

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Kabupaten Sleman secara geografis merupakan daerah rawan bencana karena dibagian utara/hulu wilayah ini bertengger gunung Merapi, yang secara periodik siap memuntahkan lava ke lereng dan daratan sekitarnya. Bencana alam erupsi Merapi memacu pemerintah kabupaten sleman untuk memiliki konsep baku antisipasi dan penanggulangan bencana.

Kejadian bencana erupsi gunung api Merapi yang terjadi pada akhir tahun 2010 tepatnya pada tanggal 26 Oktober sekitar pukul 17.02 WIB, Sedikitnya terjadi hingga tiga kali letusan, Letusan menyemburkan material vulkanik setinggi kurang lebih 1,5 km dan disertai keluarnya awan panas yang menerjang Kaliadem, Desa Kepuharjo, Kecamatan Cangkringan, Sleman. dan menelan korban 40 orang, sejak saat itu mulai terjadi muntahan awan panas secara tidak teratur.<sup>1</sup>

Erupsi Merapi tahun 2010 lalu telah membrikan banyak pelajaran berharga, masa tanggap darurat yang sangat kritis untuk penyelamatan jiwa, pemulihan dini dan rencana langkah rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi sangat penting untuk dilakukan. Pelaksanaan dan penggorganisasian yang baik menjadi kata kunci dalam penanganan, apa yang seharusnya dilakukan oleh berbagai pihak untuk memperlancar tindakan penanggulangan bencana

---

<sup>1</sup> Arsip bagian perencanaan dan evaluasi badan kesbanglinmas Kabupaten Sleman.

menjadi hal vital untuk dipahami saat kejadian yang tidak dapat diduga waktunya.

Kemudian yang tidak kalah pentingnya adalah langkah untuk membangun kembali menatap masa depan untuk bangkit dari keterpurukan akibat bencana. Banyaknya korban pasca erupsi Merapi membuat bagian penanggulangan bencana pemerintah Kabupaten Sleman memiliki tanggung jawab besar dan peran yang sangat penting dalam pemulihan kembali Kabupaten Sleman pasca bencana, akibat erupsi Merapi terdapat beberapa masalah yang timbul diantaranya ialah:

#### 1. Masalah Sosial

Masalah-masalah sosial yang timbul terhadap para korban pasca bencana Merapi. Erupsi gunung Merapi telah menghancurkan dan melumpuhkan beberapa fasilitas sosial seperti puskesmas, tempat ibadah, sekolah, gedung pertemuan serta lembaga sosial budaya lainnya.

#### 2. Tempat Tinggal/Perumahan

Banyaknya korban erupsi Merapi yang kehilangan tempat tinggal mereka, sehingga hal tersebut menjadi pekerjaan besar bagi pemerintah Kabupaten Sleman dan segenap aparatnya untuk mengatasi masalah tersebut dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang meringankan beban para korban di Kabupaten Sleman.

### 3. Ekonomi

Masalah ekonomi masyarakat dan aktivitas perekonomian yang sempat lumpuh akibat erupsi Merapi sehingga tidak adanya pendapatan bagi masyarakat, kehilangan lapangan pekerjaannya terutama bagi petani dan peternak yang berada di lereng gunung Merapi Kabupaten Sleman, kehilangan harta benda mereka sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat tsb.

### 4. Pendidikan

Pemulihan pendidikan yang sempat terhenti karena bencana erupsi Merapi dan bagaimana kebijakan pemerintah Kabupaten Sleman terhadap korban-korban merapi yang masih menempuh pendidikan dari berbagai tingkatan.

Oleh karena itu, dengan adanya alasan-alasan tersebut penulis ingin mengetahui bagaimanakah formulasi kebijakan pemerintah Kabupaten Sleman terhadap penanganan korban erupsi Merapi tahun 2010.

Karena dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan UU NO : 22 tahun 1999, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya masing-masing dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah formulasi kebijakan pemerintah Kabupaten Sleman terhadap korban bencana erupsi Merapi tahun 2010?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu, adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan kebijakan pemerintah Kabupaten Sleman terhadap korban bencana Merapi.

