petugas BAPPEDA, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, serta Dinas Binamarga, Pengairan, ESDM Kabupaten Kudus yang berkaitan dengan penanggulangan bencana banjir.

2) Data Sekunder : adalah semua informasi yang kita peroleh tidak secara langsung, yaitu dengan cara menggabungkan referensi-referensi penelitian terdahulu dan dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

Tabel 1.2

Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
RPJPD 2005-2025 Kabupaten Kudus.	Bappeda Kabupaten Kudus.
RPJMD 2013-2018 Kabupaten Kudus.	Bappeda Kabupaten Kudus.
RKPD 2015 Kabupaten Kudus.	Bappeda Kabupaten Kudus.

1.8.3 UNIT ANALISA DATA

Unit Analisa Data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, serta Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kabupaten Kudus.

1.8.4 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Teknik pengumpulan data dan informasi dalam menyelesaikan laporan ini adalah sebagai berikut :

a. Wawancara/Interview

Data diperoleh melalui wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh gambaran yang nyata atau riil mengenai permasalahan yang ada di penelitian ini. Adapun teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara atau informan yang diwawancarai yang diperoleh secara langsung. Wawancara ini dilakukan dengan petugas BAPPEDA Kabupaten Kudus terkait dengan dokumen perencanaan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus terkait dengan mitigasi non-struktural, Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM serta Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Kudus terkait dengan mitigasi bencana struktural.

Tabel 1.3

Rincian Wawancara

NO.	Narasumber	Nama Narasumber	Instansi	Waktu Wawancara
1.	KA SUBAG. Perencanaan, Evaluasi, dan	Sri Wahyuni, SE, MT	BAPPEDA Kab. Kudus	15 Januari 2016

	Pelaporan.			
2.	KASI. Pembangunan Sumber Daya Air.	Harry Wibowo, ST.M.Eng	Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kab. Kudus	14 Januari 2016
3.	KASI. Pemeliharaan dan Pendayagunaan Sumber Daya Air.	Pramono Raharjo	Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kab. Kudus	14 Januari 2016
4.	KA BID. Cipta Karya.	Rasiyono, ST	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kab. Kudus	18 Januari 2016
5.	Kepala Pelaksana.	Bergas C. Penanggungan, S.Sos, M.Si	BPBD Kab. Kudus	18 Januari 2016
6.	KASI. Pelestarian dan Pemulihan Sumber Daya Alam.	Maeri Riani, ST	Kantor Lingkungan Hidup Kab. Kudus	20 Januari 2016

b. Dokumentasi

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis yakni dengan mengutip data dokumen-dokumen yang dimiliki oleh BAPPEDA, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kantor Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, serta Dinas Bina Marga, Pengairan, ESDM Kabupaten Kudus. Data sekunder ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.²⁸

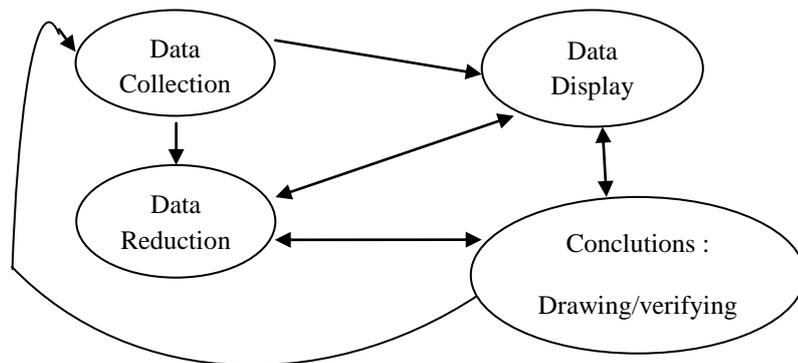
²⁸ Eka, Dian Rahmawati. 2010. *“Diktat Metode Penelitian Sosial”*, Yogyakarta : Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

1.8.5 TEKNIK ANALISIS DATA

Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain. Langkah-langkah analisis sebagai berikut :

Gambar 1.3

Komponen Dalam Analisis Data (interactive model)



Sumber : Prof. Dr. Sugiyono, 2014.

- a. Data Reduction (Reduksi Data) berarti, merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.
- b. Data Display (Penyajian Data) : deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data

kualitatif yang lazim digunakan adalah dalam bentuk teks naratif.

- c. Conclusion Drawing/verification : kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan.²⁹

²⁹ Sugiyono. 2014. *“Memahami Penelitian Kualitatif”*. Bandung : CV. ALFABETA. Hal : 92-99