

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Bencana alam terjadi tanpa mengenal batas geografis dan administratif suatu Negara. Indonesia sebagai Negara kepulauan yang terletak dalam “Ring of Fire”<sup>1</sup> tentunya seringkali terjadi bencana alam. Bencana alam yang terjadi di Indonesia sangat bermacam jenisnya. Potensi bencana alam yang ada di Indonesia perlu diantisipasi oleh seluruh elemen masyarakat. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) hingga tahun 2014 merekam kurang lebih telah terjadi tujuh belas tipe bencana alam yang terjadi dan tersebar di hampir di seluruh wilayah Indonesia. Beberapa diantaranya adalah gempa bumi, tsunami, kebakaran hutan, banjir sungai, dan tanah longsor. Ditambah lagi dengan kondisi Indonesia yang terletak pada pertemuan lempeng kulit aktif yang bergerak ketika terjadi gesekan, sehingga ketika lempeng bumi tersebut bergerak akan mengakibatkan gempa bumi dan rangkaian gunung api yang berada di sejalar pada lempeng tersebut.

Musim hujan dan musim kemarau yang ekstrim di Indonesia tentunya dapat mengakibatkan bencana bencana besar, misalkan fenomena El Nino dan La Nina yang begitu dahsyatnya dapat mengakibatkan kerusakan yang cukup parah dialami masyarakat. Terdapat bencana yang juga sengaja dibuat oleh manusia, kebakaran

---

<sup>1</sup> Ring of Fire atau sering disebut Cincin Api Pasifik adalah daerah yang sering mengalami gempa bumi dan letusan gunung berapi yang mengelilingi cekungan samudra pasifik. Ring of Fire ini terletak di samudra pasifik yang meliputi sejumlah gunung berapi aktif dan juga gempa bumi. Kawasannya membentang dari pantai barat Amerika Utara hingga ke Pantai timur asia. Sedangkan di Indoneisa terdapat gunung aktif yang merupakan jalur dari ring of fire ini.

hutan yang sengaja dibuat untuk pembukaan lahan yang terjadi di Sumatra dan Kalimantan dapat memberikan dampak yang begitu besar dalam lingkungan hidup.

Manusia yang merupakan salah satu komponen hidup di muka bumi ini, tentunya memiliki kemampuan biotik untuk merubah keadaan lingkungan hidup. Dengan kata lain, manusia dapat merubah lingkungan hidup yang tercemar ataupun rusak menjadi lingkungan hidup yang baik, begitu pula sebaliknya, manusia dapat menimbulkan ekacauan lingkungan hidup demi untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya.<sup>2</sup>

Seperti yang telah disampaikan di awal, manusia terkadang dengan sengaja untuk melakukan pembakaran hutan demi membuka lahan untuk dijadikan lahan penghidupan mereka, akibatnya adalah pencemaran udara dikawasan tersebut. Ditinjau dari segi kimia, pencemaran lingkungan dengan kadar tertentu dapat merubah keadaan keseimbangan daur materu, baik struktur maupun fungsi sehingga mengganggu kesejahteraan manusia. Bahkan akibat terburuknya adalah keselamatan jiwa manusia maupun ekosistem yang lainnya.<sup>3</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh *United Nations Environment Program* (UNEP) Jakarta menempati urutan ketiga sebagai kota yang tercemar udaranya setelah Bombay (India) dan Mexico City (Meksiko)<sup>4</sup> kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 2015 dapat

---

<sup>2</sup> Admin, Pencemaran Lingkungan Solusi dan Permasalahannya, <http://www.peutuah.com/pencemaran-lingkungan-dan-solusi-permasalahannya/>, diakses 7 Oktober 2017

<sup>3</sup> Pramudya Sunu, Melindungi Lingkungan dengan Menerapkan Iso 14001, (Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2001), hal.41.

<sup>4</sup> Suparto Wijoyo, Hukum Lingkungan : Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia, Cet.1, (Surabaya : Airlangga University Press, 2004) hal.7

dikatakan diluar kendali, dimana menurut Bank Dunia pada bulan Desember 2015 terdapat 100.000 titik api kebakaran hutan buatan manusia yang terjadi bulan Juni dan Oktober 2015 membakar sekitar 2,6 hektar lahan sehingga mengakibatkan kabu beracun yang menyebar tidak hanya di Indonesia saja melainkan hingga ke Negara bagian lain di kawasan Asia Tenggara, sehingga mengakibatkan gangguan diplomatic antar Negara tersebut.<sup>5</sup>

Pada hakikatnya kejadian bencana alam tidak mengenal batas geografis dan juga batasan Negara. Berbagai kejadian bencana di Indonesia seperti bencana gempa bumi dan tsunami di Aceh dan Sumatra pada tahun 2004 yang dampaknya memang dirasakan hingga ke Negara tetangga, seperti Thailand, Sri Langka dan Indian.<sup>6</sup> Pada umumnya, kerusakan pada infrastruktur melebihi jumlah korban jiwa. Ada alat-alat sistem peringatan yang dipasang di banyak area pantai namun ada laporan-laporan bahwa tidak semua peralatan itu berfungsi dengan baik. Bencana gempa bumi di tahun 2006 yang melanda DIY dan sekitarnya mengajarkan kita bahwa kejadian bencana alam yang melanda suatu wilayah dapat mengakibatkan berbagai gangguan yang ada pada politik regional maupun politik dalam negeri di kota yang dilanda tersebut.

Bagaimana dengan bencana yang juga diakibatkan oleh ulah manusia sendiri ? banjir juga dapat dikategorikan sebagai bencana alam karena faktor manusia, musim hujan yang berkepanjangan di Indonesia menyebabkan terjadinya banjir, kita ambil contoh adalah Kota Jakarta, di Jakarta banjir terjadi setiap tahun karena drainase

---

<sup>5</sup> Ibid, Pramudya Sunu

<sup>6</sup> Borrero, J. C. (2005). Field data and satellite imagery of tsunami effects in Banda Aceh. *Science*, 308(5728), 1596.

yang tidak dapat menampung curah hujan yang tinggi mengakibatkan kota ini terendam setiap musim hujan, pada tahun 2013, sebuah wilayah di Jakarta terendam banjir yang mengakibatkan lebih dari 100.000 rumah terendam banjir. Ditahun 2017 pada bulan februari Jakarta kembali dilanda banjir yang juga mengakibatkan ribuan rumah terendam air dari luapan sungai sungai disekitar Jakarta.

Pada tanggal 27 Mei 2006 tepat pukul 05.53 pagi hari, Yogyakarta diguncang gempa yang cukup besar dengan merusak sebelas wilayah yang ada di DIY dan Jawa Tengah. BMKG mencatat kekuatan gempa 5,9 Skala Richter, sedangkan Badan Survey Geologi Amerika Serikat (U.S. Geological Survey) mencatat gempa tersebut berkekuatan 6,3 SR pada kedalaman 10 Km dengan pusat gempa terletak di daratan selatan Yogyakarta. Sedangkan dua wilayah terbanyak adalah Kabupaten Bantul dan Kabupaten Klaten Jawa Tengah.<sup>7</sup> Gempa bumi dengan kekuatan 5,9 skala richter yang terjadi pada 27 Mei 2006 lalu telah memporakporandakan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta terutama Kabupaten Bantul. Korban berjatuhan dalam jumlah yang begitu luar biasa. Data terakhir yang terkumpul di Media Center Satkorlak DIY menunjukkan data sebagai berikut :

Tabel 1.1

LOKASI	KORBAN			KERUSAKAN RUMAH PENDUDUK		
	MENING GAL	LUKA	MENGU NGS I	BERA T	SEDA NG	RINGA N
WILAYAH DIY						
BANTUL	4,134	12,026	778,251	71,763	71,372	73,669
SLEMAN	246					

