

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

#### Bencana Gempa Bumi di Kabupaten Bantul

Dua tahun silam, tepatnya 27 Mei 2006 pukul 5:53:57 WIB gempa tektonik mengguncang wilayah Kabupaten Bantul dan sekitarnya. Badan meteorologi dan geofisika mencatat kekuatan gempa mencapai 5,9 skala richter. Pusat gempa diperkirakan berada pada jarak 37,2 kilometer sebelah Selatan Kota Yogyakarta pada kedalaman 33 kilometer dan tentu saja yang kemudian terjadi adalah Kabupaten Bantul salah satu daerah yang terletak di bagian selatan Daerah Istimewa Yogyakarta atau wilayah paling dekat dengan *episentrum* luluh lantak hanya dalam hitungan 57 detik (Winardi, 2006:14).

Bencana ini mengakibatkan kerusakan dan kerugian baik materiil maupun non-materiil. Selain korban jiwa dan korban luka, gempa juga mengakibatkan rusak dan robohnya bangunan perumahan warga yang disebabkan konstruksi bangunannya tidak dirancang tahan terhadap guncangan gempa dan menggunakan bahan yang kurang berkualitas. Dengan banyaknya rumah yang rusak berdampak pada hilangnya potensi pendapatan masyarakat di sebagian kecamatan, misalnya di Kasongan dan Pundong yang merupakan sentra kerajinan keramik dan gerabah serta kerajinan kulit yang terletak di Kecamatan Manding. Usaha ini tergolong dalam usaha skala rumah tangga dengan menjadikan rumah sebagai tempat produksi di samping untuk tempat tinggal. Kehancuran rumah di sini berarti sama halnya dengan hancurnya kegiatan ekonomi produktif. Gempa juga telah menurunkan kinerja Usaha Mikro Kecil Menengah secara signifikan, yang mempunyai peran strategis dalam perekonomian di Bantul. Selain sektor UKM/IKM yang terkena dampak, bencana juga turut mempengaruhi operasional sektor keuangan dan perbankan terutama Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang sebagian besar nasabahnya adalah di sektor usaha mikro. Hancurnya sarana dan prasarana perdagangan mulai dari pasar tradisional, pertokoan maupun tempat usaha semakin memperburuk kondisi ekonomi pasca bencana alam.

Mudrajad Kuncoro dalam artikelnya Ancaman Pertumbuhan Negatif menyatakan bahwa :

“Akibat bencana tersebut pertumbuhan ekonomi Bantul pada triwulan II tahun 2006 tercatat negatif 8,7%. Setidaknya ada empat sektor kunci yang mengalami kontraksi pada triwulan II 2006. Sektor yang mengalami pertumbuhan ekonomi negatif adalah pertama, sektor pertanian yang turun hingga negatif 30,9%; kedua, industri pengolahan negatif 9,3%, di mana pada sektor ini mayoritas industri kecil dan menengah mengalami kerusakan dan kerugian yang sangat besar. Sentra-sentra Usaha Kecil dan Menengah di Kabupaten Bantul juga terancam bangkrut dan tutup. Ketiga, sektor penggalian yang didominasi kegiatan penggalian pasir dan batu mengalami pertumbuhan ekonomi negatif 5,1%.Keempat, pertumbuhan ekonomi negatif 2,4% dialami oleh sektor perdagangan, hotel,dan restoran, akibat merosotnya jumlah kunjungan wisatawan ke seluruh objek wisata yang ada di Kabupaten Bantul” (Kedaulatan Rakyat, 17 September 2006).

Berbagai sarana dan prasarana pendidikan juga terkena dampaknya sehingga kegiatan belajar mengajar terhenti seketika. Fasilitas kesehatan mulai dari rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu ataupun poliklinik juga mengalami kerusakan yang ujung-ujungnya menghambat pelayanan kesehatan kepada masyarakat yang justru pada waktu itu sangat dibutuhkan. Sarana dan prasarana pemerintahpun tidak luput dari kerusakan yang ditimbulkan oleh gempa bumi sehingga menghambat fungsi pelayanan publik termasuk pada masa tanggap darurat.

