

**TESIS**

**MANAJEMEN BENCANA**

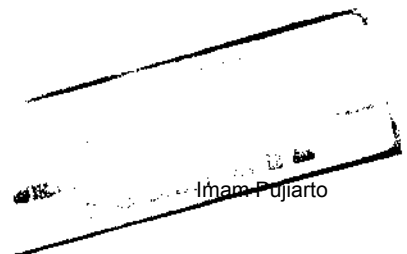
**(STUDI DESKRIPTIF PENERAPAN MANAJEMEN BENCANA  
GEMPA BUMI OLEH PEMERINTAH KABUPATEN KLATEN)**

KKB  
KK 2  
TS 21 '07  
m



**IMAM PUJIARTO**  
**NIM : 090515770 M**

**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**  
**2007**



**MANAJEMEN BENCANA**  
**(STUDI DESKRIPTIF PENERAPAN MANAJEMEN BENCANA**  
**GEMPA BUMI OLEH PEMERINTAH KABUPATEN KLATEN)**

**TESIS**

Untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

**IMAM PUJIARTO**

**NIM : 090515770 M**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**SURABAYA**

**Tanggal, 21 Agustus 2007**


**Lembar Pengesahan**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL 27 JULI 2007**

**Oleh**

**Pembimbing Ketua**



**Drs. Priyatmoko, M.A.**  
**NIP. 130 937 952**

**Pembimbing**



**Drs. Haryadi, M.Si.**  
**NIP. 131 653 466**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial**

**Program Pascasarjana**



**Prof. Dr. Drs. L. Dyson, P., M.A.**  
**NIP. 130 937 724**

Telah diuji pada

Tanggal 21 Agustus 2007

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua : Prof. Dr. Drs. L. Dyson P., M.A.

Anggota :

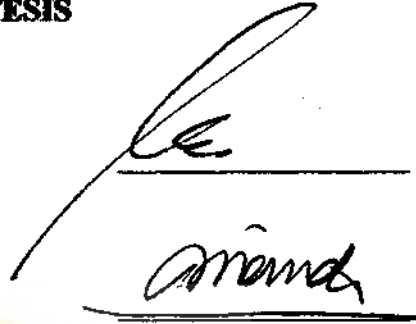
1. Drs. Priyatmoko, M.A.

2. Drs. Haryadi, M.Si.

3. Drs. Gitadi Tegass S., M.Si.

4. Drs. Kris Nugroho, M.A.

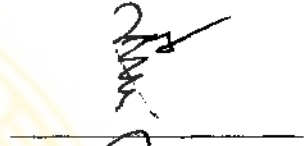
5. Dra. Dwi Windyastuti, M.A.



Handwritten signature of Prof. Dr. Drs. L. Dyson P., M.A. on a horizontal line.



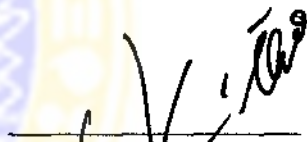
Handwritten signature of Drs. Priyatmoko, M.A. on a horizontal line.



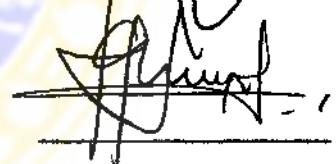
Handwritten signature of Drs. Haryadi, M.Si. on a horizontal line.



Handwritten signature of Drs. Gitadi Tegass S., M.Si. on a horizontal line.



Handwritten signature of Drs. Kris Nugroho, M.A. on a horizontal line.



Handwritten signature of Dra. Dwi Windyastuti, M.A. on a horizontal line.

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan penulisan tesis. Penulisan tesis merupakan salah satu persyaratan akademis dalam menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya.

Penulisan tesis ini juga bertujuan untuk memberikan kontribusi teoritis berupa tambahan khasanah keilmuan dalam bidang ilmu-ilmu sosial pada umumnya. Adapun tesis yang dibuat ini membahas tentang manajemen bencana yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam penanganan bencana gempa bumi—yang lebih dikenal sebagai Gempa Yogya—di Kabupaten Klaten.

Kami telah berusaha untuk menyelesaikan tesis ini, dan kami menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca akan sangat berarti bagi kami demi kesempurnaan tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat menambah pengetahuan yang bermanfaat bagi kita semua.