<sup>7</sup><http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2006/usneb6/> diakses pada 18 September 2015

		3,777	153,596	19,113	27,687	49,065
KOTA	218	313	74,592	6,085	5,408	15,364
KULONPROGO	24	2,179	205,625	4,685	8,430	9,672
GUNUNG KIDUL	84	1,086	140,012	7,454	11,030	27,218
TOTAL	4,706	19,381	1,352,076	109,100	123,927	174,988

Media center Satkorlak DIY yang dikutip dari laporan observasi pasca gempa bumi DIY<sup>8</sup>

Sedangkan bencana yang sering terjadi lainnya dikawasan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Gunung Merapi. Gunung Merapi satu dari 129 gunungapi yang ada di wilayah Indonesia Gunung Merapi termasuk yang paling aktif. Gunung Merapi adalah gunungapi dengan tipe Strato-volcano dan secara petrologi magma Merapi bersifat andesit-basaltik. Menjulung setinggi 2978 m di jantung pulau Jawa, Merapi mempunyai diameter 28 km, luas 300-400 km<sup>2</sup> dan volume 150 km<sup>3</sup>. Posisi geografis Merapi 7o 32' 5" S ; longitude 110o 26'5" E. mencakup wilayah administratif Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>9</sup>

Merapi terbentuk secara geodinamik pada busur kepulauan akibat subduksi pertemuan lempeng Indo-australia dengan lempeng Asia. Dinamika erupsi Merapi umumnya didahului pertumbuhan kubah lava diikuti guguran awanpanas, guguran lava pijar dan jatuhnya piroklastik. Bahaya utama yang mengancam sekitar 40.000 jiwa yang tinggal di Kawasan Rawan Bencana adalah Pyroclastic Flow atau

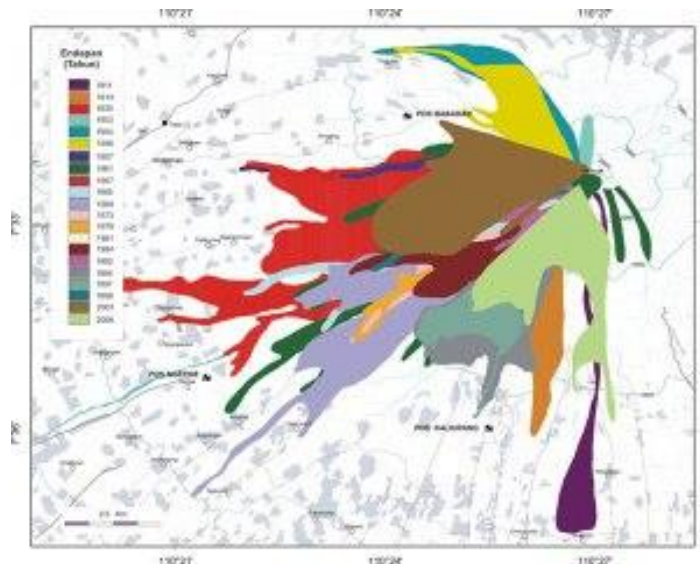
<sup>8</sup>Christina Yuni Kusmiati , Observasi Penanganan Pasca Bencana Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Bandung, Universitas Katholik Parahyangan, 2006

<sup>9</sup><http://www.merapi.bgl.esdm.go.id/>, diakses pada 18 September 2015

aliran awanpanas di samping bahaya sekunder lahar yang dapat terjadi pada musim hujan.<sup>10</sup>

Erupsi Merapi termasuk sering dalam 100 tahun terakhir ini rata-rata terjadi sekali erupsi dalam 2-5 tahun. Di luar ancaman bencana yang sewaktu-waktu bisa terjadi, Merapi memiliki aspek sosial dan ekonomis yang penting bagi kemajuan wilayah sekitarnya. Material erupsi Merapi seperti pasir dan batu menjadi penunjang pembangunan di Yogyakarta dan Jawa Tengah demikian juga halnya dengan produk pertanian yang dihasilkan di lereng Merapi dan majunya perkembangan wisata yang mendukung tumbuhnya ekonomi setempat.<sup>11</sup>

Gambar 1.1



Peta sebaran endapan awan panas Gunungapi Merapi pada periode  
1911 – 2006

(Sumber: <http://www.merapi.bgl.esdm.go.id>)

---

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup>*Ibid*

Erupsi besar sebelumnya terjadi pada tahun 2006. Erupsi berlangsung dari bulan April hingga Juni 2006. Lebih dari 22.000 orang dievakuasi dari wilayah rawan. Pada saat itu, aliran piroklastik menerjang ke arah selatan, ke wilayah Dusun Kali Adem di Cangkringan, Sleman, D.I. Yogyakarta dan menewaskan dua orang relawan. Letusan besar lainnya terjadi pada 22 November 1994 dan menghancurkan wilayah Dusun Turgo di Sleman, D.I. Yogyakarta dan mengakibatkan tewasnya 66 orang warga akibat terjangan awan panas yang dikenal dengan sebutan wedhus gembel (Nasir dan Wijoyono, 2009). Pada tahun 1984, terjadi luncuran awan panas sejauh 7 Km, tetapi tidak menimbulkan korban jiwa (Seach, 2010).

Sari Bahagiarti (2010) menuliskan bahwa pada tahun 1972 – 1973 terjadi erupsi di Merapi, menghasilkan semburan asap hitam setinggi 3 Km dan hujan abu – kerikil. Pada tahun 1969 terjadi letusan besar dengan luncuran awan panas yang menewaskan 3 orang. Kejadian yang sama terjadi pada tahun 1961, disertai banjir lahar, yang menewaskan 6 orang. Tahun 1954, Merapi meletus dan menghasilkan awan panas, hujan abu, dan lapili, yang mengakibatkan 64 orang menjadi korban meninggal. Kejadian besar di abad yang lalu berlangsung pada tahun 1930 – 1931. Merapi meletus dengan tipe Pilinian, menghasilkan aliran lava, piroklastik, dan lahar. Sejumlah 1.369 orang meninggal dunia akibat letusan tersebut<sup>12</sup>.

Dampak letusan gunungapi seperti Merapi tidak hanya terjadi ketika erupsi berlangsung. Dampak tersebut bisa ada hingga beberapa bulan dan tahun setelah erupsi terjadi. Letusan besar yang terjadi di

---

<sup>12</sup>*Ibid*

tahun 2010 menimbulkan dampak yang panjang hingga beberapa tahun ke depan. Hendarto, 2011) mempublikasikan pernyataan resmi Kepala Pusat Data dan Informasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Sutopo Purwo Nugroho bahwa ancaman banjir lahar pasca-erupsi akan berlangsung hingga 3 – 4 tahun ke depan. Hal ini disebabkan volume material yang dihasilkan dalam erupsi 2010 sangat besar, yakni 140 juta meter kubik. Hingga akhir April, baru 25% material yang teralirkan melalui banjir lahar hujan. Kerusakan yang diakibatkan oleh aliran banjir lahar di sungai-sungai yang berhulu di Merapi terjadi di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah. Provinsi D.I. Yogyakarta mengalami kerusakan 24 jembatan putus, 46 rumah rusak berat, 51 bendung irigasi tidak berfungsi, dan 185 hektar lahan pertanian terendam. Provinsi Jawa Tengah mengalami kerugian lebih besar. Di Kabupaten Magelang tercatat 3.452 orang mengungsi, yang tersebar di 13 lokasi di 6 kecamatan di Magelang. Kerusakan rumah mencapai 721 unit; 129 hanyut, 307 rusak berat, 129 rusak sedang, dan 156 rusak ringan. Ruas jalan nasional di Km 3 Magelang juga rusak, beserta 13 ruas jalan kabupaten, dan 7 ruas jalan desa. Ada 10 unit jembatan nasional yang rusak; 8 unit di D.I. Yogyakarta dan 2 unit di Jawa Tengah. Jumlah di atas masih bisa terus bertambah dikarenakan peristiwa banjir lahar hujan di seluruh aliran sungai yang berhulu di Merapi masih terus terjadi.<sup>13</sup>

