

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia merupakan wilayah Negara yang memiliki kondisi geografis, gologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor nonalam maupun faktor manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat pembangunan nasional¹. Tanah longsor merupakan salah satu bencana alam yang umumnya terjadi di wilayah pegunungan (*mountainous area*), terutama di musim hujan, yang dapat mengakibatkan kerugian harta benda maupun korban jiwa dan menimbulkan kerusakan sarana dan prasarana lainnya seperti perumahan, industry, dan lahan pertanian yang berdampak pada kondisi sosial masyarakatnya dan menurunnya perekonomian di suatu daerah.

Menurut Zaruba dan Menel, faktor penyebab tanah longsor adalah perubahan gradient lereng, kelebihan beban, getaran atau guncangan, perubahan kandungan air, pengaruh air tanah, pelapukan dan pengaruh vegetasi². Menurut Arsyad menyebutkan ada tiga faktor penyebab, yaitu: (1) keadaan lereng yang curam sehingga tanah akan meluncur kebawah, (2)

¹Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana.

²Jurnal Teknik Pengairan, Volume 5, Nomor 1, Mei 2014, hlm 69.

lapisan dibawah yang agak kedap air dan relatif lunak sebagai bidang peluncur, (3) terdapatnya air cukup banyak didalam tanah sehingga lapisan tanah tepat diatas lapisan kedap air tadi jenuh³. Menurut Sutikno mengemukakan parameter-parameter geomorfologi dan aspek lingkungan yang terkait tanah longsor yaitu: (1) topografi/relief, (2) material/litologi, (3) stratigrafi, (4) struktur geologi, (5) iklim, (6) organik, dan (7) aktifitas manusia⁴.

Tercatat pada tahun 2012 lalu bencana alam di Kabupaten Bantul didominasi oleh empat bencana yakni, angin kencang, kebakaran, banjir dan tanah longsor. Dari empat bencana tersebut yang mengakibatkan banyaknya kerugian materil mencapai 300 juta rupiah diakibatkan oleh bencana longsor⁵. Bencana tanah longsor merupakan bencana yang bersifat lokal, sehingga kejadian bencana tanah longsor ini sering terjadi dan sulit untuk diprediksi, karena kejadiannya sering terjadi secara tiba-tiba.

Kabupaten Bantul merupakan salah satu daerah yang rawan terjadinya bencana tanah longsor seperti halnya dengan daerah lain yang ada di Indonesia. Karena berdasarkan letak wilayah ini, Kabupaten Bantul merupakan bagian selatan cekungan Yogyakarta, secara geomorfologi merupakan satuan kaki gunung api merapi bagian bawah, dan satuan gumuk

³*Ibid*

⁴*Ibid*

⁵<http://jogja.antaranews.com/berita/307514/bpbd-bantul-kekurangan-tenaga-ahli> diakses pada Minggu 12 Februari 2015, jam 09.00 wib.

pasir. Pada daerah kaki gunung berapi bagian bawah, merupakan bagian endapan fluvial atau alluvial dari formasi wates dan gumuk pasir (*sand dunes*). Pola air sungai pada wilayah ini parallel dan bermeander, merupakan daerah *discharge*. Pada satuan wilayah perbukitan, elevansi 25 - 972 meter (dpl) dan kemiringan lereng mencapai 90%. Litologi pada wilayah ini ada batu pasir napalan, konglomerat, dan batu gamping. Pada satuan daratan, elevasi 0 – 25 meter (dpl) dan kemiringan lereng kurang dari 15%. Litologi pada wilayah ini terutama kerakal, pasir, lanau dan lempug. Pada satuan wilayah gumuk pasir terdapat disepanjang pantai antara sungai opak dan sungai progo lebar 1 – 1,5 km dengan ketebalan 30 meter⁶. Pada wilayah dengan karakteristik diatas maka bahaya longsor yang besar sangat berpotensi di wilayah timur daerah Bantul, yakni Kecamatan Piyungan, Pleret, Dlingo, dan Kecamatan Imogiri. Kecamatan tersebut meliputi 11 (sebelas) Desa dengan jumlah rumah yang terancam mencapai 2.534 unit⁷. Adapun rincian jumlah kasus tanah longsor di Kabupaten Bantul diantaranya:

⁶Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bantul. Tahun 2010 -2015. Hal 20

⁷Lihat Kajian Tanah Longsor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Tahun 2014. Hal 3

Tabel 1.