Berikut ini data dari kerusakan yang diakibatkan oleh terjadinya gempa bumi dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Bantul

**Tabel 1**  
**Data Kerusakan Bencana Gempa Bumi**

Jenis kerusakan	Jumlah	Satuan
Korban jiwa	4659	Jiwa
Korban luka	19401	Jiwa
Rumah/pemukiman rusak	134.208	Unit
Sarana pendidikan	826	Unit
Sarana kesehatan	182	Unit
Sarana pemerintahan	75	Unit
Pasar tradisional	22	Unit
Koperasi dan UKM	521	Unit

*Sumber : Bappeda Kabupaten Bantul*

Secara umum, terdapat empat masalah dasar yang harus dihadapi rakyat dan pemerintah pasca bencana gempa, yakni: Pertama, menurunnya kualitas kehidupan rakyat. Kedua, menurunnya kualitas layanan pelayanan umum sebagai akibat kerusakan sejumlah sarana dan prasarana. Ketiga, terganggunya perekonomian rakyat atau bahkan dapat dikatakan bahwa perekonomian rakyat sempat lumpuh beberapa saat setelah gempa bumi terjadi. Keempat, masalah-masalah lain sebagai akibat dari dinamika dalam pelaksanaan proses rehabilitasi dan rekonstruksi ( BAPPENAS, 2007:14).

Dalam situasi serba darurat Presiden menyatakan awal bencana itu sebagai dimulainya tahap tanggap darurat. Sesuai dengan Undang Undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa :

“Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan prasarana.”

Presiden Republik Indonesia telah menginstruksikan agar Satkorlak penanggulangan bencana di bawah kendali Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Satlak penanggulangan bencana di bawah Bupati Kabupaten Bantul untuk segera melakukan tindakan penyelamatan terhadap para korban yang terluka barulah harta benda, penyediaan dan hunian sementara sebagai pos-pos pengungsian. Disamping itu untuk memenuhi kebutuhan makanan agar secepat mungkin dibangun dapur umum. Langkah yang tidak kalah penting dalam tanggap darurat ini adalah memperbaiki infrastruktur listrik, jalan maupun komunikasi dengan tujuan bantuan dapat didistribusikan. Setelah itu baru melakukan pembersihan puing reruntuhan bangunan dan mengidentifikasi seberapa banyak rumah maupun bangunan yang rusak untuk nantinya direhabilitasi dan direkonstruksi( BAPPENAS, 2007:2). Tahapan tanggap darurat ini berakhir kurang lebih satu bulan sejak ditetapkan pada tanggal 27 Mei 2006.

Berbagai kegiatan tanggap darurat telah dilaksanakan untuk membantu korban bencana gempa bumi, dan sejak tanggal 3 Juli 2006 Presiden Republik Indonesia telah mencanangkan dimulainya kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana gempa bumi di wilayah Provinsi DI Yogyakarta termasuk di

dalamnya Kabupaten Bantul yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2006 tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi DI Yogyakarta. Tim ini terdiri dari Tim Pengarah yang dibantu oleh Tim Teknis Nasional, dan Tim Pelaksana yaitu Gubernur Provinsi DI Yogyakarta.

Proses rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi sebuah tindak lanjut terhadap tahap tanggap darurat. Dalam Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang dimaksud dengan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah :

“Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.”

Titik berat dari rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan di Kabupaten Bantul mencakup tiga hal yang cukup penting. Pertama, rehabilitasi perumahan dan pemukiman penduduk yang terkena dampak gempa bumi. Kedua, rehabilitasi terhadap sarana dan prasarana publik dan yang ketiga mengaktifkan kembali kondisi perekonomian daerah dan masyarakat yang tadinya sempat terhenti. Dari ketiga hal tersebut yang menjadi fokus utama atau menjadi prioritas adalah rehabilitasi perumahan dan pemukiman penduduk. Prioritas ini dilakukan karena kerusakan akibat gempa banyak terjadi pada industri berbasis rumah tangga yang sekaligus menjadi tempat tinggal. Rehabilitasi perumahan yang dilakukan secara cepat diharapkan dapat mempercepat rehabilitasi di sektor perekonomian.

**Tabel 2**  
**Jadwal Penanganan Bencana**

Tahapan	2006						2007		2008		
	Juni	Triwulan I			Triwulan II			Smester	Smester	Smester	Smester
		Jul	Ags	Sept	Okt	Nov	Des	I	II	I	II
Tanggap Darurat											
Rehabilitasi Rekonstruksi											

