

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang paling rawan terhadap bencana di dunia. Tingginya posisi Indonesia ini dihitung dari jumlah manusia yang terancam risiko kehilangan nyawa bila bencana alam terjadi. Indonesia menduduki peringkat tertinggi untuk ancaman bahaya tsunami, tanah longsor, dan gunung berapi. Indonesia juga menduduki peringkat tiga untuk ancaman gempa serta peringkat enam untuk banjir. Namun dibandingkan negara-negara lain tsunami memang merupakan ancaman yang paling mengkhawatirkan, dengan jumlah penduduk yang terpapar atau memiliki risiko tertinggi terhadap bencana sekitar 5,4 juta orang. Bagi Indonesia ancaman terbesar justru datang dari gempa bumi yang mengancam sekitar 11 juta penduduk, banjir yang mengancam setidaknya 1 juta penduduk. Namun jumlah ini masih kalah dibandingkan beberapa negara lain.<sup>1</sup>

Indonesia menjadi negara yang rawan bencana disebabkan adanya cincin api atau *ring of fire* yang melingkupi Indonesia. Kondisi geologi Indonesia berada di lingkungan cincin api, yang menunjuk pada posisi melingkar rangkaian gunung berapi. Cincin api di Indonesia ditandai dengan adanya rangkaian pegunungan yang membentang dari Sumatera hingga ke bagian timur, yakni Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Dengan posisi geografis

yang terletak di ujung pergerakan tiga lempeng dunia: Eurasia, Indo-Australia dan Pasifik, Indonesia memang tidak banyak bisa mengelak<sup>2</sup>

Kabupaten Wonosobo memiliki potensi bencana alam tanah longsor yang menduduki peringkat tertinggi potensi bencana alam yang mengancam wilayah Kabupaten Wonosobo. Data kebencanaan wilayah Kabupaten Wonosobo mencatat antara 2006 - 2010 terjadi 542 kasus tanah longsor, dengan nilai kerugian total mencapai Rp 16,694 miliar. Seringnya terjadi tanah longsor itu tak lepas dari kondisi geografis Kabupaten Wonosobo yang berada di kaki Gunung Sindoro Sumbing. Sebanyak 54.641 hektare atau 56,37 persen dari luas wilayah Wonosobo, berada di daerah dengan kemiringan antara 15 - 40 persen. Selain tanah longsor, potensi bencana yang sering terjadi di Wonosobo adalah kebakaran. Antara 2006 -2010, terjadi 187 kejadian kebakaran rumah, yang menyebabkan kerugian mencapai Rp 6,8 miliar. Sedangkan bencana lain yang juga cukup sering terjadi adalah angin lisus yang terkait dengan kondisi topografi Wonosobo yang berada di ketinggian.<sup>3</sup>

Menilik kondisi geografis di atas, mendorong Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun Daerah merumuskan kebijakan penanggulangan resiko bencana (mitigasi) guna meminimalisasi dampak resiko korban jiwa dan kerugian material yang ditimbulkan dari bencana alam tersebut. Pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan regulasi yaitu UU No 24 tahun 2007 tentang

---

<sup>2</sup> Nicola Barber, *Bencana alam :Kebakaran dan Banjir Apa Penyebabnya? Di Mana Terjadinya?*; (Jakarta: Elex Media Komputindo : 2002) hal 58

<sup>3</sup> A. Winardi, Gatot Rahardjo, RB Suciartoro; *Gempa: Jajag Indonesia & Dunia* (Yogyakarta

Penanggulangan Bencana. Regulasi tersebut dilatabelakangi oleh kesadaran pemerintah bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non-alam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat pembangunan nasional. Sebagai realisasi dari diberlakukannya undang-undang tersebut, maka terjadi perubahan sistem kelembagaan dalam upaya penanggulangan resiko bencana (mitigasi). Sistem kelembagaan merupakan salah satu faktor yang sangat penting serta memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan sistem penanggulangan bencana di suatu wilayah. Jika sebelumnya pemerintah daerah membentuk Satkorlak sebagai organisasi yang bertugas untuk mengatasi bencana, maka dengan dikeluarkannya UU No.24/2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka terjadi perubahan lembaga dari Satkorlak menjadi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Pasal 18).<sup>4</sup>

Sebelum terbentuk BPBD, komando dipimpin oleh Ketua Satkorlak dengan Kesbanglinmas sebagai leading sektor. Setelah adanya BPBD, komando diperankan oleh Sekda sebagai Ketua BPBD dan Pelaksana Harian. Sebagai pelaksana langsung adalah SKPD terkait sesuai dengan bidang keahliannya. Komunikasi inter dan intra SKPD relatif lancar dan bersifat koordinatif, masing-masing SKPD akan mengambil peran sesuai dengan