Jumlah Kasus Tanah Longsor di Kabupaten Bantul 2007 s/d 2014

Tahun	Jumlah Kasus
2007	3 kasus
2008	28 kasus
2009	7 kasus
2010	1 kasus
2011	62 kasus
2012	29 kasus
2013	29 kasus
2014	37 kasus

Sumber: Pusdalops BPBD Kabupaten Bantul

Dilihat berdasarkan siklus kejadian kasus tanah longsor di Kabupaten Bantul dari tahun 2007 sampai dengan 2014, kasus tertinggi terjadi pada tahun 2011 sebanyak 62 kejadian. Permasalahannya sulitnya penanggulangan tanah longsor adalah belum adanya kesadaran dari masyarakat terhadap lingkungan masih sangat kurang⁸. Hal tersebut perlu adanya upaya yang maksimal yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah, hal ini dikarenakan pemerintah merupakan peran sentral dalam melaksanakan upaya penanggulangan bencana.

Jika dirunut ke belakang, sesuai dengan amanat Konstitusi Negara, yaitu dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara melindungi seluruh segenap bangsa Inodonesia dan seluruh tumpah

⁸<http://daerah.sindonews.com/read/963658/22/longsor-di-bantul-terjadi-akibat-ulah-manusia1423734877> diakses pada Minggu 12 Februari 2015, jam 09.58 wib.

darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum⁹. Dari penjelasan tersebut mempunyai makna, bahwa setiap warga Negara berhak atas perlindungan dan hak untuk bebas dari rasa takut, ancaman, resiko dan dampak bencana. Perlindungan terhadap dampak bencana bagi masyarakat merupakan pelaksanaan mandat tersebut sekaligus pemenuhan hak asasi manusia Indonesia. 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.

Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, tujuan dari kegiatan penanggulangan bencana tersebut, adalah:

1. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
2. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
3. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
4. Menghargai budaya lokal;
5. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
6. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawan;

⁹Pembukaan UUD 1945

7. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa¹⁰.

Selain itu, Pemerintah pusat juga memberikan kewenangan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah sesuai amanat Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana, pemerintah daerah dibebani tanggung jawab dan wewenang yang besar dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Adapun tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu:

1. Pengurangan risiko bencana dan pemandu pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
4. Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
5. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara memadai;
6. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai;
7. Pemeliharaan arsip/dokumen outentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

¹⁰Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Penaggulangan Bencana, pasal 4

Untuk mendukung hal tersebut, wewenang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu:

1. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan penanggulangan bencana;
2. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
3. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
4. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
5. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya;
6. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang bersekala provinsi, kabupaten/kota¹¹.

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ini Pemerintah menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana yang memiliki peran penting dalam mengelola bencana, hal ini disebabkan oleh alasan-alasan berikut ini. Pertama, Perry & Mushkatel mengatakan

¹¹Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana, pasal 6 dan 9.

bahwa manajemen bencana diimplementasikan oleh pemerintah daerah¹². Kedua, Herman; Labadie mengatakan bahwa adanya pemahaman yang berkembang bahwa pemerintah daerah memainkan peran yang paling aktif dalam operasi darurat bencana¹³. Ketiga, Mei mengatakan bahwa menurut adanya pergeseran pelimpahan kekuasaan dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal kegiatan bencana¹⁴. Keempat, Cigler; Somers & Svara mengatakan bahwa adanya kebutuhan yang berkembang untuk mengadopsi dan mengembangkan rasa lokalitas dalam perencanaan darurat bencana karena pemerintah daerah memegang tanggung jawab yang sangat penting dalam manajemen darurat bencana¹⁵, Kapucu; Kapusu, Arslan, & Collins mengatakan bahwa serta lebih cepat dan lebih efektif menanggapi bencana¹⁶.

Oleh karena itu, untuk memperkuat peran Pemerintah Daerah dalam mengelola bencana ditingkat daerah. Pemerintah telah mengamanatkan pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sesuai Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana¹⁷. BPBD dimaksudkan untuk menentukan *platform*, prioritas, rencana aksi, serta mekanisme pelaksanaan dan menyediakan dasar kelembagaan untuk

¹²Bevaola Kusumasari. 2014. *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*. Gava Media. Yogyakarta. Hal 60.