*Sumber : Bappeda Kabupaten Bantul*

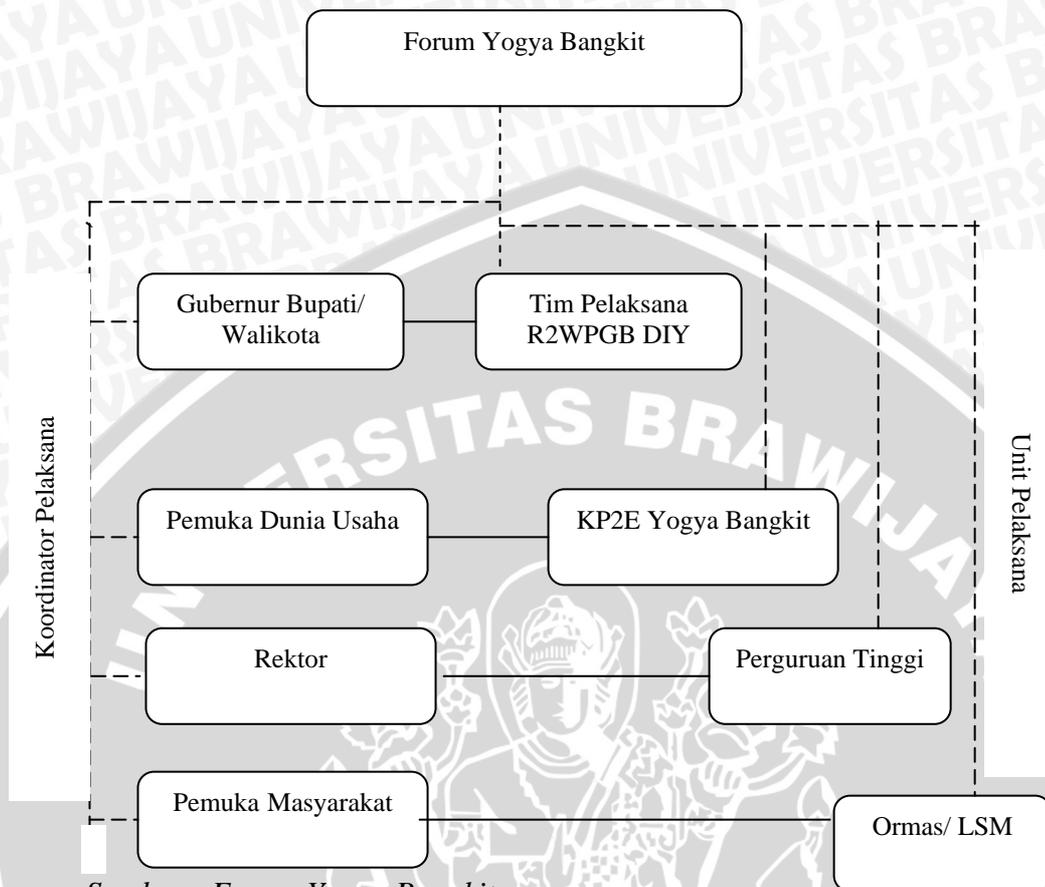
Berawal dari sini pemerintah Kabupaten Bantul mengambil langkah percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi dengan menyusun strategi, rencana, program dan kegiatan dengan melibatkan ketiga komponen yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Dari sini kemudian lahirlah apa yang dinamakan dengan Forum Yogya Bangkit sebagai wadah koordinasi percepatan pemulihan pasca gempa melalui Keputusan Gubernur DIY No. 23/TIM/2006 tanggal 8 Juli 2006 sebagai tindak lanjut atas dikeluarkannya Keppres No 9 Tahun 2006. Forum ini terdiri atas unsur-unsur :

1. Pemerintah Propinsi DIY
2. MUSPIDA Propinsi DIY.
3. Pemerintah Kabupaten/Kota.
4. Komite Percepatan Pemulihan Ekonomi (KP2E) Yogya Bangkit.
5. Komite Percepatan Pemulihan Pendidikan Yogya Bangkit.
6. Perguruan Tinggi.
7. Organisasi Kemasyarakatan/Lembaga Swadaya Masyarakat.

Tugas Forum Yogya Bangkit tersebut adalah :

1. Melaksanakan koordinasi program percepatan pemulihan pasca gempa bumi.
2. Melaksanakan koordinasi pelaksanaan pemulihan pasca gempa bumi.
3. Melaksanakan koordinasi monitoring dan evaluasi pemulihan pasca gempa bumi.

**Gambar 1**  
**Susunan Organisasi Forum Yogya Bangkit**



Sumber : Forum Yogya Bangkit

Di balik cerita kesedihan akibat bencana, terdapat kisah yang menggembarakan dan sekaligus sebagai sebuah keajaiban, yakni tingginya semangat hidup rakyat dan besarnya solidaritas yang mengalir, sehingga masalah-masalah yang muncul sedikit demi sedikit dapat diatasi. Gerakan Bantul Bangkit sebagai bagian dari Forum Yogya Bangkit yang digerakkan oleh pemerintah telah mampu membangkitkan daya juang masyarakat dan kesediaan mereka untuk bekerja kembali, serta kesadaran bahwa bantuan pada akhirnya akan berakhir, bahwa nasib rakyat Bantul berada pada rakyat Bantul sendiri. Optimisme dalam menyongsong masa depan yang lebih baik, merupakan kekuatan utama yang kini dimiliki oleh Bantul. Dengan itulah masyarakat dan pemerintah daerah bersama-sama menggeliat, menata hidup dan mencapai masa depan yang Progotamansari, Sejahtera, Demokratis dan Agamis.