---

<sup>4</sup> <http://www.google.co.id/search?profl+BNPB+Daerah+Kabupaten+Wonosoba> diakses 1

tupoksi-nya. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo didirikan sejak tahun 1998 sebagai tindak lanjut kebijakan nasional dalam pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Nasional seiring dengan diberlakukannya Peraturan Presiden RI No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.<sup>5</sup> Sejak saat itu, BPBD Kabupaten Wonosobo telah memberikan kontribusi signifikan dalam koordinasi penanggulangan bencana daerah mulai dari penanganan bencana gas beracun kawah Deing agar peristiwa serupa tahun 1970-an tidak terulang lagi sampai dengan penanganan antisipasi bencana erupsi Gunung Sindoro dan banjir bandang di Gunung Pakuwojo Dieng yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa di kalangan warga setempat.

Melihat besarnya potensi bencana alam dalam skala besar yang terjadi di wilayah Kabupaten Wonosobo khususnya terkait dengan bencana tanah longsor, banjir bandang dan gas beracun serta ancaman erupsi Gunung Sindoro, menuntut adanya kesiapsiagaan yang tinggi bagi BPBD Kabupaten Wonosobo dalam menghadapi potensi bencana alam tersebut. Kesiapan BPBD tersebut meliputi semua aspek kelembagaan, infrastruktur dan koordinasi antar lembaga/stakeholder pemangku kebijakan tentang penanggulangan resiko bencana alam. Kesiapan sumberdaya manusia yang berkompeten dalam penanggulangan resiko bencana menjadi salah satu faktor

---

<sup>5</sup> Eko Suryantoro, *kertas kerja perseorangan*. Semarang :Badan pendidikan dan pelatihan diklat

kunci keberhasilan penanggulangan bencana, disamping penyediaan sarana prasarana/infrastruktur penunjang kelancaran operasional tugas di lapangan.

Peran sentral tersebut merupakan cerminan dari keseriusan dan besarnya perhatian Pemerintah Kabupaten Wonosobo dalam penanggulangan resiko bencana sehingga dampak yang ditimbulkan dari bencana tersebut, baik berupa korban jiwa maupun kerugian materiil dapat dieliminasi. Melalui konsep manajemen resiko bencana alam (mitigasi) tersebut, diharapkan masyarakat Kabupaten Wonosobo memiliki kesiapsiagaan dini dalam menghadapi resiko bencana alam yang dapat terjadi sewaktu-waktu. Oleh sebab itu, penyusun tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam Mitigasi Bencana Tahun 2010”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penyusun dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana tahun 2010?
- b. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana tahun 2010.
2. Mendeskripsikan unsur-unsur yang menentukan peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana tahun 2010.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi/literatur mengenai analisis kebijakan publik sebagai salah satu topik kajian utama dalam ilmu pemerintahan, yang dalam penelitian ini secara khusus menganalisis tentang peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi bencana sebagai salah satu bentuk pelayanan publik.

#### **2. Manfaat Praktis**

##### **a. Bagi BPBD Kabupaten Wonosobo**

Data yang telah didapatkan dalam penelitian dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan perumusan kebijakan penanganan resiko bencana khususnya yang terjadi di wilayah Kabupaten Wonosobo di masa mendatang yang semakin dihadapkan pada tantangan tugas yang semakin berat dan kompleks

b. Bagi Masyarakat Kabupaten Wonosobo

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat Kabupaten Wonosobo tentang potensi bencana alam yang terjadi di wilayahnya sehingga memiliki sikap kesiapsiagaan dini dalam meminimalisasi dampak resiko bencana tersebut, baik berupa jatuhnya korban jiwa maupun kerugian material.

c. Bagi Peneliti lain

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu referensi dalam melakukan kajian lebih lanjut terhadap topik serupa di masa mendatang, sebab masih banyak aspek yang belum dikaji dalam penelitian ini seiring dengan semakin tingginya faktor penyebab terjadinya suatu bencana baik yang berasal dari alam maupun sebagai akibat perbuatan manusia.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Teori Organisasi**

a. Pengertian

Organisasi (Yunani: *organon* - alat) adalah suatu kelompok orang dalam suatu wadah untuk tujuan bersama. Dalam ilmu-ilmu sosial, organisasi dipelajari oleh periset dari berbagai bidang ilmu, terutama sosiologi, ekonomi, ilmu politik, psikologi, dan manajemen. Kajian mengenai organisasi sering disebut studi organisasi (*organizational*

*studies*), perilaku organisasi (*organizational behaviour*), atau analisa organisasi (*organization analysis*).