¹³*Ibid*.

¹⁴*Ibid*, hal 61

¹⁵*Ibid*

¹⁶*Ibid*

¹⁷Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana, pasal 18.

mengelola bencana di Indonesia terutama di daerah. Keberadaan BPBD juga dimaksudkan untuk menguraikan kepentingan dan tanggung jawab semua pemangku kepentingan melalui proses koordinasi partisipatif, serta menyediakan pedoman dan informasi yang memfasilitasi pengambil keputusan dalam memperoleh komitmen untuk program prioritas yuridiksi dan lintas sektor berdasarkan landasan yang kuat dan sistematis.

Keberadaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Bantul merupakan upaya untuk memperkuat peran pemerintah daerah dalam mengelola bencana sekaligus merupakan mandat untuk melindungi masyarakat terutama yang ada di daerah Kabupaten Bantul. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul inidiamatkan oleh Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46 Tahun 2008 dan Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008. Selain itu, pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul didasarkan oleh Peraturan Daerah No. 05 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Daerah No. 06 Tahun 2010 tentang Pembentukan organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul.

Mengingat Kabupaten Bantul merupakan daerah yang memiliki skor 90 dalam Indek Rawan Bencana (IRB) yang berarti memiliki tingkat kelas

rawan tinggi dan menduduki peringkat ke-49 untuk ranking nasional¹⁸. Sesuai dengan azas desentralisasi dimana daerah memiliki kekuasaan untuk mengelola daerahnya sendiri khususnya pelaksanaan penanggulangan bencana yang dikelola oleh badan yang bertugas khusus dalam penanggulangan bencana yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Oleh sebab itu, maka diperlukan adanya tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor yang dilaksanakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Bantul.

Sehingga dari uraian diatas penulis ingin mengetahui bagaimana tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor pengelola Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul selaku Badan yang bertugas khusus dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya tanah longsor di Kabupaten Bantul.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: Bagaimana Tata Kelola Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana Tanah Longsor oleh BPBD kabupaten Bantul tahun 2011-2014?

¹⁸Lihat Kajian Tanah Longsor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Tahun 2014. Hal 1

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor oleh BPBD kabupaten Bantul tahun 2011-2014.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat akademis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini akan memberikan penjelasan ilmiah mengenai tata kelola pemerintah dalam penanggulangan bencana tanah longsor yang dikelola oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Bantul.
- b. Sebagai bahan referensi bagi semua pihak yang berkepentingan baik itu penulis maupun pembaca sebagai pengetahuan mengenai tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor yang dikelola oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Bantul.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi instansi terkait dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor yang dikelola oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah di

Kabupaten Bantul. Guna untuk mengetahui apakah tata kelola Badan Penanggulangan Bencana sudah bisa berfungsi dalam melaksanakan penanggulangan bencana tanah longsor di Kabupaten Bantul.

- b. Memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan pelaksanaan penanggulangan bencana tanah longsor yang dikelola oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul.
- c. Sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Politik.

E. Kerangka Dasar Teori

Unsur yang paling penting dalam melakukan kegiatan penelitian adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Koentjaningrat (1993), mengatakan bahwa teori merupakan pernyataan mengacu sebab akibat atau mengenai gejala yang diteliti dari suatu atau beberapa faktor-faktor tertentu dalam masyarakat¹⁹.

Dengan demikian dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Tata Kelola Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut memiliki saling hubungan, pihak

¹⁹Koentjaningrat.1993. *Metode Penelitian Masyarakat*. PT Gramedia. Jakarta. Hal 9.

memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan²⁰. Dengan kewenangan pokok yang dilakukan oleh pemerintah sebagai sebuah organisasi dari suatu negara, organisasi publik dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Adapun asas-asas organisasi menurut Stanley Vance terdiri dari²¹:

1. Asas penyusunan fungsi
2. Asas tanggung jawab
3. Asas kesatuan struktur

Agar tujuan organisasi publik tersebut bisa berjalan secara efektif dan efisien, tata kelola pemerintahan memiliki peran penting dalam menggerakkan segala sumber daya organisasi pemerintah untuk mencapai hal tersebut. Tata kelola menurut Chhotray dan Stoker sebagai berikut:

..... adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan karena ada pluralitas/kemajemukan aktor atau organisasi dan karena tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan hal hubungan antara para aktor dan organisasi tersebut²².