### **1. Tujuan penelitian yang penulis lakukan adalah:**

Untuk mengetahui bagaimanakah formulasi kebijakan di tinjau dari aspek identifikasi dan pemahaman masalah, dan penyusunan agenda terhadap penanganan korban bencana erupsi Merapi yang dilakukan oleh bagian penanggulangan bencana Kabupaten Sleman.

### **2. Manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:**

#### **a. Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan khususnya dalam penanggulangan bencana alam Merapi di Kabupaten Sleman.

b. **Praktis**

Manfaat penelitian ini bagi pemerintah khususnya Kabupaten Sleman adalah sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan arah kebijakan selanjutnya terutama di bidang penanggulangan bencana alam.

#### **D. Kerangka Dasar Teori**

Unsur penelitian yang paling besar peranannya dalam penelitian adalah teori karena dengan unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena sosial atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>2</sup>

Dari penjelasan tentang teori di atas maka, disini akan dijelaskan teori-teori yang dipakai dan berhubungan dengan permasalahan-permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

##### **1. Teori-teori Kebijakan Publik**

Chief J.O Udoji (dalam Wahab:1991) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang dipusatkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

---

<sup>2</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, "Metode Penelitian Survey", LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 37.

Selanjutnya menurut William Dunn (1981:70) yang dialihbahasakan oleh Muhajir Darwin (1987:63-64) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat.

Dunn, (2000:1), memberikan definisi analisis kebijakan publik adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Selanjutnya Dunn (2000:131), Selanjutnya, Effendi, (2000), menambahkan bahwa secara umum unit pelaksana untuk memecahkan masalah publik adalah organisasi publik, dalam hal ini organisasi resmi pemerintahan. Tetapi tidak menutup kemungkinan untuk memecahkan beberapa masalah publik tertentu dilaksanakan oleh selain pihak organisasi resmi pemerintahan, yaitu pihak swasta maupun lembaga swadaya masyarakat.

Thoha, (1986:56-57) memberikan dua aspek pokok kebijakan publik, yaitu:

- a. Kebijakan merupakan praktik sosial, ia bukan kejadian yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan digunakan pula untuk kepentingan masyarakat.

b. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan tuntutan dari pihak-pihak yang konflik atau menciptakan dorongan bagi tindakan bersama.

Tujuan dari kebijakan publik adalah menyelesaikan berbagai masalah publik. Masalah publik adalah masalah yang mencakup dan berdampak kepada kehidupan publik. Sedangkan kebijakan publik merupakan agenda kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah yang merupakan tanggapan terhadap lingkungan atau masalah publik. Jadi dalam penyelesaian masalah publik ini yang sangat terpenting adalah hubungan yang normative antara pejabat publik dengan masyarakat yang dipimpinnya.

Dari berbagai pendapat para pakar di atas dapat diambil suatu pengertian bahwa kebijakan publik adalah berbagai tindakan dari pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

## 2. Formulasi Kebijakan

Secara teknis kebijakan publik hanya dibedakan dalam tiga tahapan, yaitu *policy formulation*, *policy implementation*, dan *policy evaluation*.<sup>3</sup> Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*) merupakan tahap yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Joko Widodo Ms, "Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik", Bayumedia Publishing, Malang, 2007, Hal 43.

<sup>4</sup> *Ibid.* Hal 17.

Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan tadi akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan. Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka dimasyarakat juga tidak bisa dipecahkan. Bukankah kebijakan publik dibuat hakikatnya untuk memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara luas dan menyeluruh agar diperoleh kebijakan publik yang betul-betul bisa diimplementasikan, dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat. Adapun pengertian dari formulasi kebijakan adalah perumusan (*formulation*) merupakan tahap pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.<sup>5</sup>

Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson (2006, 46-67) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*).

---

<sup>5</sup> *Ibid.* Hal 17.

Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini menurut Anderson (2006, 46-57) terdiri atas legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut Anderson merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan.

Dipihak lain menurut Anderson, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereview kebijakan serta penafsiran mereka terhadap undang-undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan, partai politik, organisasi penelitian, media komunikasi, serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut oleh Anderson sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat.

Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi, memberikan tekanan, serta mencoba untuk mempengaruhi (Anderson, 2006, 57-67). Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Pada tahap *policy formulation*, terdapat beberapa macam kegiatan atau tahapan yang harus dilalui diantaranya yaitu:<sup>6</sup>

**a. Identifikasi dan pemahaman masalah (*Problem identification*)**

Perubahan yang terjadi, baik di lingkungan internal maupun lingkungan eksternal dapat menimbulkan dampak, baik dikehendaki maupun tidak dikehendaki. Perubahan yang dapat menimbulkan dampak ini tentu akan menimbulkan masalah dan harus dipikirkan langkah antisipasi atau upaya pemecahannya.

Oleh karena itu, langkah penting dalam proses identifikasi dan memahami masalah adalah kita harus mampu melakukan pemetaan situasi masalah dengan cara melakukan pencermatan atau mengenali (*scanning*) setiap perubahan yang terjadi, baik pada lingkungan internal maupun lingkungan eksternal.<sup>7</sup>

Struktur pemahaman masalah menurut teori gunung es yaitu:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.* Hal 44.

<sup>7</sup> *Ibid.* Hal 45

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal 46.

1) Peristiwa (*events*)

Merupakan peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat.

2) Pola perilaku (*pattern of behavior*)

Merupakan pola perilaku atau kecenderungan-kecenderungan yang sama dari peristiwa-peristiwa yang terjadi.

3) Stuktur sistemik (*systemic structure*)

Merupakan struktur hubungan antara peristiwa satu dengan peristiwa lain.

4) Model-model mental (*mental models*)

Merupakan akar masalah yang diperoleh dari kesimpulan struktur hubungan antara peristiwa satu dengan peristiwa lain yang terjadi dalam masyarakat.

**b. Penyusunan agenda (*Agenda setting*)**

Setiap kebijakan yang dihasilkan didasarkan pada skala prioritas yang mengacu pada kepentingan publik, yakni kepentingan sebagian besar kelompok masyarakat (bukan hanya kepentingan kelompok kepentingan kelompok mayoritas). Penyusunan skala prioritas dalam agenda setting kebijakan publik perlu memperhatikan komitmen terhadap otonomi demokrasi sebagai landasan bagi keberlangsungan demokratisasi.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> [www.Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org), diakses tanggal 26 April 2011

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul dalam masyarakat. Adapun proses penyusunan agenda adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

1) Masalah privat (*private problem*)

Masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas.

2) Masalah publik (*Public problem*)

Masalah-masalah yang mempunyai akibat yang lebih luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat.

3) Isu kebijakan (*Political issues*)

Perbedaan pendapat masyarakat tentang solusi dalam menangani masalah.

4) Agenda sistemik (*systemic agenda*)

Isu dirasakan oleh semua warga masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan isu tersebut berada dalam yuridiksi kewenangan pemerintah.

5) Agenda institutional (*Institutoinal agenda*)

Serangkaian isu yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritatif

---

<sup>10</sup> *Ibid.* Hal 57.

### 3. Bencana Alam

Bencana adalah 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.

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah langsor.<sup>11</sup>

### 4. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab segala kegiatan pemerintahan yang ada didaerah otonom. Yang menjadi kegiatan utama pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat setempat dan melaksanakan pembangunan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom.

Pada dasarnya Pemerintah Daerah pelayan kepada masyarakat, ia di adakan untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai kemajuan bersama, bukan diadakan untuk melayani diri sendiri.

---

<sup>11</sup> Undang-Undang No 24 tahun 2007 tentang "Penanggulangan Bencana", Pasal 1, Ayat 2.

Yang menjadi tugas dan fungsi utama dari Pemerintah Daerah adalah mengoptimalkan pelayanan dan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.<sup>12</sup> Menurut Maschuri Maschab (1982) Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara<sup>13</sup>.

Organisasi yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.

- a. Pemerintah Daerah, dalam konteks Indonesia adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintahan Daerah data berupa : Daerah Provinsi, yakni terdiri dari Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Pemerintah Daerah Provinsi terdiri dari Gubernur dan Perangkat Daerah ,yang meliputi Sekretariat Daerah , Dinas Daerah,dan Lembaga Teknis Daerah.

<sup>12</sup> Haw. Wigaja, "Otonomi Daerah dan Daerah Otonom", PT.Raja. Grafindo Persada Jakarta, 2002, hal.23.

<sup>13</sup> Mashuri, Maschab. *Pemerintah di Daerah*. UGM. Yogyakarta: 1982. Hal 32

- b. Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota , yakni terdiri dari Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dan DPRD Kabupaten / Kota Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota terdiri ata Bupati, Wali Kota dan Perangkat Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah , Kecamatan dan Kelurahan.

Sedangkan Menurut Mariun ( 1979 ) menjelaskan pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Istilah Pemerintahan menunjukan pada bidang atau dilapangan fungsi bidang tugas dan pekerjaan.
- b. Istilah Pemerintah menunjukan pada badan, organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>14</sup>

Selanjutnya ia menjelaskan tentang pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas kewenangan/kekuasaan negara yang mengikuti pembidangan dari teori montesquid yang mengikuti bidang Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.
- b. Pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan/kekuasaan dalam eksekutif saja.

Dalam hal ini penulis menekankan topik pembahasan pada Pemerintah Daerah saja, dalam mengurus segala aktivitas yang berkaitan dengan kinerja Pemerintah Daerah dan juga pembangunan daerah

---

<sup>14</sup> Marium, *Azas Ilmu Pemerintahan*, BPA, Fisipol, UGM, 1979, hal 5.

sebagai kepanjangan tangan dari kewenangan Pemerintah Pusat. Karena aktivitas tersebut tidak mungkin dilaksanakan secara sentralistis. Dengan demikian Pemerintah Lokal yang amat berperan dalam penyelenggaraan pemerintah dan melaksanakan aktivitas-aktivitas yang tidak mampu ditangani oleh Pemerintah Pusat, karena keberadaanya lebih dekat dan dapat secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan tentang pengertian pemerintahan yang dibentuk dalam wilayah negara sebagai akibat diterapkannya asas atau sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan. Selanjutnya Pemerintah Daerah merupakan aparatur atau organisasi yang berwenang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

#### **E. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian dari segala yang menjadi hal pokok perhatian. Definisi konsepsional adalah suatu abstraksi dari kerangka dasar teori. Adapun definisi konseptual dalam permasalahan ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah.
2. Formulasi kebijakan adalah merupakan tahap pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui

organisasi perencanaan kebijakan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.

3. Pemerintah daerah adalah Pemerintah yang dibentuk dalam wilayah Negara sebagai akibat diterapkannya asas atau system desentralisasi dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan. Selanjutnya Pemerintah Daerah merupakan aparatur atau organisasi yang berwenang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang menjadi tugas dan fungsi utama dari pemerintah daerah adalah melakukan optimalisasi pelayanan dan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

#### F. Definisi Operasional

Menurut Koentjaraningrat (1999) yang di maksud dengan definisi operasional adalah “usaha mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain”<sup>15</sup>.

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

---

<sup>15</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT .Gramedia, Jakarta 1974, hal 75

Sifat perangai orang-orang yang dinilai akan memberikan pengaruh yang besar terhadap persepsi orang lain tertentu atau suatu badan tertentu.

Definisi Operasional yang penulis gunakan untuk mengetahui formulasi kebijakan pemerintah Kabupaten Sleman dalam penanganan korban erupsi Merapi tahun 2010 yaitu:

### **1. Aspek Identifikasi dan Pemahaman Masalah**

Aspek ini berkaitan dengan perubahan yang terjadi, baik di lingkungan *internal* maupun *eksternal* yang dapat menimbulkan dampak, baik yang dikehendaki maupun yang tidak dikehendaki. Terdapat lima unsur dalam identifikasi dan pemahaman masalah yaitu: kejadian/peristiwa, pola perilaku, struktur sistemik, dan model mental. Dan aspek ini diukur dari indikator sebagai berikut:

- a. Kecamatan yang terkena dampak bencana alam erupsi gunung api Merapi tahun 2010.
- b. Pemukiman berubah menjadi *Shelter*/huntara.
- c. Tidak dapat menempuh pendidikan.
- d. Dampak erupsi Merapi tahun 2010 terhadap aktivitas masyarakat di Kabupaten Sleman.

### **2. Aspek Penyusunan Agenda**

Aspek ini berkaitan dengan kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan. Terdapat lima unsur dalam penyusunan agenda yaitu: masalah privat, masalah publik, isu kebijakan, agenda

sistemik dan agenda pemerintah. Dan aspek ini dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:

- a. Erupsi gunung api Merapi tahun 2010 mengganggu sektor pariwisata di Kabupaten Sleman.
- b. Masalah publik yang timbul di berbagai sektor kehidupan masyarakat di Kabupaten Sleman pasca erupsi Merapi tahun 2010 diantaranya yaitu: Sektor ekonomi, sektor sosial, sektor pendidikan, sektor perumahan, infrastruktur.
- c. Pembangunan *shelter* atau rumah sementara.
- d. Ganti rugi ternak dari pemerintah
- e. Perkiraan kerusakan dan kerugian pasca erupsi Merapi tahun 2010.
- f. Perkiraan kebutuhan pasca bencana alam erupsi gunung api Merapi tahun 2010.
- g. Manajemen rehabilitasi dan rekonstruksi di berbagai sektor kehidupan masyarakat di Kabupaten Sleman.

## G. Metode Penelitian

Pengertian metode penelitian menurut Winarno Surachmad merupakan cara utama untuk mencapai tujuan . Dengan menggunakan tehnik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyidik serta dari suatu penyelidikan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Winarno Surachmand, *Dasar dan Tehnik Reseach*, Tarsito Bandung, 1978, hal 131

## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran atau fenomena sosial yang terjadi dilapangan.<sup>17</sup>

Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.<sup>18</sup>

## 2. Lokasi Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini penulis mengambil lokasi di lingkungan kerja Badan Kesbanglinmas dan Penanggulangan Bencana, bagian penanggulangan bencana pemerintah Kabupaten Sleman, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Alasan penulis mengambil lokasi di Pemkab Sleman ini karena ada beberapa permasalahan yang timbul akibat bencana alam letusan gunung Merapi di bagian penanggulangan bencana badan kesbanglinmas dan penanggulangan bencana. Bagian penanggulangan Kabupaten Sleman memiliki peran penting dalam hal ini karena menyangkut kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sleman pasca erupsi yang membuat sendi-sendi baik ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, psikis, kesehatan maupun pariwisata menjadi sangat terganggu.

---

<sup>17</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, hal 22

<sup>18</sup> Nazir, Moh. 1988. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia. Jakarta

Oleh karena itu bagian penanggulangan bencana Kabupaten Sleman memiliki tugas yang sangat berat yang harus diselesaikan yang diwujudkan dengan kebijakan-kebijakan untuk mengatur dan mengembalikan kembali aktivitas masyarakat Kabupaten Sleman.

### 3. Jenis Data

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

#### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari pihak-pihak yang terkait dalam penelitian, dimana data tersebut diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan langsung dengan penelitian. Atau data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukannya.<sup>19</sup> Data primer disebut juga data asli atau data baru.

Adapun data primer yang diperoleh peneliti dalam penelitian ini adalah berupa wawancara yang dilakukan dengan Kassubbag Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Badan Kesbanglinmas dan PB Kabupaten Sleman dan wawancara terhadap salah satu warga Desa Wukirsari, Kecamatan Cangkringan mewakili korban Erupsi Merapi tahun 2010.

