

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh negara Indonesia merupakan suatu modal penting dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional. Pemerintah sebagai pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkannya. I Nyoman Nurjaya, mengatakan bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional yang hanya diabdikan demi peningkatan pendapatan dan devisa negara (*state revenue*), maka pemanfaatan Sumber Daya Alam dilakukan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, demokratisasi, dan keberlanjutan fungsi Sumber Daya Alam.<sup>1</sup> Indonesia merupakan negara yang wilayahnya memiliki banyak daerah rawan bencana. Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana tahun 2010 setidaknya ada 13 jenis bencana yang selalu mengancam yaitu bencana geologi (gempa bumi, tsunami, erupsi gunung berapi), bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran lahan dan hutan, puting beliung dan gelombang pasang) bencana biologi (*epidemic*, wabah penyakit) dan bencana sosial (konflik sosial dan teror). Bencana alam merupakan suatu peristiwa yang tidak terduga dan diluar jangkauan manusia sehingga peristiwa tersebut dapat menimbulkan banyak kerugian, baik kerugian jiwa-raga, harta benda,

---

<sup>1</sup>Annstasia G.P, dkk. Sistem penanggulangan bencana gunung api gamalama di pemukiman kampung tubi kota ternate. Universitas Sam Ratulangi, Borneo, hlm.33.

maupun kerusakan lingkungan. Salah satu bencana yang melanda Indonesia akhir-akhir ini yaitu bencana erupsi gunung api.<sup>2</sup>

Untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri salah satu potensi kebencanaan yang mengancam adalah erupsi Gunung Merapi dengan bahaya primer berupa lava pijar, awan panas dan hujan abu vulkanik serta bahaya sekunder berupa banjir lahar hujan. Hal ini merupakan salah satu wujud timbulnya permasalahan lingkungan hidup. Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya daerah Ngemplak, Sleman memang rentan tertimpa bencana mulai dari erupsi, angin ribut, longsor, banjir, tsunami, kebakaran, dan bencana terkait kesehatan.<sup>3</sup>

Tingginya kerentanan masyarakat menyebabkan dampak dari letusan gunung Merapi semakin berat dirasakan. Gunung Merapi yang ada di sekitar Kabupaten Sleman termasuk salah satu gunung yang sangat aktif bahkan dikategorikan sebagai gunung yang teraktif di dunia karena periodesitas intensitas letusan cenderung pendek yaitu 3-7 tahun. Gunung Merapi merupakan gunung teraktif di Indonesia. Gunung yang menjulang setinggi 2978 m di jantung pulau Jawa ini dalam sejarah letusannya telah menelan banyak korban. Letak Gunung Merapi yang berada pada 4 wilayah kabupaten yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Magelang, Kabupaten Boyolali, dan

---

<sup>2</sup>Kemal Hidayah, "Disaster Management Policies In The Era of Regional Autonomy (Study on Handling Cases Surge Lumpur Lapindo Brantas)", Jurnal Borneo Adminidtrator, Volume 11 Nomor 3 (2015), hlm. 299.

<sup>3</sup><http://jogja.tribunnews.com/2017/10/18/wakil-gubernur-diy-tidak-ada-bpbd-tanggung-namun>, di unduh pada hari Selasa, 2 Januari 2018, pukul 12.02 WIB.

Kabupaten Klaten memberikan dampak letusan yang luar biasa bagi daerah di sekitarnya.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan penanggulangan bencana sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. UU ini membentuk seperangkat ketentuan komprehensif yang merangkum tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha dan internasional, tahap-tahap penanggulangan bencana yang berbeda, serta bantuan keuangan dan penanggulangan bencana. Upaya-upaya untuk penanggulangan bencana, termasuk di dalamnya upaya pengurangan risiko bencana harus dilakukan secara komprehensif dan sistematis. Meski begitu, karena hal ini masih relatif baru, kapasitas untuk penanggulangan bencana yang sistematis masih sangat minim. Selain itu harus diakui bahwa saat ini pustaka penanggulangan bencana masih terbatas, khususnya dalam bahasa Indonesia.<sup>5</sup>

Selain itu setiap daerah pasti memiliki unit penanganan bencana, yang biasanya disebut Badan Penanganan Bencana Daerah. Kecamatan Ngemplak sendiri telah membentuk Unit Penanggulangan Bencana.<sup>6</sup> Langkah tersebut dilakukan untuk meminimalisasi jatuhnya korban bencana sewaktu-waktu. Apalagi wilayah Ngemplak termasuk dalam daerah rawan bencana Merapi.

---

<sup>5</sup> Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana, "Jurnal Penanggulangan Bencana Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Volume 2 Nomor 1 (2011), hlm. 1.