Usaha yang dilakukan antar seluruh elemen yang ada di Kabupaten Bantul ternyata tidak sia-sia. Dalam paparan Bappeda Kabupaten Bantul yang

disampaikan pada rakornis Tim Teknis Nasional tanggal 19 April 2007 bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi di Kabupaten Bantul berjalan dengan cepat. Hal ini didasarkan pada besarnya persentase kerusakan baik dari sektor sosial maupun ekonomi yang telah tertangani sepanjang triwulan pertama dan kedua tahun 2006 dengan capaian rata-rata di atas lima puluh persen dari total penilaian perkiraan kerusakan dan kerugian (*Damage and Loss Assesment/DLA*) yang dikeluarkan BAPPENAS. DLA ini merupakan hasil verifikasi dari keseluruhan data kerusakan yang menyatakan besarnya jumlah kerusakan yang nantinya akan dialokasikan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan mulai bulan Juli tahun 2006 hingga semester II tahun 2007. Di bawah ini merupakan tabel dari hasil rehabilitasi dan rekonstruksi sepanjang tahun 2006

**Tabel 3**  
**Hasil Rehabilitasi dan Rekonstruksi Tahun 2006**

Jenis kerusakan	DLA	Pendanaan tahun 2006		Jml	
		Pemerintah (APBN dan APBD)	Non APBN (NGO, Donor)	Tertangani	Belum tertangani
Perumahan	105.903	65713	5724	71.437 (67%)	34466
Sarana Kesehatan	114	51	16	67 (58%)	47
Sarana Pendidikan	826	480	129	609 (73%)	217
Sarana Pemerintahan	67	48	-	48 (71%)	19
Pasar Tradisional	14	8	-	8 (57%)	6
Koperasi dan UKM	432	123	85	208 (48%)	224

*Sumber : Bappeda Kabupaen Bantul*

Kecepatan rehabilitasi dan rekonstruksi sepanjang triwulan 2006 tentu saja akan meringankan proses rehabilitasi dan rekonstruksi di tahun-tahun berikutnya karena jumlah kerusakan yang belum tertangani rata-rata hanya menyisakan kurang dari lima puluh persen dengan asumsi waktu pelaksanaan yang relatif panjang yaitu 4 semester.

Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana di Bantul dapat dibandingkan dengan penanganan bencana yang sama di tempat lain. Sejak digulirkannya tahap rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana NAD-Nias pada tanggal 28 April 2006, hingga akhir desember 2006 pelaksanaan rehabilitasi ternyata belum menampakkan hasil yang signifikan dan pelaksanaannya terkesan

berjalan lambat. Hal ini terlihat dari belum tercapainya target pembangunan baik di sektor perumahan, pendidikan maupun kesehatan. Dari data yang ada disebutkan bahwa target pembangunan rumah di NAD hanya tercapai 57 ribu atau 30 persen dari total target sebanyak 120 ribu unit, sekolah sebanyak 524 unit dari total 2.006 unit, sarana kesehatan sebanyak 113 unit dari total 382 unit. Sedangkan di Pulau Nias target pembangunan rumah sebanyak 15 ribu hanya terealisasi 7375, sarana pendidikan 700 baru terbangun 218, dari 17 sarana kesehatan baru terbangun 9 unit ([www. Acehmediacenter.com](http://www.Acehmediacenter.com)).

Lambatnya pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi juga diungkapkan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla yang menyatakan :

“Sayangnya guliran dana yang begitu besar tidak membuat langkah rekonstruksi korban bencana alam berjalan cepat, justru yang terjadi sebaliknya rekonstruksi berjalan lamban. Jangan-jangan prinsip yang dipakai adalah alon-alon asal kelakon (pelan-pelan yang penting tercapai). Kalau sampai prinsip itu yang digunakan, maka akan sulit rekonstruksi bencana alam terselesaikan.”(Tabloid Suara Islam, Edisi 14 Rabu, 30 January 2007).

Hal senada juga diungkapkan oleh ketua DPR RI HR Agung Laksono :

“Saya lihat, hasil kerja BRR ini masih sangat mengecewakan. Apa yang dilaporkan selama ini sangat jauh berbeda dengan kenyataan di lapangan, dimana pada saat ekspos setahun tsunami di Jakarta beberapa waktu lalu, yang diperlihatkan lewat foto-foto keberhasilan, ternyata setelah dilihat langsung di lapangan sangat jauh berbeda. Pendek kata, pembangunan rehabilitasi dan rekonstruksi ini masih mengecewakan dan belum bisa memuaskan” ([www.niasonline.com](http://www.niasonline.com))

Lambatnya pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi juga terjadi di belahan dunia lainnya. Misalnya di Iran tepatnya di wilayah Bam gempa dengan kekuatan 6,6 Skala Richter pada 26 Desember 2003 dalam setahun hanya mampu membangun 5% dari total pemukiman yang dibutuhkan. Rehabilitasi pasca gempa bumi berkekuatan 7,9 Skala Richter di India tepatnya di wilayah Gujarat dalam jangka waktu dua tahun hanya menyelesaikan separuh dari target rehabilitasi dan rekonstruksi. Hal serupa juga terjadi di Pakistan pasca bencana gempa bumi berkekuatan 7,6 Skala Richter yang mengakibatkan 3 juta rumah roboh. Dalam jangka waktu tiga tahun rehabilitasi di bidang pemukiman hanya mampu membangun 600 ribu rumah (Winardi, 2006:79). Dari gambaran

rehabilitasi dan rekonstruksi sebagaimana telah diuraikan muncul pertanyaan seputar bagaimana proses yang sama di Bantul berlangsung dalam waktu yang lebih singkat dengan tingkat keberhasilan yang lebih tinggi.

### **B. Rumusan Masalah**

Dalam waktu yang dapat dikatakan cukup singkat, secara umum keadaan perumahan dan pemukiman masyarakat Bantul telah menunjukkan tanda-tanda kembali normal (seperti sebelum terjadinya gempa). Lain halnya dengan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana di NAD-Nias maupun di negara lainnya yang memerlukan waktu relatif lebih lama khususnya di bidang perumahan. Kondisi ini tidak terlepas dari adanya kerja sama antar elemen yang ada. Berdasar latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan pokok adalah :

1. Bagaimanakah proses penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan ?
2. Bagaimanakah implementasi dari rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan ?
3. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam proses penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan?

### **C. Tujuan Penulisan**

Mengacu pada rumusan masalah sebelumnya maka tujuan dari penulisan skripsi ini adalah

1. Untuk mengetahui apa saja yang termasuk dalam rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan.
2. Mendeskripsikan implementasi dari rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan.

### **D. Kontribusi Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Kontribusi Praktis :

Bagi para penentu kebijakan, pemerhati dan praktisi di lapangan dapat

dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dan memberikan masukan dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing berkaitan dengan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana alam.

2. Kontribusi Teoretis :

- a. Dapat menjadi wacana dalam mengembangkan teori pembangunan dan menginterpretasikan berbagai macam kajian teori ilmiah yang ada kaitannya dengan tema penelitian ini sehingga diharapkan mampu menemukan, menganalisa, mengidentifikasi masalah untuk kemudian berupaya mencari solusi penyelesaian masalah yang sedang terjadi di lapangan sesuai dengan kajian teoretis baik yang di dapat di bangku kuliah, referensi buku/bacaan serta didukung dengan kemampuan secara ilmiah.
- b. Sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang berminat meneliti permasalahan sejenis dimasa yang akan datang.

**E. Sistematika Penulisan**

Sistematika pembahasan dimaksudkan agar sesuatu yang dibahas pada masing-masing bab dalam skripsi ini dapat mudah diketahui dan dipahami secara jelas. Adapun sistematika pembahasan dalam skripsi ini secara umum adalah:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta pembahasan

**BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Menguraikan konsep-konsep, pendapat-pendapat para ahli dan tulisan-tulisan ilmiah dari buku serta jurnal terutama yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diambil oleh peneliti yang berfungsi untuk pemecahan masalah tersebut. Bab ini terdiri bahasan dan pengertian pokok mengenai administrasi pembangunan, perencanaan, pembangunan, konsep pembangunan, perencanaan pembangunan, pembangunan partisipatif, partisipasi dalam administrasi publik dan bencana alam.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini memuat tentang metode penelitian yang terdiri atas jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini memuat hasil dan pembahasan dari penyajian data mengenai proses penyusunan rencana aksi hingga pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di bidang perumahan, faktor-faktor yang menyebabkan rehabilitasi dan rekonstruksi berjalan relatif cepat. Dalam bab ini juga memuat tentang analisis dan interpretasi data.

### BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan menyajikan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian yang telah dilaksanakan, serta saran-saran yang diajukan guna perbaikan di masa mendatang.