Selain kerusakan infrastruktur, erupsi Merapi juga mengubah bentang lahan di lereng Merapi. Tercatat 129 mata air di lereng Merapi tertutup material vulkanik pasca-erupsi dan banjir lahar dingin di tahun 2010 – 2011. Dari jumlah itu, termasuk mata air Umbul Wadon

---

<sup>13</sup>*Ibid*



dan Umbul Lanang di Desa Umbulharjo, Cangkringan, Sleman, D.I. Yogyakarta. Dua mata air itu adalah sumber pasokan utama air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Sleman dan Kota Yogyakarta. Walaupun menutup sumber air baku, tetapi material erupsi ini tidak berdampak serius pada keadaan air tanah dan sumber air di Sleman, Kota Yogyakarta, dan Bantul dalam skala luas (Prabowo, 2011). Selain mata air, Kompas (Joewono, 2010) menuliskan bahwa 2.400 hektar hutan di Taman Nasional Gunung Merapi rusak akibat erupsi. Kerusakan hutan ini meliputi wilayah Sleman, Klaten, Boyolali, dan Magelang. Luas tersebut mencakup 33% dari keseluruhan luas hutan taman nasional yang mencapai 6.410 hektar.<sup>14</sup>

Bencana juga dirasakan oleh beberapa masyarakat Kabupaten Gunung Kidul yang merasakan kekeringan akibat panjangnya musim kemarau yang melanda Indonesia. Akibatnya warga di beberapa dusun terpaksa mengandalkan air sungai untuk keperluan sehari-hari. Air sungai menjadi andalan masyarakat Gunung Kidul sebab harga air bersih yang dijual oleh swasta melalui tangki-tangkikeling terlampau mahal.

Pemerintah Indonesia melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) pada tanggal 24 Januari 2007 meluncurkan Rencana Aksi Nasional untuk pengurangan resiko bencana. Kemudian di tanggal 26 April 2007 disahkan undang-undang No,27 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yang tercantum dalam lembaran Negara RI Tahun 2007 No.66 RAN PRB dan UU No. 24/2007 tentang penanggulangan bencana merupakan dua perangkat hukum dan

---

<sup>14</sup>*Ibid*

kebijakan yang mencerminkan komitmen pemerintah untuk mengurangi resiko bencana dan menciptakan lingkungan kehidupan yang lebih aman dan tanggap terhadap ancaman bencana.<sup>15</sup>

Kegiatan pengurangan resiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadinya bencana. Jadi pengurangan resiko bencana adalah upaya sistematis untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan, strategi dan tindakan yang dapat mengurangi kerentanan dan resiko bencana yang dihadapi masyarakat. Selanjutnya kebijakan pengurangan resiko bencana biasanya memiliki dua tujuan, yakni untuk meningkatkan kesiap siagaan dalam menghadapi bencana dan menjaga agar kegiatan pembangunan dapat mengurangi kerentanan masyarakat terhadap bahaya akibat dari bencana tersebut.

Selain itu pengkajian terhadap daerah rawan bencana yang dilaksanakan berdasarkan Undang Undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yakni Pasal 21 huruf (C) adalah menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana, Pasal 32 ayat (1) huruf a (dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat menetapkan daerah rawan bencana), dan Pasal 36 ayat (1) dan (2). Kemudian, Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana serta Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 2 Tahun 2012, Tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana.

---

<sup>15</sup> Radyosuyoso, rencana Strategis Daerah Penanggulangan bencana Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2007, pdf, diakses [http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Social-Welfare/Disaster/radyosuyoso05\\_renstrapb-diy-isirenstra\\_28juli2007.pdf](http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Social-Welfare/Disaster/radyosuyoso05_renstrapb-diy-isirenstra_28juli2007.pdf) pada 18 November 2015

Hukum yang berlaku di Indonesia mengenai isu bencana pun belum memasukkan konsep diplomasi bencana sebagai hal yang penting. Oleh karena itu, penanganan bencana sering kurang tepat. Jusuf Kalla mengatakan bahwa penanggulangan bencana selalu mencapai angka nol. Manajemen bencana yang melibatkan proses diplomasi sebenarnya diharapkan dapat membawa dampak kontribusi yang besar untuk membuat isu bencana alam sebagai pendekatan sosial untuk membangun kerjasama internasional yang produktif dan juga untuk mengurangi dampak bencana terhadap pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>16</sup>

Untuk mempertegas landasan mengenai diplomasi Bencana Alam juga terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830).

Pemerintah Daerah yang dibantu oleh Pemerintah pusat juga dengan organisasi non pemerintah dirasa perlu untuk membangun sebuah konsep ataupun kerangka pelebagaan dalam upaya pencegahan, mitigasi, respon dan juga rekonstruksi bencana alam yang sistematis. Yang tentunya dalam hal ini perlu melibatkan banyak pihak didalamnya baik secara nasional maupun internasional, juga kerjasama diantara keduanya diperlukan baik secara teknis maupun

---

<sup>16</sup> Ratih Herningtyas, Surwandono, Artikel Jurnal The First Postgraduate Research Conference Improving Human Life: *“Indonesia’s Diplomacy In Disaster Issue: How To Capitalize Disaster As Soft Diplomacy”*, Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013

politis. Membangun konsep tersebut bukan menjadi hal yang mudah ketika belum adanya pengetahuan yang mendasar oleh masyarakatnya, terlebih lagi pandangan terhadap bencana yang cenderung banyak menimbulkan kerugian. Studi kontemporer yang dilakukan oleh beberapa ahli yang menunjukkan bahwasannya bencana alam dipahami tidak sepenuhnya destruktif, namun ada banyak hikmah yang ditarik dari kemunculan bencana alam apabila dikelola dengan measure yang tepat.<sup>17</sup>

Oleh karena itu diperlukan adanya pengelolaan bencana dalam suatu wilayah Negara yang berbatasan dengan wilayah Negara lain. Berupa suatu pola kerjasama yang melibatkan kepentingan lintas Negara, kerjasama Negara dengan Negara atau Negara dengan non Negara (NGO). Selain memiliki kerentangan tinggi terhadap bencana, Indonesia juga secara geografis berbatasan dengan beberapa Negara tetangga yang juga memiliki permasalahan yang sama dalam bencana alam, oleh karena itu untuk mewujudkan suatu pengelolaan resiko bencana dikawasan daerah yang terkena bencana ataupun kawasan perbatasan sangat diperlukan kordinasi yang lebih baik.

Diplomasi bencana memaknai bencana sebagai sebuah instrumen yang penting untuk memperjuangkan kepentingan politik seperti perdamaian, kepentingan ekonomi seperti kolaborasi kerjasama ekonomi antar negara secara lebih intensif, atau kepentingan sosial budaya untuk membangun komunitas humanis dan berkeadaban. Fenomena bencana alam jika difahami dalam perspektif positif, justru dapat memberikan nilai tambah yang sangat besar untuk menyelesaikan berbagai problem kemanusiaan yang selama ini tak

---

<sup>17</sup>*Ibid*

terpecahkan melalui diplomasi politik maupun ekonomi yang seringkali berwatak distributif, menang dan kalah apalagi dibantu dengan ditetapkannya uu no.24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana diharapkan semakin baik, karena pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Kerjasama internasional terkait dengan pencegahan bencana alam juga harus dibangun, dimana wawasan akan pencegahan sebelum terjadinya bencana perlu disampaikan kepada masyarakat yang berada pada kawasan resiko bencana. Sehingga ketika terjadi musibah, masyarakat tau tindakan yang dilakukan ketika terjadinya bencana.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap praktek diplomasi bencana alam yang dilakukan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan judul ” DIPLOMASI BENCANA ALAM “Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Membangun dan Merealisasikan Kerjasama Internasional untuk mengurangi resiko bencana alam.