Terdapat beberapa teori dan perspektif mengenai organisasi, ada yang cocok sama satu sama lain, dan ada pula yang berbeda. Organisasi pada dasarnya digunakan sebagai tempat atau wadah dimana orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya (uang, material, mesin, metode, lingkungan), sarana-parasarana, data, dan lain sebagainya yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan organisasi.<sup>6</sup>

Menurut para ahli terdapat beberapa pengertian organisasi sebagai berikut :

- 1) Stoner mengatakan bahwa organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama.<sup>7</sup>
- 2) James D. Mooney mengemukakan bahwa organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.<sup>8</sup>
- 3) Chester I. Bernard berpendapat bahwa organisasi adalah merupakan suatu sistem aktivitas kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Keith Davis, Human Relations at Work, (New York, San Francisco, Toronto, London: 1962).Hlm.15-19

<sup>7</sup> Singarimbun, Masri dan Sofyan Efendi. 1976. Understanding Practice and Analysis. New York: Random House.Hlm. 132

<sup>8</sup> D. Peter Wiliam. 1996. Teori Teori Dakwaan. Jakarta: Pustaka Erlangga. Hlm. 56

4) Stephen P. Robbins menyatakan bahwa Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.<sup>10</sup>

Sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misi serta tujuan yang sama dengan perwujudan eksistensi sekelompok orang tersebut terhadap masyarakat. Organisasi yang dianggap baik adalah organisasi yang dapat diakui keberadaannya oleh masyarakat disekitarnya, karena memberikan kontribusi seperti : pengambilan sumber daya manusia dalam masyarakat sebagai anggota-anggotanya sehingga menekan angka pengangguran. Orang-orang yang ada di dalam suatu organisasi mempunyai suatu keterkaitan yang terus menerus. Rasa keterkaitan ini, bukan berarti keanggotaan seumur hidup. Akan tetapi sebaliknya, organisasi menghadapi perubahan yang konstan di dalam keanggotaan mereka, meskipun pada saat mereka menjadi anggota, orang-orang dalam organisasi berpartisipasi secara relatif teratur.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Horton, Paul B. dan Chester L. Hunt. 1984. Sociology. Edisi keenam. International Student Edition. Tokyo: Mc.Graw-Hill Book Company Inc.Hlm. 89

<sup>10</sup> Stephen P.Robbins. Teori Organisasi Struktur, Desain, dan Aplikasi, (Jakarta: Arcan: 1994), hlm.4

<sup>11</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Organisasi>, diakses 20 Desember 2011

Ciri-ciri organisasi adalah sebagai berikut :<sup>12</sup>

- 1) Lembaga sosial yang terdiri atas kumpulan orang dengan berbagai pola interaksi yang ditetapkan.
- 2) Dikembangkan untuk mencapai tujuan
- 3) Secara sadar dikoordinasi dan dengan sengaja disusun.
- 4) Instrumen sosial yang mempunyai batasan yang secara relatif dapat diidentifikasi.

b. Struktur organisasi

Robbins mendefinisikan struktur organisasi sebagai penentuan bagaimana pekerjaan dibagi, dibagi, dan dikelompokkan secara formal. Sedangkan organisasi merupakan unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih, dan berfungsi dalam suatu dasar yang relatif terus-menerus guna mencapai serangkaian tujuan bersama.

Ditinjau dari konteks desain organisasi, Ivancevich (2008) mendefinisikannya sebagai proses penentuan keputusan untuk memilih alternatif kerangka kerja jabatan, proyek pekerjaan, dan departemen. Dengan demikian, keputusan atau tindakan-tindakan yang dipilih ini akan menghasilkan sebuah struktur organisasi.<sup>13</sup>

Ada enam elemen yang perlu diperhatikan oleh para manajer ketiak akan mendesain struktur organisasi. Ke-enam elemen tersebut meliputi :

---

<sup>12</sup> *Op. cit.*, 20 Desember 2011.

<sup>13</sup> Robbins dan Judge, 2007. *Dasar-dasar Organisasi*, Jilid 2, (Jakarta : Salemba Empat : 1998) hal 80

- 1) Spesialisasi Pekerjaan adalah sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi ke dalam beberapa pekerjaan tersendiri.
- 2) Departementalisasi adalah dasar yang dipakai untuk mengelompokkan pekerjaan secara bersama-sama.
- 3) Rantai komando adalah garis wewenang yang tanpa putus yang membentang dari puncak organisasi ke unit terbawah dan menjelaskan siapa yang bertanggung jawab kepada siapa. Wewenang sendiri merupakan hak yang melekat dalam sebuah posisi manajerial untuk memberikan perintah dan untuk berharap bahwa perintahnya tersebut dipatuhi.
- 4) Rentang Kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan oleh seorang manajer secara efisien dan efektif.
- 5) Sentralisasi-Desentralisasi. Sentralisasi adalah sejauh mana tingkat pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik di dalam organisasi.
- 6) Formalisasi adalah sejauh mana pekerjaan pekerjaan di dalam organisasi dilakukan.
- 7) Rentang kendali adalah.