Surabaya, 21 Agustus 2007

Penulis

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Direktur Program Pascasarjana dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga Surabaya.*

*Prof. Dr. Drs. L. Dyson, P., M.A. selaku Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial Program  
Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.*

*Drs. Priyatmoky, M.A. dan Drs. Haryadi, M.Si. selaku dosen pembimbing yang telah banyak  
memberikan bimbingan dan saran-saran dalam penyusunan tesis ini.*

*(Alm) Ayahanda H. Ratno Wardoyo dan Ibunda Sudarsmi yang tidak pernah lelah  
memberikan doa, restu dan dukungan kepada penulis.*

*Hj. Pudjiati, SS (Denpasar), Mohamad Pujiarso, Amf (Solo) dan Arif Pujiarto, ST (Surabaya)  
selaku saudara penulis, beserta Keluarga Besar Ksaten yang telah memberikan warna pada  
kehidupan penulis.*

*Ir. K.H. Abdur Rozaq, MT dan Ir. K.H. Musdiq Ah Suhudi, MT yang telah banyak  
memberikan bimbingan moral dan spiritual, beserta segenap Eksponen Ashabul Luhur Al  
Ikhlash.*

*Calon istri penulis yang sholihah.*

*Seluruh dosen, staf pengajar dan administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga  
Surabaya.*

*Seluruh rekan – rekan IIS 2005 dan semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan  
penulisan tesis ini.*

## RINGKASAN

Penelitian ini mencoba menjawab perumusan masalah tentang gambaran manajemen bencana yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam penanganan bencana gempa bumi—yang lebih dikenal sebagai Gempa Yogya—di Kabupaten Klaten. Gempa bumi 27 Mei 2006 tidak hanya mengakibatkan kerusakan fasilitas umum dan sarana prasarana infrastruktur di Kabupaten Klaten, namun dampak sosial dan ekonomi yang diakibatkan oleh bencana gempa bumi ini pun sangat besar. Akibatnya, mekanisme prosedural yang biasa dilakukan oleh pemerintah tidak berjalan dan pola-pola manajemen publik yang diterapkan tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

Pada saat Pemerintah Kabupaten Klaten dihadapkan pada kondisi krisis dan keterbatasan kemampuan dalam penanganan bencana, terutama anggaran dan sumber daya manusia, pada saat yang sama kemampuan manajerial Pemerintah Kabupaten Klaten sebagai otoritas publik di daerah diuji dengan adanya partisipasi dan tekanan dari berbagai kelompok kepentingan baik di dalam maupun luar pemerintah yang banyak, serempak, dan terbuka.

*Stakeholders* dalam manajemen bencana ini mempunyai pola interaksi yang variatif dalam menjalankan perannya. Pemerintah Kabupaten Klaten sebagai penanggung jawab pelaksanaan manajemen bencana berpegang pada aturan normatif dan administratif. Sedangkan legislatif tidak mampu berperan secara signifikan, karena tidak termasuk dalam struktur pelaksanaannya. Adapun LSM, *NGO's* dan donatur langsung berperan pada korban bencana melalui bantuannya yang sebagian besar tanpa koordinasi dengan pemerintah. Sementara masyarakat korban bencana terkadang harus berjuang untuk memperoleh bantuan ke berbagai pihak. Adanya pihak-pihak yang terlibat dalam manajemen bencana ini menimbulkan kebutuhan koordinasi dan manajemen yang baik dari pemerintah selaku penanggung jawab dalam penanggulangan bencana gempa bumi.

Dalam penelitian ini dapat digambarkan bahwa Pemerintah Kabupaten Klaten, dalam menerapkan manajemen bencana gempa bumi 27 Mei 2006, menempuh langkah-langkah kebijakan yang terbagi dalam tiga fase atau tahapan. Pertama, tahap tanggap darurat. Kedua, tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Ketiga, tahap pemantapan atau penyempurnaan.

Acuan manajemen bencana yang menjadi rujukan pemerintah masih menganut konsepsi penanganan bencana konvensional, padahal pemerintah seharusnya sudah menggunakan Manajemen Pengurangan Resiko Bencana. Sehingga manajemen bencana yang diterapkan Pemerintah Kabupaten Klaten kurang responsif dalam penanganannya.

Hal ini dapat dilihat dari penanganan kedaruratan pasca bencana yang belum terpadu, terutama yang berkaitan dengan pengkoordinasian dengan berbagai pihak yang terlibat dalam penanganan bencana. Sedangkan upaya pemulihan pasca bencana masih belum optimal. Hal ini disebabkan adanya beberapa masalah yang timbul, terutama masalah pendataan, kecepatan dan ketepatan dalam penanganannya. Sementara kelembagaan penanganan bencana masih berorientasi pada penanganan kedaruratan sehingga fokus lebih bersifat bantuan (*relief*) dan kedaruratan (*emergency*).

*Kata Kunci: bencana, kebijakan publik, darurat, manajemen bencana.*

## ABSTRACT

*This research try to answer formulation of problem about disaster management pictures conducted by Klaten Regency Government in handling of earthquake disaster which more knowledgeable as Earthquake of Yogya. Earthquake on May 27<sup>th</sup>, 2006 not only resulting damage of public facility and infrastructure in Klaten Regency, but social and economic impact which resulted from this earthquake disaster even also very complicated. As a result, mechanism of prosedural which is ordinary to be conducted by government do not running out and public management patterns which applied unworkable in an optimal fashion.*

*At the time Klaten Regency Government given on to the condition of crisis and limitation of ability in handling of disaster, especially human resource and budget, at the same time manajerial ability of Klaten Regency Government as public authority in area tested by existence of pressure und participation from various importance group either in and also outside government which is many, simultaneously, and open.*

*Stakeholders in this disaster management have various interaction pattern in running its role. Klaten Regency Government as underwriter execution of disaster management hold on order of normative and administrative. While legislative unable to share significantly, because do not included by its execution structure. As for CSO, NGO's and donor direct to share at disaster victim through its aid mostly without coordination with government. Whereas disaster victim society sometimes have to struggle to obtain aid to various sides. Existence of sides concerned in this disaster management generate requirement of good management and coordination of government as underwriter in earthquake disaster management.*

*Disaster management reference becoming governmental reference still embrace conception handling of conventional disaster management, though government ought to have used Disaster Reduction of Risk Management. So that applied by disaster management of Klaten Regency Government less responsive in its handling.*

*In this research can be depicted that Klaten Regency Government, in applying earthquake disaster management on May 27<sup>th</sup>, 2006, going through policy stages which divided in three steps or phases. First, phase of emergency relief. Second, phase of rehabilitation and reconstruction. Third, stabilization phase or completion.*

*This matter can be seen from handling of emergency after disaster which not yet is inwrought, especially related to coordination with various side in concerned in handling of disaster. While effort cure of after disaster still not yet optimally. This matter is caused by the existence of some problem arising out, especially the problem of data, accuracy and speed in its hand. Whereas institute of handling of disaster still orient at handling of emergency so that focus is more having the character of aid emergency and relief.*

**Keywords: disaster, public policy, emergency, disaster management**



**DAFTAR ISI**

	<b>Halaman</b>
Sampul Depan.....	i
Sampul Dalam.....	i
Prasyarat Gelar.....	ii
Persetujuan.....	iii
Penetapan Panitia Penguji.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Ucapan Terima Kasih.....	vi
Ringkasan.....	vii
Abstract.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Manajemen Publik.....	10
2.2 Manajemen Bencana.....	18
2.3 Kerangka Kerja Aksi Hyogo 2005-2015.....	22
2.4 Kebijakan Publik.....	39

2.5	Implementasi Kebijakan .....	40
<b>BAB 3 KERANGKA KONSEPTUAL.....</b>		<b>46</b>
3.1	Kerangka Konseptual.....	46
3.2	Definisi Konsep .....	52
<b>BAB 4 METODE PENELITIAN .....</b>		<b>56</b>
4.1	Jenis dan Fokus Penelitian.....	56
4.2	Lokasi Penelitian.....	56
4.3	Unit Analisis .....	57
4.4	Tahap-Tahap Penelitian .....	58
4.5	Sumber Data.....	63
4.6	Teknik Pengumpulan Data.....	64
4.7	Instrumen Penelitian .....	70
4.8	Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	72
<b>BAB 5 SETTING LOKASI PENELITIAN.....</b>		<b>79</b>
5.1	Kabupaten Klaten.....	79
5.1.1	Kondisi Geografis .....	79
5.1.2	Pemerintahan.....	81
5.1.3	Penduduk.....	82
5.2	Korban Gempa Bumi 27 Mei 2006 .....	84
5.2.1	Sumber Gempa Bumi Tektonik 27 Mei 2006.....	84
5.2.2	Korban Yang Meninggal dan Rumah Yang Rusak.....	88
5.2.3	Kerusakan Sarana dan Prasarana .....	89
5.3	Tatanan Kelembagaan .....	89
5.4	Mekanisme Pelaksanaan Penanggulangan Bencana.....	102

<b>BAB 6 PENANGANAN BENCANA GEMPA BUMI OLEH PEMERINTAH</b>	
<b>KABUPATEN KLATEN .....</b>	<b>108</b>
6.1 Respon Pemerintah Kabupaten Klaten .....	108
6.2 Landasan Hukum Penanganan Bencana .....	112
6.3 Kebijakan Penanganan Bencana Pemerintah Kabupaten Klaten.....	113
6.4 Tahap Tanggap Darurat .....	114
6.5 Tahap Rehabilitasi dan Rekonstruksi.....	116
6.5.1 Penanganan Sarana dan Prasarana .....	116
6.5.2 Rehabilitasi dan Rekonstruksi Rumah .....	123
6.6 Tahap Pemantapan / Penyempurnaan .....	128
6.7 Stakeholder dalam Penanganan Bencana.....	129
6.7.1 Pemerintah Kabupaten Klaten .....	129
6.7.2 <i>United Nations for Development Program (UNDP)</i> .....	129
6.7.3 Donatur .....	130
6.7.4 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan <i>Non Government</i> <i>Organizations (NGO's)</i> .....	131
6.7.5 Tokoh Masyarakat dan Agama .....	131
6.7.6 Perguruan Tinggi terdekat.....	132
6.8 Tanggapan dalam Penanganan Bencana.....	133
6.8.1 Aparat Birokrasi.....	133
6.8.2 LSM dan NGO's .....	139
6.8.3 DPRD.....	140
6.8.4 Ahli Manajemen Bencana.....	141
6.8.5 Masyarakat.....	142

<b>BAB 7 PEMBAHASAN</b> .....	<b>143</b>
7.1 <b>Penanganan Kedaruratan Pasca Bencana</b> .....	<b>143</b>
7.2 <b>Penanganan Pemulihan Pasca Bencana</b> .....	<b>156</b>
7.3 <b>Kelembagaan Penanganan Bencana</b> .....	<b>165</b>
<b>BAB 8 PENUTUP</b> .....	<b>172</b>
8.1 <b>Kesimpulan</b> .....	<b>172</b>
8.2 <b>Saran</b> .....	<b>173</b>
Daftar Pustaka.....	174
Lampiran.....	178



## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 5.1 Data korban yang meninggal dan rumah yang rusak akibat gempa.....	88
Tabel 5.2 Data kerusakan sarana pemerintah akibat gempa.....	89
Tabel 6.1 Data penanganan sarana pariwisata akibat gempa.....	117
Tabel 6.2 Data penanganan sarana pendidikan akibat gempa.....	117
Tabel 6.3 Data penanganan sarana peribadatan akibat gempa.....	118
Tabel 6.4 Data penanganan sarana kesehatan akibat gempa.....	118
Tabel 6.5 Data penanganan sarana infra struktur akibat gempa.....	119
Tabel 6.6 Data penanganan sarana irigasi akibat gempa.....	119
Tabel 6.7 Data penanganan sarana pemerintahan akibat gempa.....	119
Tabel 6.8 Data penanganan sarana pasar akibat gempa.....	121
Tabel 6.9 Data penanganan sarana koperasi dan UKM akibat gempa.....	122
Tabel 6.10 Data penanganan sarana perdagangan akibat gempa.....	122
Tabel 6.11 LSM dan NGO's yang terlibat dalam penanganan bencana gempa di Kabupaten.....	131

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 6.1 Bagan Struktur Organisasi SATLAK PB Kabupaten Klaten.....	97
Gambar 6.2 Bagan Struktur Organisasi Pelaksanaan Program.....	101