## **B. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun yang menjadi tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah :

- a. Untuk Mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengelolaan kerjasama internasional tentang kebencanaan.

- b. Untuk mengetahui dan menjelaskan praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta terkait pengurangan resiko bencana alam.
- c. Untuk mengetahui cara merealisasikan program yang dilakukan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Praktik Diplomasi Bencana Alam
- d. Untuk mengetahui hambatan yang dialami Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan kerjasama internasional terkait Bencana .

### **C. KONTRIBUSI PENELITIAN**

Adapun kontribusi dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai pendalaman pengkajian terhadap diplomasi bencana
- b. Sebagai pendalaman wawasan terkait praktik diplomasi bencana alam dalam pengurangan resiko bencana.
- c. Hasil penelitian ini akan berguna bagi para peneliti, mahasiswa, kontraktor dan semua pihak yang tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- d. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah dan pihak-pihak yang terkait dalam praktik diplomasi bencana alam yang dilakukan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- e. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan bahan atau sumber pertimbangan bagi pemerintah dalam pengambilan kebijakan dalam melakukan praktik diplomasi bencana alam di daerah yang bersangkutan.

#### **D. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan dalam latar belakang masalah, maka untuk memudahkan dalam pembahasan penelitian lebih lanjut untuk itu dapat dirumuskan dengan pokok permasalahan sebagai berikut :

Mengapa praktik Diplomasi Bencana oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum efektif ?

#### **E. STUDI PUSTAKA**

Suatu negara umumnya melaksanakan politik luar negrinya dengan cara diplomasi, begitu pula dengan konsep dipomasi bencana, dalam hal ini kerjasama internasional dalam bidang kebencanaan juga diwujudkan guna untuk mensukseskan sebuah diplomasi. Sir Earnest Satw dalam bukunya *Guide to Diplomatic Practice* memberikan karakteristik diplomasi yang kurang jelas dan juga kurang begitu akurat. Sir Earnest mengatakan bahwa diplomasi yaitu

*“the application of intelligence and tactics conduct of official relations between the government of independent states.”*

(penerapan kepandaian dan taktik pada pelaksanaan hubungan resmi antara pemerintah Negara-negara berdaulat).<sup>18</sup>

Sedangkan menurut Louise K. Comfort, bencana alam dalam hal ini menjadi salah satu isu yang krusial bagi peningkatan kualitas kesejahteraan manusia. Dalam hal ini bencana tidak harus selalu didefinisikan hanya sebatas isu bencana alam semata, melainkan bencana global lainnya seperti virus endemic flu burung, flu babi, bahkan hingga isu senjata mematikan dan pemanasan global. Pendefinisian bencana sebagai isu global diharapkan akan dapat

---

<sup>18</sup> SL Roy, Diplomasi, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1991, hal.2

meningkatkan empati dari masyarakat dunia untuk terlibat bersama dalam menyelesaikan permasalahan bencana<sup>19</sup>

Diplomasi bencana (*Disaster Diplomacy*) merupakan suatu kegiatan diplomasi yang diterapkan pada saat bencana alam terjadi pada suatu Negara atau daerah. Menurut Ilan Kelman dalam hasil tulisannya *Tsunami Diplomacy*, hubungan antar Negara yang didasarkan pada bencana atau penanggulangan bencana sifatnya tidak bertahan lama, tetapi bisa mengesampingkan konflik yang pernah muncul dan menghilangkan hubungan yang tidak baik. Selain itu menurut Kelman, perdamaian bisa tercipta antara pihak yang bersengketa didalam kondisi penanggulangan bencana.<sup>20</sup>

Diplomasi bencana memfokuskan atau memberikan perhatian yang lebih terhadap aktifitas yang terkait dengan kebencanaan yang meliputi pencegahan, mitigasi, tanggap darurat hingga pemulihan pasca bencana terjadi, dengan harapan dapat menghasilkan kerjasama antara pihak-pihak terkait baik secara nasional maupun secara internasional. Dalam penerapannya, diplomasi bencana dapat dikategorikan sebagai diplomasi lunak (*Soft Power Diplomasy*). Yaitu sebuah diplomasi yang dijalankan atas dasar kesepakatan antara beberapa pihak, baik dari Negara subyek atau obyek dengan harapan untuk mencapai tujuan yang saling menguntungkan.<sup>21</sup>

Dinamika kerjasama antara berbagai organisasi dapat dipandang sebagai sebuah fenomena. Pemahaman istilah tentang *Joint venture*,

---

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Kelman, I, 2005, *Tsunami Diplomacy: Will the 26 December, 2004 Tsunami Bring Peace to the Affected Countries?*, *Sociological Research Online*, vol. 10, issue 1, <http://www.socresonline.org.uk/10/1/kelman.html>, diakses pada 23 november 2015

<sup>21</sup> SL Roy, *Op. Cit*



*strategic alliances, quasi-markets, interorganizational network dan interagency* tidak dipandang sebatas sebuah pendekatan konvensional tetapi merupakan sebuah perubahan kontemporer organisasi. Fenomena ini dipandang sebagai bentuk hybrid kerjasama (Wehner et al. 2009)

Stephenson (2005) menyatakan upaya peningkatan kerjasama dari sejumlah organisasi bantuan kemanusiaan dalam operasi penanggulangan bencana dapat dicapai dengan meningkatkan kerjasama melalui kesepakatan interorganisasional. Adapun Hidden (1989) menyatakan kesuksesan operasi manajemen bencana dalam pelaksanaan didasarkan pada keefektifan kerjasama interagency. Bucher dan Ashton (2004) menyebutkan istilah *agency* sebagai organisasi mandiri yang bekerja sesuai dengan tujuan. Lembaga (*agency*) menunjukkan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan pada masyarakat. Organisasi oleh Camphoux didefinisikan sebagai sistem yang melibatkan kerjasama dua atau lebih orang untuk mencapai tujuan.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana bahwa salah satu penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pengurangan risiko bencana. Kegiatan pengurangan risiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana. Jadi pengurangan risiko bencana adalah upaya sistematis untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan, strategi dan tindakan yang dapat mengurangi kerentanan dan risiko bencana yang dihadapi masyarakat, guna menghindari dan membatasi dampak negatif dari bencana. Selanjutnya Peraturan Pemerintah

Nomor 21 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42 tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828)

Untuk mempertegas landasan mengenai diplomasi Bencana Alam juga terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830)

Sedangkan Takdir Ali Mukti dalam bukunya “Paradiplomacy” *Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia* (2013) mengatakan bahwa tatanan dunia pasca system Westphalia yang cenderung mengabaikan batas Negara atau ‘*de-bordering*’ mendobrak pengertian ‘Hubungan Internasional Konvensional menjadi Hubungan Internasional Transnasional yang tentunya lebih kompleks dan dalam batas-batas tertentu lebih partisipatif sekaligus cenderung berpotensi konflik. Hubungan transnasional tidak serta merta menghapuskan konsep utama kedaulatan suatu Negara, namun melahirkan sebuah tuntunan untuk pengaturan lebih lanjut tentang komitmen Negara untuk melakukan ‘share’ kedaulatan dalam batas-batas konstitusi Negara terkait.<sup>22</sup>

Warto dkk dalam tulisannya *Uji Coba Pola Management Penanggulangan Bencana Alam Pada Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta : B2P3KS, Desember 2003), menjelaskan bahwa pada dasarnya manajemen bencana merupakan proses yang dinamis, proses

---

<sup>22</sup> Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy: Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemda Di Indonesia*, The Phinisi Press, Yogyakarta, 2013

tersebut terdiri dari fungsi manajemen klasik yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pembagian tugas, pengendalian dan pengawasan proses. Proses tersebut juga melibatkan berbagai macam organisasi yang harus senantiasa bekerjasama untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan juga pemilihan akibat dari bencana yang terjadi.