c. Desain organisasi

- 1) Struktur sederhana (*simple structure*)

Struktur sederhana adalah sebuah struktur yang dicirikan dengan kadar departementalisasi yang rendah, rentang kendali yang luas, wewenang yang terpusat pada seseorang saja dan sedikit

formalisasi. Struktur sederhana paling banyak digunakan oleh usaha-usaha kecil di mana manajer dan pemilik adalah sama. Kekuatan utama dari struktur sederhana ini terletak pada kesederhanaannya. Cepat, fleksibel, tidak mahal untuk dikelola, dan akuntabilitasnya jelas. Sedangkan kelemahannya adalah tidak bisa diterapkan pada organisasi yang besar. Hal ini karena ketika diterapkan pada organisasi yang besar dimana formalisasi-nya yang rendah dan sentralisasinya yang tinggi akan menyebabkan kelebihan beban (*overload*) informasi di puncak. Pengambilan keputusan akan berjalan lambat karena tergantung kepada satu orang yaitu pemilik sekaligus pimpinan organisasi.<sup>14</sup>

## 2) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah sebuah struktur dengan tugas-tugas birokrasi yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali sempit, dan pengambilan keputusan mengikuti rantai komando. Kekuatan utama birokrasi adalah terletak pada kemampuannya menjalankan kegiatan-kegiatan yang terstandar secara efisien. Menyatukan beberapa kekhususan dalam departemen-departemen fungsional menghasilkan skala ekonomi, duplikasi yang minim pada personel dan peralatan, dan karyawan memiliki

kesempatan untuk berbicara “dengan bahasa yang sama” di antara rekan-rekan sejawat mereka.

Sedangkan kelemahan struktur birokrasi adalah berlebihan dalam mengikuti aturan, tidak ada ruang untuk modifikasi, kurang inovatif dan birokrasi hanya efisien sepanjang karyawan menghadapi masalah-masalah yang sebelumnya sudah diatur dengan jelas cara penyelesaiannya. Artinya, ketika dihadapkan pada permasalahan baru, struktur birokrasi menjadi tidak efisien lagi karena diperlukan aturan-aturan baru untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

### 3) Struktur matrik

Struktur matrik adalah sebuah struktur yang menciptakan garis wewenang ganda dan menggabungkan departementalisasi fungsional dan produk. Struktur ini dapat ditemukan pada agen-agen periklanan, perusahaan pesawat terbang, laboratorium penelitian, rumah sakit, lembaga-lembaga pemerintah, dan lain-lain.

Kekuatan departementalisasi fungsional terletak misalnya pada penyatuan para spesialis, yang meminimalkan jumlah yang diperlukan sembari memungkinkan pengumpulan dan pembagian sumber-sumber daya khusus untuk seluruh produksi. Sedangkan kelemahannya adalah sulit mengkoordinasi tugas para spesialis fungsional yang beragam agar kegiatan mereka selesai tepat waktu dan tepat anggaran. Karakteristik struktur matrik ia mematahkan konsep kesatuan komando. Karyawan yang berada dalam struktur

matrik memiliki dua atasan (misal manajer produksi dan manajer fungsional). Kelemahan utama dari struktur matrik adalah sering menyebabkan kebingungan yang dapat meningkatkan stres karena ada ambiguitas peran sekaligus dapat menciptakan konflik.

#### 4) Model mekanistik

##### a) *Mechanistic*

Pada organisasi yang berbentuk *mechanistic*, terdapat ciri-ciri yaitu: adanya tingkat formalisasi yang tinggi, tingkat sentralisasi yang tinggi, training atau pengalaman kerja yang sedikit atau tidak terlalu penting, ada *span of control* yang lebar serta adanya komunikasi yang bersifat vertikal dan tertulis.

##### b) *Mostly mechanistic*

Pada jenis organisasi ini, terdapat ciri-ciri yaitu: adanya formalisasi dan sentralisasi pada tingkat moderat, adanya training-training yang bersifat formal atau wajib, *span of control* yang bersifat moderat serta terjadi komunikasi tertulis maupun verbal dalam organisasi tersebut

#### 5) Model organik

##### a) *Organic*

Pada organisasi yang berbentuk *organic*, maka dalam organisasi ini terdapat tingkat formalisasi yang rendah, terdapat tingkat sentralisasi yang rendah, serta diperlukan training dan pengalaman untuk melakukan tugas pekerjaan. Selain itu terdapat

*span of control* yang sempit serta adanya komunikasi horisontal dalam organisasi.

b) *Mostly Organic*

Pada organisasi yang berbentuk *mostly organic*, formalisasi dan sentralisasi yang diterapkan berada di tingkat moderat. Selain itu diperlukan pengalaman kerja yang banyak dalam organisasi ini. Terdapat *span of control* yang bersifat antara moderat sampai lebar serta lebih banyak komunikasi horisontal yang bersifat verbal dalam organisasi tersebut.