---

<sup>19</sup> Iqbal Hasan, *Analisa Data Penelitian Dengan Statistik*, PT, Bumi Aksara, 2004, hal. 19.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil atau bahan-bahan dokumenter tentang objek penelitian.<sup>20</sup> Data sekunder juga merupakan data yang diperoleh melalui data yang diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.<sup>21</sup>

4. Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik Pengumpulan data dan informasi dalam menyelesaikan laporan ini adalah sebagai berikut :

a. Tehnik Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan menggunakan dan mempelajari dokumentasi atau arsip-arsip atau catatan, foto, tabel maupun peta, tempat dijadikan penelitian, dimana dengan dokumentasi yang ada dapat memberikan gambaran tentang keadaan daerah penelitian.<sup>22</sup>

Tehnik Dokumentasi yang penulis gunakan untuk penelitian ini adalah Pengumpulan data-data dari laporan pelaksanaan tugas tahunan Badan Kesbanglinmas dan Penanggulangan Bencana, data korban bencana erupsi Merapi tahun 2010 bagian Pencegahan dan Kesiapsiagaan Kabupaten Sleman, data jumlah korban yang meninggal dunia akibat Erupsi Merapi tahun 2010

<sup>20</sup> Muhammad Faris Alfahd, *Persepsi Gerakan Mahasiswa Islam Terhadap Politik Luar Negeri Indonesia*, Skripsi Hubungan Internasional UMY, tidak diterbitkan, 2008, hal 27-28

<sup>21</sup> Supranto, J.2006. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Rineka Cipta. Jakarta, hal 239.

<sup>22</sup> *Ibid.* Hal.228.

di bagian Perencanaan dan Evaluasi Badan Kesbanglinmas dan PB Kabupaten Sleman, data rumah yang rusak akibat erupsi Merapi tahun 2010 di bagian Perumahan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman. Selain itu juga penulis memperoleh data dengan cara membaca, mengkaji, atau menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, internet maupun studi literatur serta sumber lain yang relevan dan layak untuk dipercaya.

b. Tehnik Wawancara/interview

Wawancara adalah usaha mengumpulkan data berupa informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula. Ciri utama wawancara adalah kontak langsung dengan tatap muka (*face to face relationship*) antara si pencari informasi (*interviewer atau information hunter*) dengan sumber informasi.<sup>23</sup>

Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan pada responden-responden tertentu yang representative, yaitu Ibu Asih Kushantati selaku Kassubbag Pencegahan dan Kesiapsiagaan Kabupaten Sleman, Bapak Kelik selaku Kasubbag Perumahan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman, dan Saudara Abid Rahmat Triyanta selaku sekretaris karang taruna "Taruna Bhakti" Desa Wukirsari, Kecamatan Cangkirangan Kabupaten Sleman.

---

<sup>23</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, 2007, Hal. 118.

## 5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian diskriptif kualitatif dimana dalam penyajian data penelitian dijelaskan dan digambarkan ke dalam bentuk pernyataan-pernyataan dan diakhiri dengan kesimpulan-kesimpulan yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan serta bersifat sederhana.

Menurut Koentjoroningrat, teknik analisis data adalah data yang dikumpulkan itu berupa studi-studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklasifikasikan dan jumlahnya relatif sedikit.<sup>24</sup> Langkah-langkah dalam pengumpulan data hingga pengambilan keputusan adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Mengumpulkan informasi atau data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dilapangan baik primer maupun sekunder.

Dalam pengumpulan data, karakteristik sosial, ekonomi dan demografi populasi penelitian memiliki peran penting.

- b. Memeriksa data yang diperoleh dilapangan

Mengadakan pemeriksaan data yang diperoleh dilapangan disesuaikan dengan tujuan penelitian, sehingga dapat diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.

---

<sup>24</sup> Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Sosial*, PT, Gramedia, Jakarta, 1991, hal.528

<sup>25</sup> Lexi J. Maleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990.

- c. Menyusun klarifikasi informasi dari data yang diperoleh

Input ini diproses melalui beberapa tahapan yaitu, pengumpulan informasi, pemerosesan data. Setiap tahapan tersebut dapat mempengaruhi akurasi dan kualitas kesimpulan yang akan di dapat.

- d. Mendeskripsikan sekaligus menganalisis dan menginterpretasikan data. Di dalam menganalisis data yang didapat tergantung dari jenis informasi dan kategori laporan peneliti. Jenis informasinya bisa berupa deskriptif.

- e. Mengambil kesimpulan

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