Sedangkan menurut Syawawi fungsi pembuat kebijakan, istilah tata kelola dapat dimaknai sebagai tanggungjawab keseluruhan untuk menjalankan kewenangan, baik dalam pembuat kebijakan maupun proses

²⁰Inu Kencana Syafii. 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. PT Bineka Cipta. Bandung. Hal 8

²¹Sutarto. 1993. *Dasar-Dasar Organisasi*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. Hal 50

²²Dalam Prakoso Bhairawa Putera. 2014. *Tata Kelola Sistem Inovasi Nasional di Indonesia*. LIPI Press. Jakarta. Hal 108

administratif²³. Sebagai alat pencapaian tujuan, organisasi itu tidak boleh tinggal diam atau statis, melainkan harus bergerak melalui beberapa proses yang dinamakan tata kelola, dengan kata lain bahwa tata kelola merupakan penggerak tubuh organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Tata kelola pemerintah sederhananya adalah mengelola suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Pemerintahan di Indonesia tidak hanya berada pada pemerintah pusat saja, melainkan juga dimiliki oleh pemerintah daerah. Tata kelola pemerintahan yang dimaksud disini adalah tata kelola pemerintahan pada perangkat daerah yang berbentuk badan.

Badan merupakan Lembaga Teknis Daerah, sebagai unsur pendukung yang bersifat lebih teknis. Fungsi badan sebagai Lembaga Teknis Daerah adalah melakukan koordinasi dan perumusan kebijakan, pelaksanaan, serta fungsi pelayanan masyarakat. Badan daerah dipimpin oleh kepala badan dan kepala badan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekertaris Daerah. Badan terdiri dari Sekretariat dan Bidang. Sekretariat terdiri dari Sub-Bagian; sedangkan Bidang terdiri dari Sub-Bidang²⁴. Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah.

²³*Ibid*, hal 200

²⁴Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32. Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal 12

Tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaan. Birokrasi yang memiliki kekuasaan adalah para pejabat. Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Dalam kerajaan kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu maka orang yang berada dalam jabatan itu yang menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun tatanan hierarki dari atas kebawah. Jabatan yang berada dihierarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar ketimbang jabatan yang berada ditataran bawah²⁵. Ciri birokrasi Weberian adalah kekuasaan itu ada pada setiap hierarki jabatan pejabat. Semakin tinggi hierarki jabatan tersebut maka semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah hierarkinya maka semakin tidak berdaya²⁶. Di Indonesia hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau patrionial sehingga menjadi lebih kental lagi praktik kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk hierarki atas²⁷. Dengan kata lain birokrasi Weberian di Indonesia sedikit banyak telah disesuaikan dengan kondisi dan situasi di Indonesia²⁸.

²⁵Miftah Thoha. 2005. *Birokrasi Politik di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal 2-3

²⁶*Ibid*, hal 7

²⁷*Ibid*

²⁸*Ibid*, hal 8

2. Manajemen Organisasi

Dalam *Encyclopedia of the Social Science* mengatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dengan nama pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi²⁹. Haiman mengatakan bahwa manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu melalui kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama³⁰. Selanjutnya menurut George R. Terry mengatakan bahwa manajemen adalah pencapaian tujuan yang ditetapkan terlebih dahulu dengan mempergunakan kegiatan orang lain³¹. Disisi lain George R. Terry mengemukakan definisi manajemen dari pemahaman berbagai pemahaman orang lain. Misalnya di definisikan sebagai berikut. “Manajemen adalah tindakan memikirkan dan mencapai hasil-hasil yang diinginkan melalui usaha kelompok yang terdiri dari tindakan mendayakan bakat-bakat manusia dan sumber-sumber daya”³².

Dalam *Encyclopedia of the Social Science* mengatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dengan nama pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi³³. Ada pihak lain yang berpendapat bahwa, manajemen tidak lain dari pada usaha melaksanakan hal-hal tertentu melalui manusia. Adakalanya orang menyatakan sebagai berikut:

²⁹Dalam Manulang. 2001. *Dasar-dasar Manajemen*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hal 3

³⁰*Ibid*

³¹*Ibid*

³²George R. Terry. 1986. *Asas-Asas Menejemen*. P.T Alumni. Bandung. Hal 4

³³Dalam Manulang, op,cit, hal 3

“Manajemen merupakan sebuah sumber yang dipergunakan oleh semua orang untuk mencapai semua tujuan-tujuan”. Oleh karena itu, manajemen sangat penting bagi setiap aktivitas individu atau kelompok dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen berorientasi pada proses (*process oriented*) yang berarti bahwa manajemen membutuhkan sumber daya manusia, pengetahuan, dan keterampilan agar aktivitas lebih efektif atau dapat menghasilkan tindakan dalam mencapai kesuksesan. Oleh karena itu, tidak akan ada organisasi yang akan sukses apabila tidak menggunakan manajemen yang baik.

Organisasi merupakan wadah terhadap proses administrasi untuk mencapai tujuan. oleh sebab itu, untuk mencapai tujuannya, organisasi membutuhkan manajemen untuk meng-*energize* proses agar ‘*output*’ and ‘*outcome*’ yang diinginkan dapat dicapai. Adapun fungsi dasar manajemen organisasi menurut George Terry dalam bukunya *Principles of management* mengatakan bahwa³⁴:

“Management is distinct process consisting of planning, organizing, actuating, and controlling performed to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources”.

Maksudnya manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan yang

³⁴Inu Kencana Syafiiie.2011. *Manajemen Pemerintahan*. Pustaka Reka Cipta. Bandung. Hal 2

dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia lainnya. Fungsi tersebut dilakukan dalam proses manajemen.

Robert L. Trewathn dan M. Gene Newport dalam bukunya berjudul “Management” menyatakan bahwa: manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan serta upaya mencapai suatu koordinasi sumber-sumber daya manusia dan sumber-sumber daya alam dalam pencapaian sasaran secara efektif serta efisien³⁵.

Henri Fayol memasukkan fungsi-fungsi berikut ke dalam aktivitas manajemen:

1. Planning;
2. Organization;
3. Command;
4. Coordination;
5. Control³⁶.

Luther Gulick, muncul dengan singkatan DCORB, yang merupakan singkatan dari kata-kata berikut.

1. Planning;
2. Organizing;
3. Staffing;

³⁵Dalam Winardi.1990. *Asas-Asas Manajemen*. Mandar Maju. Bandung. Hal 4

³⁶*Ibid*

4. Directing;
5. Coordinating;
6. Reporting;
7. Budgeting³⁷.

Jadi dapat disimpulkan berdasarkan definisi-definisi diatas manajemen organisasi itu adalah suatu proses kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan maupun pengawasan yang dilakukan oleh sekumpulan orang untuk mencapai tujuan bersama.

3. Manajemen Bencana

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana sebagai “peristiwa atau serangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”³⁸. Definisi bencana seperti dipaparkan diatas mengandung tiga aspek dasar, yaitu:

- Terjadinya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*).

³⁷*Ibid*

³⁸Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Benanggulangan Bencana.

- Peristiwa atau gangguan tersebut mengancam kehidupan, penghidupan, dan fungsi dari masyarakat.
- Ancaman tersebut mengakibatkan korban dan melampaui kemampuan masyarakat untuk mengatasi dengan sumber daya mereka.

Bencana terjadi, karena ada dua kondisi yaitu adanya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*) dan kerentanan (*vulnerability*) masyarakat. Bila terjadi *hazard*, tetapi masyarakat tidak tidak rentan, maka berarti masyarakat dapat mengatasi sendiri peristiwa yang mengganggu, sementara bila kondisi masyarakat rentan, tetapi tidak terjadi peristiwa yang mengancam maka tidak akan terjadi bencana. Dimana yang dimaksud dengan bencana (*disaster*) ialah kerusakan yang serius akibat fenomena alam luar biasa dan/atau disebabkan oleh ulah manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa, kerugian material dan kerusakan lingkungan yang dampaknya melampaui kemampuan masyarakat setempat untuk mengatasi dan membutuhkan bantuan dari luar. Disaster terdiri dari 2 (dua) komponen yaitu Hazard dan Vulnerability;

- Bahaya (*hazard*) adalah fenomena alam yang luar biasa yang berpotensi merusak atau mengancam kehidupan manusia, hilangnya harta benda, kehilangan mata pencaharian, kerusakan lingkungan seperti gempabumi.

- Kerentanan (*vulnerability*) adalah keadaan atau kondisi yang dapat mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempersiapkan diri untuk menghadapi bahaya atau ancaman bencana.