c) Strategi

Struktur organisasi adalah salah satu sarana yang digunakan manajemen untuk mencapai sasarnya. Karena sasaran diturunkan dari strategi organisasi maka logis kalau strategi dan struktur harus terkait erat. Lebih tepatnya, struktur harus mengikuti strategi

d) Ukuran

Ukuran adalah besarnya suatu organisasi yang terlihat dari jumlah orang dalam organisasi tersebut.

e) Teknologi organisasi

Teknologi organisasi adalah dasar dari subsistem produksi,

f) Lingkungan

Lingkungan mencakup seluruh elemen di luar lingkup organisasi.

Elemen kunci mencakup industri, pemerintah, pelanggan, pemasok dan komunitas finansial.

## 2. Manajemen Kinerja

Menurut WJS Poerwadarminto :

Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.<sup>15</sup>

Kinerja menurut Suyadi Prawirosentada adalah :

*Performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.<sup>16</sup>

Jadi kinerja dapat juga diartikan kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh kelompok atau individu untuk mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan sesuai dengan perencanaan kinerja yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut :<sup>17</sup>

a. Aspek produktifitas (*productivity*)

Aspek ini berkaitan dengan perbandingan antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*) suatu organisasi. Apabila keluaran atau hasilnya lebih besar daripada masukannya atau ongkosnya, maka kondisi ini disebut

---

<sup>15</sup> Poerwadarminto, WJS., 1986. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 634.

<sup>16</sup> Suyadi Prawirosentana, MPA., 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan*, Yogyakarta : BPFE.

<sup>17</sup> Pribadi Ulung, 2005. *Perubahan Paradigma Organisasi, Perancangan Strategis Manajemen Total Kualitas dalam Pengembangan Organisasi (Diktat Mata Kuliah Pengembangan Organisasi Publik)* Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Isipol, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

efisien atau produktifitas tinggi. Namun bila keluarannya lebih rendah daripada masukannya, maka organisasinya tersebut tidak efisien.

b. Aspek kualitas pelayanan (*quality of service*)

Aspek ini bisa dilihat sebagai aspek efektifitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi kepada para konsumennya.

c. Aspek responsivitas (*responsiveness*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai daya tanggap para pengelola organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan dari para klien atau masyarakat sasaran. Daya tanggap di sini diartikan sebagai respon terhadap kebutuhan klien dan penerapan peraturan yang benar.

d. Aspek tanggungjawab (*responsibility*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai suatu kondisi administrasi dan kebijakan serta program-program yang baik yang dimiliki oleh para pengelola organisasi. Kondisi administrasi, kebijakan dan program yang baik di sini dimaksudkan dalam artiannya yang luas sebagai kemantapan sistem pekerjaan.

e. Aspek profesional (*professionalism*)

Aspek ini menunjuk pada sifat dan suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi, karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggihnya perkembangan ilmu

f. Aspek akuntabilitas (*accountability*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai organisasi tentang apa-apa yang telah dilakukan terhadap *share holders* (pihak-pihak yang berkepentingan). Konsep ini menganut pada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait dan memiliki kepentingan dengan organisasi itu.

Dari keenam aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja atau prestasi kerja yang baik maka suatu organisasi dalam hal ini adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo harus dalam keadaan seimbang dalam produktifitasnya baik itu masukan atau keluaran, didalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berkaitan dengan aspek mitigasi bencana, sehingga dalam menjalankan tugasnya para aparatur dapat bekerja secara efektif dan efisien.

Untuk mencapai kinerja yang baik sudah seharusnya para aparatur pemerintah memberikan tanggapan atau respon yang sebaik-baiknya kepada masyarakat terhadap permasalahan yang dihadapinya terkait dengan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam. Sebab, pada hakekatnya upaya kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang menjadi tugas dan tanggung jawab aparatur pemerintahan daerah

### 3. Teori Peran (*Role Theory*)

Robert Linton (1936), seorang antropolog, telah mengembangkan Teori Peran sebagai interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa-apa yang ditetapkan oleh budaya. Sesuai dengan teori ini, harapan-harapan peran merupakan pemahaman bersama yang menuntun kita untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Menurut teori ini, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai dokter, mahasiswa, orang tua, wanita, dan lain sebagainya, diharapkan agar seseorang tadi berperilaku sesuai dengan peran tersebut. Mengapa seseorang mengobati orang lain, karena dia adalah seorang dokter. Jadi karena statusnya adalah dokter maka dia harus mengobati pasien yang datang kepadanya. Perilaku ditentukan oleh peran sosial.<sup>18</sup>