Pendekatan-pendekatan dan strategi disusun oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengurangi resiko terjadinya Bencana. Dalam hal ini proses penyusunan dan pelaksanaan melibatkan banyak unsur dari aspek pemerintah maupun Non Pemerintah, dibangunnya kemitraan dengan lembaga swadaya masyarakat, akademisi, lembaga internasional diharapkan menjadi mitra yang baik dalam pengurangan resiko bencana. Rencana aksi ini juga berupaya mengimplementasikan kearifan local (*Local Wisdom*) dan juga pengetahuan tradisonal (*Traditional Knowledge*).<sup>23</sup>

Dari beberapa kajian serta penelitain terkait dengan Diplomasi Bencana Alam telah dipaparkan, Kelman melakukan studi mengenai Problematika yang terjadi di Aceh sebagai objek kajiannya, yang menjelaskan mengenai peran Diplomasi Bencana sebagai Upaya perdamain antara Pemerintah Indonesia dan juga gerakan Oposisi di Aceh. Studi yang dilakukan oleh Ratih Herningtyas dan Surwandono, menjadikan Yogyakarta sebagai objek penelitiannya, dalam tulisannya yang menjadikan Diplomasi Bencana Alam dalam Meningkatkan Kerjasama Internasional pasca terjadinya bencana Alam.

---

<sup>23</sup> Keputusan Walikota Yogyakarta, Nomor 669 Tahun 2007, pada [http://www.jogjakota.go.id/app/modules/upload/files/dok-perencanaan/rad\\_bencana.pdf](http://www.jogjakota.go.id/app/modules/upload/files/dok-perencanaan/rad_bencana.pdf), diakses pada 19 Desember 2015

Sedangkan dalam riset yang dilakukan oleh Andi Amitya Resty Dwiyanti meneliti mengenai kebijakan pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama internasional dalam mengatasi bencana alam yang terjadi. Daerah yang dimaksudkan penulis adalah Sulawesi Selatan.

Dalam tulisan ini, penulis akan mengkaji mengenai Alasan dan problematika Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Kerjasama Internasional untuk Mengurangi Resiko Bencana Alam yang belum tersistemasi dengan baik”. Sehingga nantinya tulisan ini akan mempermudah para peneliti, mahasiswa, kontraktor, pemerintah atau Ngo atau pihak-pihak yang tertarik untuk mengkaji mengenai praktik diplomasi bencana alam yang dilakukan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dan juga penelitian ini dapat dijadikan bahan dan juga sumber pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan dalam melakukan praktik diplomasi bencana didaerah-daerah yang bersangkutan.

Mengingat pada dasarnya setiap provinsi memiliki problematika yang berbeda juga pembahasan mengenai tindakan yang kerjasama yang dilakukan yang tentunya berbeda, menjadikan tulisan ini menjadi sesuatu hal yang baru yang tentunya berbeda dengan riset atau kajian yang dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya.

## **F. KERANGKA TEORI**

Pada penelitian ilmiah ini penulis menggunakan tiga pendekatan yang dibantu dengan Konsep dan Teori dalam menjabarkan hasil dari Peneliiian Tersebut. Penulis menggunakan Teori Konstruktivis, Konsep Diplomasi Bencana dan Paradiplomasi.

## 1. Teori Konstruktivis

Pada dasarnya Teori Konstruktivis berasumsi bahwasannya fenomena politik internasional adalah hasil dari suatu “konstruksi social” yaitu proses dari dialektika antara “struktur” dan “agen” dimana lingkungan social-politik dan manusia saling berinteraksi untuk menghasilkan perubahan dalam social-politik. Keyakinan bahwa struktur yang memperstukan umat manusia lebih ditentukan oleh “*shered ideas*” (gagasan yang diyakini bersama) daripada kekuatan material.

Teori konstruktivis adalah pendekatan empiris untuk meneliti hubungan internasional-empiris dala hal focus pada ide inter subjektif yang mendefinisikan hubungan internasioanal. Teori tersebut menunjukkan kepentingan dan pendekatan riset khusus. Jika dunia social dan politik pada dasarnya terdiri dari keyakinan bersama. Pendekatan konstruktivis berpendapat bahwa perkembangan konsep dasar lebih lanjut diperlukan agar dapat memungkinkan analisis ide dan makna secara pengkap.<sup>24</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggunakan perspektif Konstruktivisme sebagai pendekatan untuk memahami probelematika diplomasi bencana yang ada di DIY. Penulis meyakini bahwa teori ini dapat menjelaskan bahwa terdapat ketidak tepatan kebijakan yang ada pada pemerintah DIY terkait dengan regulasi bencana.

Keyakinan teori ini bahwa tatanann dunia bukanlah sesuatu yang serta merta diberikan dan langsung di implementasikan namun suatu yang terkonstruk atau terbangun dari proses interaksi social

---

<sup>24</sup> Robert Jackson and George Sorenson, “*Introduction to International Relations: Theori and Approches, Fifth Edition*, Oxford University Press Inc, New York 2013

sesama manusia. Menurut Nicholas Onuf (2002), perbedaan mendasar dari teori konstruktivisme dengan teori lain adalah keyakinan bahwasannya manusia (*human beings*) adalah makhluk sosial (*social beings*), dan manusia sesungguhnya belum benar-benar menjadi manusia tanpa melalui proses bermasyarakat. Masih menurut konstruktivis, manusia secara individu (*people*) adalah elemen yang membentuk suatu masyarakat (*society*), sedangkan dilain waktu kehidupan bermasyarakat juga akan mempengaruhi pembentukan karakteristik (*identitas*) individu manusia. Hal ini sering dikenal dengan istilah *two way process* dikarenakan terjadi secara terus menerus dan berkelanjutan. Oleh sebab itu, agar proses interaksi ini bisa berjalan dengan baik, maka dibutuhkanlah elemen lain yang berfungsi sebagai sarana perekat dan sarana pengatur, elemen tersebut sering dikenal dengan istilah Rules. Selanjutnya proses tersebut akhirnya memunculkan sebuah keyakinan atas kebenaran bersama yang disebut sebagai “Norma” Dengan alasan norma itulah seringkali sebuah kebijakan yang diambil seorang aktor terkesan “tidak rasional”, inilah yang membedakan teori konstruktivisme dibandingkan teori lain.

Singkatnya, dalam hubungan internasional seorang aktor tidak hanya bertindak untuk merespon lingkungan material mereka semata, akan tetapi sang aktor juga memiliki keyakinan-keyakinan intersubjektif yang kemudian membentuk identitas aktor itu sendiri, yang pada gilirannya membentuk kepentingan mereka. Sehingga, kalau kita ingin memahami perilaku seorang aktor, kita juga perlu untuk melihat kembali dan memahami identitas sosial mereka, dimana

identitas sosial itulah yang mengkondisikan kepentingan dan perilaku aktor.

Proses yang digunakan teori konstruktivisme menurut Christian ReusSmit (2004:21-24) dalam melihat fenomena adalah; manusia hakekatnya akan selalu berinteraksi, dari interaksi-interaksi inilah akan membentuk sebuah keyakinan. Dari keyakinan-keyakinan ini pulalah identitas sang aktor akan terbentuk. Identitas sang aktor selanjutnya akan mempengaruhi kepentingan, yang akhirnya atas adanya kepentingan, sang aktor akan bertindak. Selanjutnya Christian Reus-Smit (2004:25) berargumen bahwa politik merupakan sebuah bentuk tindakan dan pertimbangan manusia yang multidimensi.

Terdapat beberapa pandangan terkait dengan Konstruktivis, pertama, Konstruktivis memandang bahwa lembaga dapat berupa formal maupun informal. Lembaga formal didasarkan pada pengakuan prinsip, aturan dan norma secara tertulis atau eksplisit. Kedua, konstruktivis dalam hubungan antara struktur dan agensi, konstruktivis sosial menganalisis lembaga dengan berfokus khusus pada proses institusional, yaitu pengembangan dari pola praktik dan sosialisasi serta penerapan norma-norma dan pola perilaku actor-aktor baru dalam sebuah lembaga. Ketiga, Konstruktivis sosial menekankan peran norma dalam perilaku masyarakat. Sebagai contoh dalam kebijakan luar negeri bukan hanya masalah kepentingan nasional tetapi

juga menyangkut tentang perilaku yang dapat diterima di masyarakat internasional.<sup>25</sup>

Pengalaman yang jelas disampaikan pada buk yang dituliskan Kelman tentang Aceh dan Yogyakarta, bencana ayang terjadi dikedua Provinsi tersebut telah membawa jutaan derita kerugian dan kenestapaan bagi korban. Bencana seakan-akan memberikan interupsi atau jeda untuk berkembang yang tentunya sangat tidak mengenakkan, menyedihkan dan bahkan kontra produktif. Namun jika dilihat dari sudut pandang yang berbeda, mari kita lihat hikmah yang terjadi pasca bencana yang terjadi di Aceh ?bencana telah memberikan peran yang luar biasa bagi Indonesia dan juga Aceh, dimana pasca terjadinya bencana, Indonesia dan gerakan Sparatis yang ada di Aceh (GAM) saling menundukan kepala dan melakukan perdamaian. Ini salah satu manfaat aksi dari diplomasi bencana alam yang dikelola dengan baik.

Sudut pandang yang lain adalah dimana bencana juga dapat memberikan peluang perbaikan structural Karena penanganan bencana dapat dimanfaatkan untuk redistribusi asset yang sebelumnya timpang dan tidak adil. Bencana juga dapat menstimuli cara berfikir yang baru, khususnya dalam melihat dan mensikapi bencana, misalkan merasionalisasi sudut pandang kearah yang lebih mudah, misalkan bencana menjelaskan perubahan-perubahan yang ada dibumi. Solidaritas juga akan muncul ketika kita melihat sudut pandang yang berbeda dari bencana. Dimana tatanan kehidupan baru dan lebih baik serta kea rah yang lebh luas dimana diplomasi bencana alam dapat

---

<sup>25</sup> Teans, Jill and Pettiford, Lloyd & Diez, Thomas,. Introduction to International Relations, Perspectives & Themes, 2nd edition, Pearson & Longman, Chap. 7, 2005. Page 187-189



juga merubah sebuah tatanan pemerintahan yang lebih terbuka, demokratis, dan akuntabel.

masalahnya rendahnya pemahaman para stakeholder (aktor) kebencanaan di Indonesia terhadap konsepsi dan regulasi diplomasi bencana alam. Rendahnya pemahaman ini bisa disebabkan karena ketidakjelasan atau bahkan jangam-jangan ketidakberadaan konsepsi diplomasi bencana dalam regulasi bencana, kerjasama luar negeri dan perjanjian internasional di Indonesia. Studi analisis isi terhadap produk Perundangan-Undangan akan membantu stakeholder bencana dalam memahami regulasi tentang kebencanaan dan praktik diplomasi bencana.<sup>26</sup> Persepsi bencana alam memang sejatinya masih cenderung bersifat negative Karena memang bencana membawaw jutaan derita dan nestapa, pada saat yang sama bencana juga membawa harapan dan peluang baru yang lebih baik, masyarakat juga termasuk pemerintah dapat memaknai dan menjadikan bencana sebagai peluang untuk perubahan yang lebih baik.<sup>27</sup> Konsep Diplomasi Bencana

Setiap Negara memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai yang bertujuan agar masyarakat dapat hidup dengan rasa aman dan nyaman. Untuk merealisasikan kepentingan nasional tersebut suatu Negara perlu mengadakan kerjasama dnegan Negara lain dan juga sebaliknya. Oleh karena itu maka diplomasi menjadi sebuah hal yang perlu dilakukan oleh suatu Negara agar kerjasama dapat dilakukan dengan Negara lain. Beberapa ahli mendefinisikan Diplomasi secara berbeda beda, menurut brownLie (1979) diplomasi dilakukan oleh

---

<sup>26</sup> *Opchit*, Surwandono & Ratih Hernigntyas, hal 4

<sup>27</sup> Setiawan.B, *Pelajaran dari Yogya dan Aceh*. Kapasitas Tata Kelola Resiko Bencana. Partnership for Government Reform. Yogyakarta 2007. Hal 96

suatu negara untuk mendirikan atau memelihara komunikasi secara harmonis satu sama lain atau untuk melakukan politik dan transaksi yang sah diantara keduanya. Hal yang sama diutarakan oleh Green (1987) bahwa diplomasi adalah alat yang digunakan oleh tiap negara untuk melakukan komunikasi dengan negara lainnya. Berbeda dengan kedua penstudi diatas, Satow (1957) berpendapat bahwa penerapan diplomasi dalam hubungan diantara dua negara, utamanya antara negara maju dan negara berkembang, adalah untuk menciptakan perdamaian. Selain itu, diplomasi dapat juga berarti cara dan bentuk yang dilakukan dalam pendekatan dan berunding dengan negara lain untuk mengembangkan hubungan antar negara (Mouna, 2000).<sup>28</sup>

Sedangkan bagaimana dengan Diplomasi Bencana Alam ? Diplomasi Bencana Alam dapat dikatakan sebagai bentuk tindakan preventif, mitigasi yang diharapkan mampu mengurangi resiko korban akibat dari kejadian tersebut, serta sama halnya dengan konsep diplomasi pada umumnya, Diplomasi Bencana Alam bertujuan untuk menjalin hubungan dengan berbagai Negara Maupun Organisasi sebelum terjadinya bencana, dan juga perbuatan yang dilakukan setelah terjadinya bencana, seperti respon akan perbaikan dan rekonstruksi. Dilihat dari sudut pandang yang berbeda, Diplomasi Bencana juga dapat dijadikan sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Pada konsep diplomasi ini tujuan yang utama adalah untuk merubah situasi pada saat terjadinya bencana ataupun sebelum terjadinya bencana.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Dikutip dari jurnal on line, *Diplomasi Sebagai Komponen Penting Dalam Politik Luar Negri*. <http://sri-harini-fisip13.web.unair.ac.id/> diakses pada 22 Desember 2015

<sup>29</sup> Arthur Clarke, *An Interview with Ilan Kelman* : Article

Diplomasi bencana dijadikan landasan untuk merubah diplomasi ratapan air mata dengan diplomasi modern seperti kerjasama internasinal dalam penanggulangan bencana. Hal itu dilakukan dengan harapan agar daerah yang menjadi korban tidak terlalu merasakan dampak yang besar pasca bencana. Selanjutnya dalam hal ini pemikiran Kelman didukung dengan pernyataan dari *The American Society of civil Engginer* (ASCE) yang berpendapat bahwa suatu Negara akan mendapatkan banyak pelajaran setelah terjadinya bencana, pelajaran yang dimaksud adalah pelajaran dalam membuat keputusan, integrasi structural, serta bagaimana merespon bencana dan komunikasi.<sup>30</sup>

Dalam hal ini studi yang pernah dilakukan oleh I. Kelman yang memiliki argument bahwasannya bencana tidak selalu memberikan dampak yang buruk bagi masyarakat, dengan batas tertentu bencana alam dapat dikelola untuk menyelesaikan persoalan-persoalan politik dan konflik yang terjadi hingga belum terselesaikan, baik dalam konteks nasional maupun internasional. Argumen Kelman pada tulisannya bencana justru memberikan ruang yang besar bagi pihak yang memiliki potensi sebagai daerah yang rawan bencana untuk mencari ruang yang bisa dikerjakan untuk mengurangi resiko bencana itu sendiri.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ASCE External Review Team

<sup>31</sup> Ratih Herningtyas, Surwandono, Artikel Jurnal The First Postgraduate Research Conference

Impoving Human Life: *“Indonesia’s Diplomacy In Disaster Issue: How To Capitalize Disaster As Soft Diplomacy”*, Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2013

Pandangan Kelman terhadap *disaster diplomacy* yaitu pengidentifikasian apakah aktifitas yang berhubungan dengan bencana memberikan kesempatan untuk terwujudnya kerjasama antara Negara atau organisasi yang saat itu sedang bermusuhan. Pada posisi ini diwujudkan baik sebelum maupun sesudah terjadinya bencana, yang dimaksud adalah kolaborasi yang terjadi dalam aktifitas yang berhubungan dengan bencana dapat dipahami sebagai bagian dari konsep *disaster diplomacy*.<sup>32</sup>

Aceh sebagai studi kasus bencana yang terjadi di era modern menjadi subjek penelitian dari Kelman, Tsunami yang terjadi pada tahun 2004 yang memperlihatkan beberapa isu penting dalam *Disaster Diplomacy*, misalkan konflik yang terjadi di Aceh antara pemerintah Indonesia dengan gerakan Aceh Merdeka yang telah berlangsung selama dua puluh lima tahun dan belum menemukan jalan keluar. Kedua belah pihak sudah sekian lama melakukan perundingan perdamaian yang tentunya melibatkan banyak pihak. Dalam tulisannya Kelman menunjukkan peran dan fungsi dari diplomasi bencana alam, terbukti bahwa bencana alam memberikan kesempatan bagi Negara untuk meningkatkan kerasaan politik, ekonomi, dan social budaya yang dapat dilakukan sehingga keharmonisan itu dapat terjadi.

Diplomasi bencana yang sehubungan dengan kegiatan bencana alam jarang sekali dijadikan dalam terobosan konsep diplomasi terbaru.

## **2. Konsep Paradiplomasi**

Munculnya pandangan mengenai konsep *Paradiplomacy* yang relative baru yang tentunya menimbulkan sebuah pertanyaan, dimana

---

<sup>32</sup>C.Maciver, *Disaster Diplomacy: A Brief Review*, December 2012), 2.

Negara yang terkait dapat *share of power* ? terkait dengan agenda *sister province* yang tercipta dari konsep tersebut. Paradiplomasi pada saat ini mengacu pada perilaku dan kapasitas untuk melakukan hubungan luar negeri dengan pihak asing yang dilakukan pemerintah oleh entitas '*sub-state*' atau pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kepentingan mereka secara spesifik.<sup>33</sup>

Fenomena diplomasi yang dapat diaktakan lebih modern ini tentunya mulai menggantikan konsep diplomasi tradisional yang sifatnya masih kaku dan pelaksanaannya yaitu dengan cara dilakukan oleh sekelompok orang yang terlatih dan ditunjuk oleh Negara, atau sebagai perwakilan dari suatu Negara. Fenomena tersebut menjadikan cikal bakal kemunculan diplomasi modern yang *multi layer* tentunya lebih flexible dalam pelaksanaannya, yaitu dapat dilaksanakan oleh berbagai macam actor yang dapat berperan aktif untuk melaksanakan proses diplomasi tersebut.

Dalam *Political Issues of Paradiplomacy*, Andre Lecours memperkenalkan sebuah konsep yang dikenal dengan sebutan *three layers of paradiplomacy*. Dalam penjelasannya konsep ini memberikan penawaran mengenai tiga kepentingan dari paradiplomasi itu sendiri. Pertama Lecours mengatakan bahwa paradiplomasi pada lapisan ini adalah kepentingan ekonomi, dimana pemerintah sub Negara/ pemerintah daerah bertujuan untuk membangaun kerjasama dalam bidang ekonomi dengan tujuan untuk menarik investasi asing , mengundang perusahaan internasional untuk dapat berinvestasi di dalam Negara/ sub Negara. Yang *kedua* adalah kerjasama yang

---

<sup>33</sup> Wolf, Stefan, *Paradiplomacy: Scope, Opportunitties and Challenges*' hal.1-2 dan 13, University of Nottingham. 2009 dalam Paradiplomacy "*kerjasama Luar Negri Oleh Pemda Indonesia*" Takdir Alimukti

mencakup berbagai bidang yang lebih luas, yaitu *cooperation*. Hal yang dimaksudkan adalah memiliki unsur *exchange of knowledge* dari kedua belah pihak yang melakukan kerjasama. Karena pada konsep ini tidak hanya terfokus pada hal pragmatis seperti keuntungan ekonomi, namun memiliki sifat multidimensional karena tidak hanya terfokus pada satu kerjasama saja. Pada program ini sebagai contoh adalah kerjasama program pelatihan, pertukaran pelajar, kunjungan budaya, sister province. Yang *ketiga* adalah paradiplomasi yang melibatkan pertimbangan politik, pada konsep yang ketiga ini lebih cenderung melibatkan kepentingan untuk menunjukkan identitas politik yang berbeda dari Negara pusat yang memberikan *shere of power*.

Dalam kosep yang ketiga ini tidak lagi membahas mengenai keuntungan ekonomi maupun *exchange knowledge*, melainkan lebih pada ekspresi identitas politik. Misalakan dengan melakukan tindakan kerjasama antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat diluar negeri. Dalam konteks ini melibatkan wewenang yang lebih besar dari Negara induk..pada hal ini mungkin dapat dikatakan bahwasannya posisi dari kerjasama dalam bidang bencana alam antar pemerintah daerah dengan pemerintahan yang ada diluar negeri yang memiliki kesamaan dan kemiripan dapat dilakukan.

Kebijakan desentralisasi oleh pemerintah Indonesia diyakini merupakan salah satu solusi yang diharapkan lebih efisien untuk meratakan pembangunan di setiap daerah di Indonesia.Reformasi birokrasi merupakan bentuk nyata dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dengan diwujudkannya kebijakan otonomi daerah.Pemerintah selaku actor dalam hubungan dan kerjasama antar luar negeri dan juga pengaturan lanjutan yang bersifat lebih tekhnis dari

kementrian Luar Negri dan juga Kemnetrian Dalam Negri tentunya lebih memiliki peran yang dominan dalam praktik secara langsung.

Pasca reformasi pada tahun 1998 pemerintah pusat telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kepentingan hubungan pemerintah daerah dengan pihak asing, meskipun pada saat itu belum berbentuk peraturan Per Undang-undangan namun masih dalam format peraturan menteri dalam negri. Yaitu pada Permendagri No 1 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negri di jajaran Departemen Dalam Negri.<sup>34</sup>

## **G. HIPOTESA**

Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam membangun dan merealisasikan kerjasama internasional untuk mengurangi resiko bencana alam belum tersistemasi dengan baik, dimana suprastruktur diplomasi pada saat ini belum terlembagakan dengan kebijakan kebencanaan.

1. Belum adanya payung hukum yang lugas terkait dengan norma Diplomasi Bencana
2. Kerjasama Lembaga Pemerintahan dan Non Pemertintah masih belum efektif dalam pelaksanaannya.

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan metode deskriptif. Metode deskriptif bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta yang lebih jelas terkait dengan kerjasama yang dilakukan pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pihak asing melalui

---

<sup>34</sup> Biro Kerjasama Prov DIY, 'Bunga Rampai Kerjasama Luar Negri D.I.Yogyakarta', Hal.21, 2006 dalam tulisan Takdir Alimukti, 'Paradiplomacy, 2013

diplomasi bencana dan untuk mengetahui bagaimana peluang dan tantangan kerjasama yang dihadapi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

## **2. Lokasi Dan Jangkauan Penelitian**

Untuk memfokuskan penelitian dalam tulisan ini jangkauan yang akan diteliti oleh penulis yaitu dimulai sejak tahun 2006 sampai 2017 terkait mengenai kebijakan pemerintah provinsi DIY dalam melakukan praktik diplomasi bencana alam

## **3. Metode Pengumpulan Data**

Pada aktifitas penelitian yang dilakukan oleh penulis, penulis menggunakan metode telaah pustaka (*Library research*) dengan cara teknik pengumpulan data dari berbagai literature termasuk Buku, Dokumen, Jurnal, Media, Situs Internet ataupun laporan penelitian yang memiliki korelasi dengan subjek yang diteliti penulis termasuk Konten Analisis dari regulasi kebencanaan ditingkat pusat hingga tingkat daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, dimana dalam menggambarkan permasalahan yang diteliti tergantung pada validitas data informan yang memberikan informasi dalam penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini akan menggunakan beberapa metode pengumpulan data yang diantaranya berasal dari sumber-sumber berikut, yaitu:

### **a. Dokumen**

Dokumen-dokumen dalam hal ini digunakan untuk menelusuri berbagai dokumen baik itu tertulis maupun dokumen dalam bentuk gambar/foto yang berkaitan dengan fokus penelitian, utamanya menyangkut dokumen mengenai bencana alam yang terjadi dan foto kerjasama pihak pemerintah provinsi DIY dengan pihak asing.



Disamping itu, teknik dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini menitikberatkan pada catatan-catatan atau arsip-arsip berupa jurnal, buku, Undang-undang, laporan tertulis dan dokumen-dokumen berkaitan dengan objek yang diteliti yang diperoleh dari BPBD DIY, BAPPEDA dan Biro Investasi dan Kerjasama juga Organisasi Internasional yang bergerak dalam kebencanaan.

Dalam analisis nantinya penulis menggunakan system analisa konten, dimana kata demi kata akan ditelusuri guna menemukan artikulasi subjek yang akan dicari dan dapat disimpulkan dengan menggunakan analisa konten tersebut.

Keyword yang digunakan dalam analisa konten dibagi menjadi tiga bagian, yaitu

## 1. **Indicator Manajemen Kebencanaan**

### **a. Manajemen**

Penanggulangan (PG), Melindungi (ML), Perlindungan (PL), Kesejahteraan (KS), Kerugian (KG), Korban (KB), Perbaikan (PB), Rehabilitasi (RH), Evaluasi (EV), Evaluasi (EV), Pembinaan (PN), Evaluasi (EV), Pembinaan (PN), Pelatihan (PH), Penyelamatan (PT), Pemulihan (PM), Bantuan (BN), Mitigasi (MG), Kesiapsiagaan (KPG), Koordinasi (KD), Terpadu (TP), Pencegahan (PH), Risiko (RS), Pengungsi (PS), bencana (BN), Evakuasi (EV), rekonstruksi (RS).

### **a. Infrastruktur**

Anggaran (AG), Dana (DN), Uang (UG), Pembangunan (PBG), Sarana (SR), Prasarana (PS), Kerusakan (KN), Pelayanan (PN), Peralatan (PL), Pengadaan (PG), Perizinan (PZ)

## 2. **Indicator Kebijakan Kerjasama Kebencanaan**

### a. **Aktor Domestik**

kebencanaan. Penulis menjadikan indicator ini yang di kategorikan dengan kata kunci Pemerintah Pusat (PP), Pemerintah Daerah (PD), Masyarakat (MS), Domestik (DT), Bisnis (BS), Organisasi Sosial (OS), BNPB, BASARNAS.

### b. **Aktor Internasiona**

PBB (UN), Negara Lain (NL), Lembaga Internasioanl (LI), Internasional (IN), Masyarakat Internasional (MI), Lembaga Asing Non Pemerintah (NGO)

### c. **Kerjasama**

Kerjasama Internasional (KI), Perjanjian Internasional (PI), Penyediaan Bantuan (PB), Bantuan (BN), Pendidikan (PD), Kesehatan (KS), Pengelolaan (PLN), Pendanaan (PDN), Diplomasi (DS).

## 3. **Indikator Gagasan Regulasi Kebencanaan**

### a. **Otoritas**

Presiden (PN), Menteri (MN), Pemerintah (PH), Gubernur (GB), Bupati (BP), Direktorat Jendral (DJ), Kelompok Masyarakat (KM), walikota (WK).

### b. **Regulasi**

Undang-undang (UU), Birokrasi (BR), Peraturan (PN), Keputusan (KP), Registrasi (RG), Badan Hukum (BH), Perencanaan (PRN), Kebijakan (KJ), Tanggap Darurat (TD), Pengawasan (PW), Pelaporan (PL)

### b. **Observasi**

Observasi dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan.

Teknik pengumpulan data observasi ini, penulis lakukan untuk mengetahui kebijakan bencana alam di Provinsi DIY

### c. Wawancara

wawancara kepada ahli yang mengetahui secara pasti kerjasama bencana alam yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga penulis dapat berdiskusi secara langsung terkait dengan problematika yang terjadi

### d. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan penulis adalah menggunakan teknis Analisis Konten (*Content Analisis*) dimana penulis mencari kata demi kata dan dilanjutkan dengan memberikan pandangan terkait dengan hasil pencarian yang digunakan. Dalam pencarian kata tersebut penulis memiliki beberapa Indikator untuk mempermudah pencarian kata tersebut seperti:

**Tabel Indikator Analisa Konten**

Tabel 1.2

INDIKATOR	REGULASI	
	NASIONAL	DAERAH
Aktifitas Diplomasi	✓	✓
Aktifitas Non Diplomasi	✓	✓
Aktor Formal	✓	✓
Aktor Non Formal	✓	✓
Internasional	✓	✓
Nasional	✓	✓
Anggaran	✓	✓
Ketergantungan Terhadap Diplomasi	✓	✓
Ketergantungan Terhadap Bencana	✓	✓

### Indikator Analisa Konten

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif, dimana permasalahan digambarkan berdasarkan fakta-fakta regulasi yang kemudian

dikorelasikan antara fakta satu dengan fakta yang lain, kemudian ditarik sebuah kesimpulan.

## **I. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun penulisan ini akan diuraikan dalam 5 (Lima) bab, dimana setiap bab membahas hal yang berbeda untuk memudahkan pembaca memahami pembahasan dalam tulisan ini.

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah, Rumusan Masalah, tujuan dan manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berisikan tentang gambaran umum terkait dengan kebencanaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Bab III Mengulas mengenai regulasi bencana alam yang ada di Indonesia

Bab IV bab ini akan membahas mengenai analisa konten terhadap regulasi kebencanaan yang secara massif belum membahas terkait dengan diplomasi kebencanaan serta alasan kerjasama tersebut belum terlaksana dengan baik.

Bab V. pada bab ini penulis akan menuliskan kesimpulan dari penelitian dari hasil pembahasan di bab-bab sebelumnya.