Sedangkan risiko (kerentanan) adalah kemungkinan dampak yang merugikan yang diakibatkan oleh hazard dan/atau vulnerability. Bencana adalah hasil dari munculnya kejadian luar biasa (*hazard*) pada komunitas yang rentan (*vulnerable*) sehingga masyarakat tidak dapat mengatasi berbagai implikasi dari kejadian luar biasa tersebut. Manajemen bencana pada dasarnya berupaya untuk menghindarkan masyarakat dari bencana baik dengan mengurangi munculnya *hazard* maupun mengatasi kerentanan.

Menurut Shaluf manajemen bencana didefinisikan sebagai istilah kolektif yang mencakup semua aspek perencanaan untuk merespon bencana, termasuk kegiatan-kegiatan sebelum bencana dan setelah bencana yang mungkin juga merujuk pada manajemen risiko dan konsekuensi bencana³⁹. Terkait dengan manajemen penanggulangan bencana, maka UU No. 24 Tahun 2007 menyatakan penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi⁴⁰.

³⁹Bevaola Kusumasari, op,cit, hal 19

⁴⁰Lihat UU No. 24 Tahun 2007. Tentang Penanggulangan Bencana.

Rumusan penanggulangan bencana dari Undang-undang tersebut mengandung dua pengertian dasar yaitu:

- Penanggulangan bencana sebagai sebuah rangkaian atau siklus.
- Penanggulangan bencana dimulai dari penetapan kebijakan pembangunan yang didasari risiko bencana dan diikuti tahap kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Menurut Jayaraman, Chandrasekhar, & Rao; Moe, Gehbauer, Senitz, & Mueller; Moe & Patharanarakul manajemen bencana memiliki lima tahapan umum, yaitu: prediksi, peringatan, bantuan darurat, rehabilitasi, dan rekontruksi⁴¹. Tahap pertama dari manajemen bencana adalah prediksi, dalam tahapan ini, kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan dilakukan. Hal ini termasuk langkah-langkah struktural yang diambil untuk membatasi dampak buruk bencana alam, degradasi lingkungan, dan bahaya teknologi. Namun terlebih dulu langkah-langkah nonstruktural diambil untuk memastikan respons yang efektif terhadap dampak bahaya bencana, termasuk disini adalah dikeluarkan peringatan dini yang tepat waktu dan efektif serta evakuasi sementara masyarakat dan properti dari lokasi yang terancam bencana. Tahap kedua adalah peringatan, tahap ini mengacu pada penyediaan informasi yang efektif dan waktu melalui lembaga-lembaga yang teridentifikasi. Lewat lembaga-lembaga ini, individu dimungkinkan untuk menghadapi bahaya dengan mengambil

⁴¹Bevaola Kusumasari, op.cit hal 20

tindakan menghindari atau mengurangi risiko yang mereka hadapi serta mempersiapkan respons yang efektif. Tahap ketiga adalah bantuan darurat yang 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. Tahap keempat adalah rehabilitasi, tahap ini meliputi keputusan dan tindakan yang diambil setelah bencana untuk memulihkan atau mengembalikan kondisi kehidupan masyarakat yang terkena bencana seperti kondisi sebelum terjadi. Disamping itu, juga digiatkan kembali dan difasilitasi semua penyesuaian yang dibutuhkan untuk mengurangi risiko bencana. Tahap kelima adalah rekonstruksi, tahap ini merujuk pada pembangunan kembali kondisi kehidupan masyarakat yang telah rusak akibat bencana dengan tujuan pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.

Secara keseluruhan, kegiatan penting yang dilakukan adalah sebagai berikut. Kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan dalam tahap prediksi, kegiatan respons dalam tahapan peringatan dan bantuan darurat, serta kegiatan pemulihan dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksi.

Menurut Alexander; Coppola; King; Moe & Pathranarakul, Quarantelli. Dalam siklus hidup manajemen bencana alam dan manajemen

bencana modern, hanya ada empat aktivitas yang sangat penting dilakukan, yaitu mitigasi, kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan⁴².

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perhatian. Adapun pengertian konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Tata Kelola Pemerintahan

Tata kelola pemerintahan merupakan suatu sistem yang menggerakkan seluruh kegiatan maupun sumber daya yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam mencapai tujuan organisasi pemerintahan.

2. Manajemen Organisasi (ditekankan di Program BPBD)

Manajemen organisasi itu adalah suatu proses kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh sekumpulan orang untuk mencapai tujuan bersama.

Fungsi manajemen:

a) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan adalah proses mendefinisikan tujuan organisasi, membuat strategi untuk mencapai tujuan, dan mengembangkan rencana aktivitas kerja organisasi. Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan fungsi-fungsi lain,

⁴²*Ibid*, hal 21

pengorganisasian, pengawasan, dan pelaksanaan tidak akan dapat berjalan.

b) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah proses yang menyangkut bagaimana strategi dan taktik yang telah dirumuskan dalam perencanaan didesain dalam sebuah struktur organisasi yang tepat dan tangguh, sistem dan lingkungan organisasi yang kondusif, dan dapat memastikan semua pihak dalam organisasi dapat bekerja secara efektif dan efisien guna pencapaian tujuan organisasi.

c) Pengarahan (*Actuating*)

Pengarahan adalah suatu tindakan untuk menggerakkan sumber daya manusia dalam organisasi mau dan suka melakukan dan menyelesaikan pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi.

d) Pengawasan (*Controlling*)

Pengawasan dilakukan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan target yang diharapkan.

3. Manajemen Bencana

Manajemen Bencana (*Disaster Management*) merupakan serangkaian kegiatan ataupun tahapan yang didesain untuk mengendalikan situasi bencana dan darurat untuk mempersiapkan kerangka untuk membantu orang yang rentan bencana untuk menghindari atau mengatasi dampak

bencana tersebut. Dalam manajemen bencana meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:

a. Mitigasi

Serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

b. Kesiapsiagaan

Serangkaian kegiatan yang untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.

c. Respons/Daya Tanggap

Upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsian.

d. Pemulihan (*Recovery*)

Proses pemulihan darurat kondisimasyarakat yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana keadaan semula.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Dengan kata lain

definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel⁴³.

Dalam hal ini Defenisi Operasional penulis mengacu pada kriteria sebagai berikut:

1. Tata kelola Pemerintahan
 - a. Fungsi
 - b. Tanggung Jawab
 - c. Struktur
2. Manajemen Organisasi (ditekankan pada program) meliputi aspek-aspek, yaitu:
 - a. Perencanaan (*Planning*)
 - 1) menetapkan strategi rencana organisasi.
 - b. Pengorganisasian (*Organizing*)
 - 1) mendistribusikan tugas dan fungsi kepada setiap pegawai.
 - c. Pengarahan (*Actuating*)
 - 1) Melakukan tindakan agar seluruh pegawai senang melaksanakan setiap program kegiatan.
 - d. Pengawasan (*Controlling*)
 - 1) Melakukan evaluasi terhadap organisasi yang sedang berjalan.

⁴³Masri Singarimbun Dan Sofyan Effendi. 1989. *Petode penelitian Survey*. LP3EWS, LIPI Press. Jakarta. Hal 49.

3. Manajemen bencana meliputi tahapan-tahapan, yaitu:
 - a. tahap mitigasi
 - 1) Kegiatan Struktural.
 - 2) Kegiatan Nonstruktural.
 - b. tahap kesiapsiagaan
 - 1) Melaksanakan kegiatan simulasi/pelatihan bencana longsor (guna meningkatkan kapasitas masyarakat.
 - c. tahap respons/daya tanggap
 - 1) Membentuk tim atau pos komando lapangan guna mempercepat tindakan jika terjadi bencana longsor.
 - d. tahap pemulihan (*Recovery*)
 - 1) Kegiatan pemulihan pasca bencana

H. Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat bertanggungjawab secara ilmiah⁴⁴.

Untuk menghasilkan penelitian komprehensif maka penyusun menggunakan beberapa rangkaian yang meliputi; jenis penelitian, jenis data, unit analisis data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

⁴⁴Winarno Surachman. 1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*. Pustaka Pelajar. Bandung. Hal 34.

1. Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif dapat diartikan yaitu sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan suatu objek penelitian (perorangan, lembaga, masyarakat dan lain-lain) dan sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak di lapangan⁴⁵. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti⁴⁶.

Selain itu, ciri-ciri yang terdapat dalam penelitian deskriptif, yaitu pertama, merumuskan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. Kedua, data-data yang dikumpulkan pertama-tama dijelaskan dan dianalisa⁴⁷.

Berdasarkan teori-teori yang sudah dikemukakan diatas dapat disimpulkan jenis penelitian kualitatif deskriptif yaitu untuk menggambarkan suatu fenomena atau kejadian peristiwa saat itu juga atau masalah-masalah aktual berdasarkan fakta yang ada di lapangan. Dalam penelitian ini penulis mencoba menjelaskan bagaimana tata kelola

⁴⁵Bagong Suyanto dan Sutinah. 2010. *Metode Penelitian Sosial, Berbagai Pendekatan Alternatif*. Kencana. Jakarta. Hal 166.

⁴⁶Mohammad Natsir. 1993. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal 105.

⁴⁷Winarono Surachmad. 1982. *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode dan Teknik*. Pustaka Pelajar. Bandung. Hal 132.

pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor Tahun 2011-2014 oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul.

2. Jenis Data

Data-data yang digunakan penulis dalam penulisan Skripsi ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Dalam hal ini data primer diperoleh langsung dari responden mengenai tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor yang dilaksanakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara terhadap petugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait dengan pelaksanaan penanggulangan bencana khususnya tanah longsor.

b. Sekunder

Data sekunder yaitu semua data informasi yang diperoleh tidak secara langsung, melalui laporan/buku-buku/catatan/dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan permasalahan keadaan konsep penelitian (ataupun terkait dengannya) yang didalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Data sekunder diperlukan untuk memperoleh data yang lebih akurat sebagai acuan dari data primer dalam penelitian.

Tabel 2.

Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
RPJMD 2011-2015 Kabupaten Bantul	Bappeda Kabupaten Bantul
Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan Bencana	Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul
Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Organisasi BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul
Struktur Organisasi BPBD sebagai kelompok sasaran	Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul
Program kerja BPBD dalam penanggulangan tanah longsor	Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul

3. Unit Analisis Data

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka unit analisisnya penulis memilih lokasi di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul, dengan narasumber Kepala Pelaksana atau staf Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Alasannya karena Badan penanggulangan Bencana Daerah merupakan instansi yang bertugas khusus dalam pelaksanaan penanggulangan bencana daerah di Kabupaten Bantul.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk menuju kebenaran hipotesis diperlukan data obyektif. Adapun data yang di peroleh dengan cara:

a. Wawancara

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 langsung⁴⁸. Wawancara ini dilakukan dengan petugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul, terkait data tentang tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana tanah longsor. Wawancara dilakukan dengan petugas BPBD Kabupaten Bantul sebanyak 8 orang. Berikut rincian wawancara yang dilakukan peneliti terhadap Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul:

Tabel 3.

Rincian wawancara

No	Narasumber	Nama Narasumber	Instansi	Waktu wawancara
1	Kepala Pelaksana	Dwi Daryanto	BPBD	14 Januari 2015
2	Sekretaris	Remigio Fm Corbofo	BPBD	15 Januari 2015

⁴⁸Mohammad Nazir.1988. *Metode penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal 234

	Pelaksana			
3	Kasi Pencegahan dan kesiapsiagaan	Dewanto Dwipoyono	BPBD	18 Januari 2015
4	Kasi Kedaruratan dan Logistik	Anton Vektori	BPBD	20 Januari 2015
5	Kasi Rehabilitasi dan Rekontruksi	Dwi Wantoro	BPBD	21 Januari 2015
6	Staff Pencegahan dan kesiapsiagaan	Suripta	BPBD	22 Januari 2015
7	Staff Kedaruratan dan Logistik	Arif Wintolo	BPBD	26 Januari 2015
8	Staff Rehabilitasi dan Rekontruksi	Benyamin R. Tanggono	BPBD	28 Januari 2015

b. Dokumentasi

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis yakni dengan mengutip data dokumen-dokumen yang dimiliki oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul. Data sekunder ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

5. Teknik Analisis Data

Data dan informasi yang telah didapatkan di dalam *survey research* akan dianalisa lebih lanjut dengan menggunakan analisa

kualitatif. Metode ini akan menghasilkan data deskriptif berupa tulisan dan kata-kata dari para responden yang telah di wawancarai.

Demikian proses analisa data dimulai dengan mengumpulkan dan menelaah data yang diperoleh dari berbagai narasumber, mereduksi data tanpa menghilangkan inti dan proses dari data tersebut.