Sosiolog yang bernama Glen Elder (1975) membantu memperluas penggunaan teori peran. Pendekatannya yang dinamakan "*life-course*" memaknakan bahwa setiap masyarakat mempunyai harapan kepada setiap anggotanya untuk mempunyai perilaku tertentu sesuai dengan kategori-kategori usia yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Contohnya, sebagian besar warga Amerika Serikat akan menjadi murid sekolah ketika berusia empat atau lima tahun, menjadi peserta pemilu pada usia delapan belas tahun, bekerja pada usia tujuh belah tahun, mempunyai istri/suami pada usia dua puluh tujuh, pensiun pada usia enam puluh tahun. Di Indonesia berbeda, usia sekolah dimulai sejak tujuh tahun, punya pasangan

---

<sup>18</sup> <http://konsultasinikologi.com/2009/05/07/teori-peran-role-theory/> diakses 1 Oktober 2011

hidup sudah bisa usia tujuh belas tahun, pensiun usia lima puluh lima tahun. Urutan tadi dinamakan “tahapannya usia” (*age grading*). Dalam masyarakat kontemporer kehidupan kita dibagi ke dalam masa kanak-kanak, masa remaja, masa dewasa, dan masa tua, di mana setiap masa mempunyai bermacam-macam pembagian peran.

Menurut Kozier Barbara, peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. Peran adalah deskripsi sosial tentang siapa kita dan kita siapa. Peran menjadi bermakna ketika dikaitkan dengan orang lain, komunitas sosial atau politik. Peran adalah kombinasi adalah posisi dan pengaruh. Menurut Biddle dan Thomas dalam Arisandi, peran adalah serangkaian rumusan yang membatasi perilaku-perilaku yang diharapkan dari pemegang kedudukan tertentu. Misalnya dalam keluarga, perilaku ibu dalam keluarga diharapkan bisa memberi anjuran, memberi penilaian, memberi sanksi dan lain-lain.

Menurut Horton dan Hunt (1993), peran (*role*) adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki suatu status. Berbagai peran yang tergabung dan terkait pada satu status ini oleh Merton (1968) dinamakan perangkat peran (*role set*). Dalam kerangka besar, organisasi masyarakat atau yang disebut sebagai struktur sosial ditentukan oleh

hakekat (*nature*) dari peran-peran ini, hubungan antara peran-peran tersebut, serta distribusi sumberdaya yang langka di antara orang-orang yang memainkannya. Masyarakat yang berbeda merumuskan, mengorganisasikan, dan memberi imbalan (*reward*) terhadap aktivitas-aktivitas mereka dengan cara yang berbeda, sehingga setiap masyarakat memiliki struktur sosial yang berbeda pula.

Bila yang diartikan dengan peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang dalam suatu status tertentu, maka perilaku peran adalah perilaku yang sesungguhnya dari orang yang melakukan peran tersebut. Perilaku peran mungkin berbeda dari perilaku yang diharapkan karena beberapa alasan. Sedangkan, Abu Ahmadi (1982) mendefinisikan peran sebagai suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu berdasarkan status dan fungsi sosialnya. Teori peran adalah perspektif dalam sosiologi dan psikologi sosial yang menganggap sebagian besar kegiatan sehari-hari menjadi pemeran dalam kategori sosial (misalnya ibu, manajer, guru). Setiap peran sosial adalah seperangkat hak, kewajiban, harapan, norma dan perilaku seseorang untuk menghadapi dan memenuhi. Model ini didasarkan pada pengamatan bahwa orang berperilaku dengan cara yang dapat diprediksi, dan bahwa perilaku individu adalah konteks tertentu, berdasarkan posisi sosial dan faktor lainnya. Teater adalah metafora sering digunakan untuk menggambarkan teori peran. Dalam konteks penelitian ini teori peran digunakan untuk mendeskripsikan bagaimana peran yang

dilakukan Badan Penanggulangan Resiko Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo dalam meminimalisasi resiko bencana (mitigasi) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.<sup>19</sup>

#### 4. Mitigasi Bencana

##### a. Definisi mitigasi bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.<sup>20</sup>

Bencana dapat pula didefinisikan sebagai suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri.<sup>21</sup>

Mitigasi bencana adalah rangkayan kegiatan yang terstruktur dan terukur dalam upaya melakukan pengurangan dan pencegahan dari bencana alam serta mengambil keputusan yang tepat guna.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> <http://rinawahyu42.wordpress.com/2011/06/07/teori-peran-rhole-theory/>

<sup>20</sup> UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Alam.

<sup>21</sup> ISDR, 2004.