<sup>6</sup> Benson, C. Twig, John, 2007, *Perangkat untuk Mengarusutamakan Pengurangan Risiko Bencana : Catatan Paduan bagi Lembaga-Lembaga yang Bergerak dalam Bidang Pembangunan*, Yogyakarta, Provention Consortium Secretariat.

Namun penanggulangan yang selama ini dilakukan hanya sekedar menitikberatkan pada kegiatan tanggap bencana dan lain sebagainya. Penanganan terhadap risiko bencana belum dilakukan secara maksimal. Padahal hal ini harus menjadi perhatian utama pemerintah. Selain itu pemerintah juga harus memperhatikan dampak lanjut dari bencana, lemahnya kapasitas warga menjadikan kerentanan semakin tinggi. Apabila terjadi bencana sekecil apapun masyarakat akan mudah sekali terperosok dalam ketidakberdayaan. Tingginya kerentanan masyarakat akan menyebabkan dampak dari letusan Gunung Merapi semakin berat dirasakan oleh masyarakat.

Masyarakat diharapkan memiliki kapasitas yang memadai untuk meningkatkan kesiapsiagaan menghadapi bencana serta tanggap dan sadar bahwa mereka tinggal di daerah rawan bencana. Kesiapsiagaan merupakan kegiatan yang menunjukkan respons terhadap bencana. Faktor yang berperan dalam kesiapsiagaan bencana adalah Masyarakat dan pihak pengambil keputusan. Masyarakat memiliki Pengetahuan (*Knowledge*), Sikap (*Attitude*), dan Perilaku (*Behaviour*) untuk mengukur tingkat kesiapsiagaan. Kesiapsiagaan adalah bagian yang integral dari pembangunan berkelanjutan. Jika pembangunan dilaksanakan dengan baik, upaya kesiapsiagaan terhadap bencana akan lebih ringan tugasnya.

Partisipasi masyarakat dalam upaya pengurangan risiko bencana dapat diwujudkan dengan Pendidikan Kebencanaan. Melalui pendidikan kebencanaan, masyarakat yang tinggal di daerah rawan ancaman bencana mempunyai pengetahuan, sikap, dan ketrampilan tentang kesiapsiagaan

bencana dan tanggap darurat bencana. Masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana dapat beradaptasi melalui pendidikan kebencanaan. Menerapkan pemahaman konsep-konsep kebencanaan sebagai upaya pengambilan sikap saat, sebelum, dan atau setelah terjadi bencana.

Pendidikan kebencanaan dapat dilakukan melalui kegiatan pendidikan formal dan informal. Sekolah sebagai institusi pendidikan formal memfasilitasi masyarakat dalam mengurangi risiko bencana melalui pembelajaran. Pendidikan kebencanaan di Sekolah bisa dilaksanakan dengan memadukan pembelajaran kebencanaan saat kegiatan intra kurikuler maupun ekstra kurikuler. Akan tetapi, berdasarkan pengalaman diberbagai Sekolah para pendidik khususnya Guru belum mengetahui betul tentang ruang lingkup bencana dan Pengurangan Risiko Bencana. Sehingga, Guru belum bisa memberikan arahan tentang Pengurangan Resiko Bencana kepada siswa melalui pendidikan khususnya dalam pembelajaran contohnya pembelajaran simulasi bencana banjir lahar dingin, erupsi letusan gunung merapi.

Selain itu pengurangan resiko bencana belum diatur dalam undang-undang tersendiri, hanya dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana baik di tingkatan nasional maupun daerah. Sehingga dalam penyelenggaraan pengurangan resiko bencana, hanya berdasar pada kebijakan-kebijakan yang sudah dibuat. Akan tetapi tidak semua elemen masyarakat mengetahui mengenai kebijakan pengurangan resiko bencana. Oleh karena itu perlu adanya penelitian mengenai kebijakan

pengurangan resiko bencana serta pelaksanaannya dan hambatan dalam penyelenggaraan pengurangan resiko.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang dalam latar belakang di atas, maka penelitian merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pengurangan resiko bencana di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana hambatan terkait pengurangan resiko bencana di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pengurangan resiko bencana di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui hambatan terkait pengurangan resiko bencana di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dari tujuan penelitian diatas, penelitian ini bermaksud memberikan manfaat atau kontribusi terhadap:

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat penelitian ini adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara khususnya tentang kebijakan pengurangan risiko bencana di kecamatan Ngemplak kabupaten Sleman.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan pengurangan risiko bencana di kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman, yaitu:

- a. Warga masyarakat kecamatan Ngemplak Kabupaten Sleman.
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
- c. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Sleman.