<sup>22</sup> Nicola Barber, *Bencana alam :Kebakaran dan Banjir Apa Penyebabnya? Di Mana Terjadinya?*; (Jakarta: Elex Media Komputindo : 2002) hal 78

“Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana”<sup>23</sup>

Mitigasi bencana di bagi menjadi dua kategori yaitu mitigasi bencana Struktural dan mitigasi bencana non struktural. Mitigasi bencana struktural adalah serangkaian kegiatan yang terstruktur melalui kelembagaan yang sifatnya legal formal yang terukur tapan guna dalam rangka melaksanakan kegiatan mitigasi bencana. Sedangkan mitigasi bencana non struktural adalah rangkayan kegiatan yang lebih menitik beratkan pada kelengkapan administrasi lembaga/lembaga yang melaksanakan fungsi pencegahan bencana seperti komando arah dan garis kebijakan serta payung hukum yang melegalitas badan itu sendiri.

Penanggulangan bencana (*Disaster Management*) adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi.<sup>24</sup>

Kegiatan-kegiatan manajemen bencana meliputi : pencegahan (*prevention*), mitigasi (*mitigation*), kesiapan (*preparedness*), peringatan dini (*early warning*), tanggap darurat (*response*), bantuan darurat (*relief*), pemulihan (*recovery*), rehabilitasi (*rehabilitation*) dan rekonstruksi (*reconstruction*). Mitigasi bencana adalah serangkaian

---

<sup>23</sup> Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) 2008

<sup>24</sup> UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Alam

upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Bentuk mitigasi terdiri dari dan mitigasi struktural (membuat chekdam, bendungan, tanggul sungai, rumah tahan gempa, dan lain-lain) dan mitigasi non-struktural (peraturan perundang-undangan, pelatihan, dan lain-lain).<sup>25</sup>

Rawan Bencana adalah kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada satu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, merendam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk mengagapi dampak buruk bahaya tertentu.

Resiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.

Arti mitigasi bencana adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari satu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang.

---

<sup>25</sup> UU 24/2007.

Bahaya adalah suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan.

#### **F. Definisi Konsepsional**

1. Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam, suatu sistem.
2. Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran, dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

#### **G. Definisi Oprasional**

Defenisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Peran organisasi BPBD Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana diukur berdasarkan beberapa indikator sebagai berikut :
  - a. Memahami visi dan misi.
  - b. Struktur yang fungsional.
  - c. Menjalankan tugas dan fungsi organisasi.
2. Mitigasi bencana yang dijalankan oleh BPBD Kabupaten Wonosobo diukur berdasarkan beberapa parameter sebagai berikut :
  - a. Perencanaan dalam menghadapi bencana (pra-bencana)
  - b. Program dan kebijakan (saat bencana)
  - c. Pemulihan (pasca bencana)

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menganalisa dan menginterpretasikan data dan informasi yang dikumpulkan selanjutnya disusun sesuai dengan tujuan penelitian kemudian dianalisa dengan menghubungkan beberapa teori untuk kemudian diambil beberapa kesimpulan yang bersifat khusus.<sup>26</sup>

### **2. Unit Penelitian**

Unit penelitian ini pada Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Wonosobo (BPBD) di Kantor Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Wonosobo.

### **3. Subyek dan Obyek Penelitian**

Subyek penelitian ini adalah Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Wonosobo dengan obyek penelitian mengenai kesiapan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana tahun 2010.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Observasi, adalah tinjauan langsung ke lokasi penelitian sebelum diadakannya penelitian atau pencarian data di lapangan.

---

<sup>26</sup> Surahmad Winarto, *Dasar dan Teknik Research pengetahuan metode ilmiah* (Bandung: Tarsito

- b. Wawancara, adalah pengambilan data dengan wawancara baik dengan Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Wonosobo, masyarakat dan LSM/pihak-pihak lain yang terkait dengan penanggulangan resiko bencana.
- c. Dokumentasi, adalah pengambilan data dengan melakukan studi dokumentasi seperti laporan pelaksanaan program dan kegiatan Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Wonosobo dalam mitigasi bencana tahun 2010.<sup>27</sup>

## 5. Sumber Data

Tabel 1.1.  
Sumber Data Penelitian

Variabel	Indikator	Sumber	Data
Peran organisasi BPBD Kabupaten Wonosobo	a. Memahami visi dan misi.	Sekunder	Renstra / Renja
	b. Struktur yang fungsional.	Sekunder	Peraturan Bupati
	c. Menjalankan tugas dan fungsi organisasi.	Primer dan sekunder	Tupoksi BPBD
Mitigasi Bencana	d. Perencanaan dalam menghadapi bencana (pra-bencana)	Sekunder	Dokumen antisipasi pra bencana
	e. Program dan kebijakan (saat bencana)	Sekunder dan Primer	Dokumen program dan kerja Dokumen program dan kerja
	f. Pemulihan (pasca bencana)		

Sumber : data diolah, 2012

<sup>27</sup>Sugiono, *metodologi penelitian kuantitatif, kualitatif dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2011), hal

## 6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif* kualitatif, yaitu menganalisa dan menginterpretasikan data dan informasi yang dikumpulkan selanjutnya disusun sesuai dengan tujuan penelitian kemudian dianalisa dengan menghubungkan beberapa teori untuk kemudian diambil beberapa kesimpulan yang bersifat khusus.

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan ukuran dasar. Analisis data perlu dilakukan agar peneliti lebih mudah memahami data-data berupa narasi kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi, serta bisa mengidentifikasi tema-tema secara jelas.<sup>28</sup> Tema-tema itu dibuat untuk memudahkan peneliti dalam melihat fenomena-fenomena yang ada dalam penelitian dan tidak berusaha dibuktikan kebenarannya tetapi bisa diterima secara rasional. Data – data yang telah terkumpul dari hasil wawancara berbentuk narasi-narasi kualitatif. Narasi-narasi kualitatif tersebut kemudian ditulis ulang secara keseluruhan untuk menghindari terlewatnya hal-hal kecil dari *interview*.

Selanjutnya data tersebut akan diinterpretasikan oleh peneliti dan dikaitkan dengan perumusan masalah penelitian. Hal – hal spesifik tertentu yang tergambarkan secara berulang-ulang dari *interview*, akan menjadi poin-poin analisis penelitian dan merupakan bagian penting dalam proses

menguraikan atau menjelaskan fenomena yang diteliti. Peneliti nantinya juga memerlukan bahan-bahan pendukung bagi pengembangan poin-poin tersebut.

Transkrip yang telah dibuat harus dibaca secara keseluruhan dan didukung dengan rekaman sesi *interview* dan ditandai sesuai dengan sesi pertanyaan yang ada dalam daftar pertanyaan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan analisis:<sup>29</sup>

- a. Kata-kata. Kata aktual dan makna yang lazim digunakan oleh individu, kemudian dikelompokkan berdasarkan konsep yang sama.
- b. Konteks. Interpretasi makna yang dibuat oleh peneliti berdasarkan konteks pada diri partisipan yang mengeluarkan pernyataan.
- c. Konsistensi internal. Peneliti mengamati perubahan pendapat partisipan setelah proses negosiasi makna.
- d. Respon khusus. Berupa respon peserta yang didasarkan pada pengalaman diri pada respon yang bersifat impersonal atau tidak jelas.
- e. Ide-ide dasar. Ide ini mendapatkan perhatian yang lebih dari peneliti.

Setelah analisis data dilakukan, maka dilakukan proses interpretasi, yaitu memberikan makna yang signifikan dan koheren. Interpretasi data dalam penelitian kualitatif adalah dengan pemberian makna, menerjemahkan data atau membuat ekplanasi atas temuan data yang telah

dikumpulkan sehingga mudah dimengerti.<sup>30</sup> Makna yang diberikan oleh peneliti berawal dari sudut pandang partisipan penelitian. Interpretasi makna itu berdasarkan temuan data yang berupa *spoken text* (wacana terujar) atau perilaku dari partisipan yang diteliti, makna yang diberikan oleh partisipan disebut sebagai *first order interpretation* dan interpretasi yang diberikan oleh peneliti dari data yang diciptakan adalah *second order interpretation*. Peneliti perlu mengkoherensikan temuan data dan memberikan makna yang signifikan yang dihubungkan dengan konteks penelitian.<sup>31</sup>

Langkah-langkah dalam analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :<sup>32</sup>

a. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan atau penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Data-data yang telah diperoleh, dikelompokkan secara sistematis untuk mempermudah proses penelitian. Reduksi data ini berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Dimana analisis yang dilakukan bertujuan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, dan membuang data yang tidak perlu.

---

<sup>30</sup> Van Maanen dalam bukunya *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Methods* (2002: 47).

<sup>31</sup> Singarimbun, M dan Effendi, S., 1989. *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: Penerbit LP3ES.

<sup>32</sup> <http://publikasi.umy.ac.id/index.php/komunikasi/article/viewFile/2193/820>, diakses 26 Oktober

**b. Penyajian data**

Data-data yang telah dikelompokkan kemudian diolah dan disajikan. Penyajian tersebut diartikan sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian – penyajian maka akan dapat dipahami apa yang sedang terjadi dan apa yang diperoleh dari penyajian-penyajian tersebut.

**c. Menarik kesimpulan dan verifikasi**

Kesimpulan merupakan suatu hal yang tercipta dari suatu fakta yang pada awalnya masih kabur dan bersifat sementara serta diragukan kebenarannya. Akan tetapi dengan adanya data-data yang akurat hasil dari penelitian yang dilakukan maka nantinya peneliti akan mampu menarik sebuah kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan.