



**ANALISIS KEBIJAKAN TATA RUANG KAWASAN BENCANA  
KECAMATAN PANTI KABUPATEN JEMBER KAITANNYA  
DENGAN KONSEP TATA RUANG TANGGAP BENCANA**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi  
Universitas Jember

Oleh

**ALVIN NUR MUHAMMAD  
NIM 030810101090**

**ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS JEMBER  
2007**

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Alvin Nur Muhammad

NIM : 030810101090

Jurusan : Ilmu Ekonomi

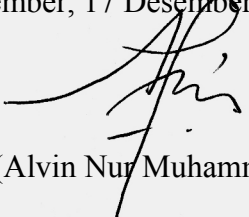
Fakultas : Ekonomi

Judul Skripsi : **ANALISIS KEBIJAKAN TATA RUANG KAWASAN  
BENCANA KECAMATAN PANTI KABUPATEN JEMBER  
KAITANNYA DENGAN KONSEP TATA RUANG  
TANGGAP BENCANA**

Dengan sadar dan penuh tanggung jawab, menyatakan bahwa skripsi sederhana yang telah saya susun merupakan hasil karya sendiri. Apabila dikemudian hari ditemukan dan/atau merupakan hasil dari plagiat atau penjiplakan, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan dan sekaligus menerima sanksi berdasarkan aturan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sadar dan sebenar-benarnya.

Jember, 17 Desember 2007



(Alvin Nur Muhammad)

## **TANDA PERSETUJUAN**

Judul Skripsi

### **ANALISIS KEBIJAKAN TATA RUANG KAWASAN BENCANA KECAMATAN PANTI KABUPATEN JEMBER KAITANNYA DENGAN KONSEP TATA RUANG TANGGAP BENCANA**

Nama : ALVIN NUR MUHAMMAD  
Nim : 030810101090  
Jurusan : ILMU EKONOMI  
Konsentrasi : EKONOMI REGIONAL

Disetujui tanggal:

Pembimbing I

Pembimbing II

Drs. Badjuri, ME  
NIP. 131 386 652

Dr. Rafael Purtomosomaji, M.Si  
NIP. 131 799 384

Mengetahui,  
Ketua Jurusan IESP

Dr. M. Fathorrazi, M.Si  
NIP. 131 877 451

**JUDUL SKRIPSI**

**ANALISIS KEBIJAKAN TATA RUANG KAWASAN BENCANA  
KECAMATAN PANTI KABUPATEN JEMBER KAITANNYA  
DENGAN KONSEP TATA RUANG TANGGAP BENCANA**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama Mahasiswa : Alvin Nur Muhammad

NIM : 030810101090

Jurusan : Ilmu Ekonomi

telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal:

17 Desember 2007

dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan memperoleh gelar Sarjana dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Tim Penguji

Ketua,

Dr. Siti Komariyah, M.Si  
NIP. 132 298 908

Sekretaris,

Siswoyo Hari S., SE, M.Si  
NIP. 132 056 182

Anggota,



Dr. Rafael Purtomo S., M.Si  
NIP. 131 799 384

Mengetahui / Menyetujui  
Universitas Jember  
Fakultas Ekonomi  
Dekan,

Prof. Dr. H. Sarwedi, MM  
NIP. 131 276 658

## **PERSEMBAHAN**

1. Bapak Drs. H. Syamsuddin Asyrofi, MM, dan Ibu Hj. Setyani Rahendayati;
2. Almamaterku, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember;
3. Proses pendidikanku. Karya tahapan kelima menuju tahapan selanjutnya.

## MOTTO

”Berani hidup tak takut mati.  
Takut mati jangan hidup.  
Takut hidup mati saja”  
(K.H. Ahmad Sahal)

”Hidup sekali hiduplah yang berarti”  
(K.H. Imam Zarkasyi)

”Kebijakan pembangunan ekonomi sebenarnya memiliki banyak pilihan paham pembangunan ekonomi yang, tentu saja, bisa disesuaikan dengan konteks perkembangan ekonomi dan terlebih lagi eksistensi rezim penguasa sebagai pembuat kebijakan pembangunan ekonomi”  
(Martin A. Staniland)

”Data are obviously in the field, and there can be found the very geunine data”  
(Alvin N. Muhammad)

”Bencana itu *exist*. Terjadinya bencana sangat bergantung dari cara kita menata ruang sekitar”  
(Alvin N Muhammad)

## ABSTRACT

For the late few years, most Indonesian regions sustain various disasters. The high frequent disasters occurred, it appears, make Indonesia become the only nation close to various disasters. All these result in serious threat for the people.

The dominant problem appears, later, is that the disaster is noticeably caused by the out of order natural ecosystem as a result of the ignorance of space layout. Often, overlapping and misunderstanding happen in the use of certain space. Therefore, it is not surprising, if a disaster occurs, the taken decision or policy is considered in hurry and not solvable.

The study of “The analysis of space layout policy of disaster area in Panti, Jember, in relation to the concept of ready for disaster space layout” is intended to settle the mentioned problem above. Further, this study aims at (a) analyzing the space layout of disaster area in Panti, Jember, (b) describing experts’s views in relation to the space layout policy toward disaster area, and (c) analyzing the concept of ready for disaster space layout according to the experts.

This study applies library research including field survey through questionnaires and interviews to the competent informant (key person). The survey is conducted in Panti disaster area located in Jember and focuses on 4 (four) villages which sustain the biggest impact of the disaster. They are Kemiri, Suci, Panti, and Glagahwero. Through AHP, the Analytical Hierarchy Process, this study employs 12 expert respondents to support discussing the primary problem ideally.

Generally, the results of this study can be concluded that environment, which is regarded as the most significant aspect, becomes the victim of the impact of disaster area space layout of Panti, Jember. Among the four levels of AHP, level 1 shows priority scale respectively obtained environment aspect measured (0,38), social aspect (0,29), economic aspect (0,20), and infrastructure aspect (0,14). Level 2, of each aspect, shows four categories of different dominant impact: ecosystem balance, people’s way of thinking, income, and DAS, areas of river flow.

Furthermore, the results of level 1 and 2 above drive level 3 to give new and better alternative policies toward disaster area space layout of Panti, Jember. At the last level, the concept of ready for disaster space layout is considered vital to be applied in terms of participatory planning model locus.

**Key Words: Policy of Disaster Space Layout, Descriptive Analysis, Analytical Hierarchy Process (AHP), Concept of Ready for Disaster Space Layout.**

## ABSTRAKSI

Beberapa tahun belakangan hampir di seluruh wilayah Indonesia tertimpa beragam bencana. Intensitas bencana yang demikian tinggi seakan menjadikan Indonesia sebagai satu-satunya bangsa yang ditakdirkan berdampingan dengan segala macam bencana/marabahaya. Semua itu menjadi ancaman tersendiri bagi warga.

Persoalan dominan yang muncul kemudian, beragam bencana ternyata dipicu oleh kerusakan ekosistem alam sebagai akibat pengabaian tata ruang wilayah. Seringkali terjadi tumpang tindih dan salah kaprah dalam pemanfaatan ruang. Sehingga tak ayal ketika terjadi bencana kebijakan yang ada seringkali gagap bencana dan bukan tanggap bencana.

Penelitian dengan Judul "Analisis Kebijakan Tata Ruang Kawasan Bencana Kecamatan Panti Kabupaten Jember Kaitannya dengan Konsep Tata Ruang Tanggap Bencana", ini mencoba mengetengahkan hal tersebut di atas sebagai ujung tombak permasalahan. Selanjutnya, penelitian ini bertujuan (a) menganalisis tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti Kabupaten Jember, (b) mendeskripsikan pandangan expert terkait kebijakan tata ruang kawasan bencana, dan (c) menganalisa konsep tata ruang tanggap bencana menurut pandangan expert.

Pendekatan kajian ini dilakukan melalui metode studi literatur yang berhubungan serta survey lapangan baik melalui kuesioner maupun wawancara kepada nara sumber yang kompeten (*key person*). Survey dilaksanakan di kawasan bencana Kecamatan Panti dengan fokus empat desa yang paling besar terkena dampak bencana, Kemiri, Suci, Panti, dan Glagahwero. Melalui metode Analitik Hirarki Proses (AHP), penelitian ini menempatkan 12 responden ahli (*expert choise*) untuk membantu mengurai pokok permasalahan secara ideal

Secara umum hasil dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa lingkungan menjadi aspek yang paling signifikan menerima dampak kebijakan tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti Kabupaten Jember. Dari 4 level dalam studi AHP, level I menunjukkan skala prioritas secara berurutan diperoleh aspek lingkungan dengan bobot nilai (0,38), berikut aspek sosial (0,29), aspek ekonomi (0,20), dan aspek infrastruktur (0,14). Adapun kriteria level 2 dari masing-masing aspek memperlihatkan 4 kriteria dampak yang dominan, yaitu keseimbangan ekosistem, pola pikir masyarakat, pendapatan masyarakat, dan daerah aliran sungai (DAS).

Selanjutnya, dari hasil level 1 dan level 2 di atas mendorong level 3 untuk memberikan alternatif perlunya kebijakan baru yang lebih baik dalam tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti. Pada level akhir tawaran konsep tata ruang tanggap bencana menjadi penting untuk diterapkan dengan lokus model perencanaan partisipatif (*participatory planning*).

**Kata Kunci : Kebijakan Tata Ruang Kawasan Bencana, Analisis Deskriptif, Analitik Hirarki Proses (AHP), Konsep Tata Ruang Tanggap Bencana.**



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga Analisis kebijakan tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti Kabupaten Jember kaitannya dengan konsep tata ruang tanggap bencana ini dapat selesai pada waktunya. Salawat dan salam juga senantiasa tercurahkan kepada Muhammad SAW.

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui kondisi dan dampak eksisting kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Panti. Dimana selanjutnya, dirumuskan konsep tata ruang tanggap bencana. Tulisan ini juga dimaksudkan sebagai karya ilmiah, skripsi, yang menjadi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu. Selain sebagai 'sumbangan' kajian keilmuan di bidang ekonomi tata ruang dan ekonomi regional.

Dalam penyusunan karya ilmiah ini, diakui masih terdapat beberapa kekurangan terkait dengan ketersediaan data-data beserta metodenya. Namun, hal tersebut tidaklah mempunyai pengaruh signifikan terhadap isi bahasan. Selanjutnya, besar harapan kami untuk memperoleh masukan (*critical building*) dari semua pihak untuk lebih sempurnanya karya ilmiah ini.

Akhirnya, menjadi sebuah keinginan bersama untuk menjadikan karya ini lebih bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan. Kepada semua pihak yang telah membantu terselesainya karya ilmiah ini, kami ucapkan terima kasih. Adapun mereka yang diantaranya sebagai berikut:

1. Dr. H. Sarwedi, MM, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember;
2. Drs. Badjuri, ME, selaku dosen pembimbing I. Terima kasih atas bimbingan dan kesempatannya yang luas diberikan bagi penulis untuk berkreasi;
3. Dr. Rafael Purtomosomaji, M.Si, selaku dosen pembimbing II sekaligus tim penguji skripsi. Beragam masukan dan kritik membangun menjadi pengobar jiwa penulis untuk terus berproses. Terima kasih telah menjadi rekan diskusi dan motivator penulis;

4. Bapak Drs. H. Syamsuddin Asyrofi, MM, dan Ibu Hj. Setyani Rahendayati, doa dan ketulusan dalam membimbing, membuat penulis senantiasa merdeka dari semua dan selalu menghargai dunia pendidikan-intelektual;
5. Dr. Siti Komariah, M.Si dan Siswoyo Hari S., M.Si atas metode pengujian skripsi yang diterapkan, membuat penulis sadar betul akan pentingnya pemahaman teor ekonomi dalam implementasi lapang. *Term* ekonomi harus menjadi bagian daripada nalar seorang ekonom;
6. Najib Mahfudz, adikku, penyatu rasa karsaku untuk terus berkarya;
7. Abah KH. Sahilun An-Nashir, M.Pdi dan Ibu Nyai Lilik Istiqomah, MH, terima kasih atas pangestu dan bimbingannya. Maaf, penulis sering membuat gelisah dengan posisi santri kelananya;
8. sebelas responden *expert* yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu. Terima kasih atas kesediaannya mengisi kuesioner, semoga menjadi pelengkap data penelitian penulis;
9. keluarga besar Lembaga Pers Mahasiswa Ekonomi (LPME) Ecpose, terima kasih atas karakter mahasiswa yang telah ditancapkan dalam sanubari penulis;
10. para punggawa Ecpose, Mas Didik S., Kang Giant, Mas Ghofur, Mas Teguh, Mas Cutar, Emak, Bang Tedjo, Mas NurahBoy, Kang Ulum, Erlin, Gomez, Preman, Eric, Kalbar, Rani, Bob, Sigit, Agnes, Maya, Hesti, Syafi'i, yakin pengorbanaan kalian akan dituai kelak kemudian hari;
11. Reny, Fandy, Neni A., Iga, Dono, Nody, Totok, Arimacs, Andre, Aank, Agus, Indra, Vevy, Suhendra, Malik, proses itu tidak mudah dan tentunya tidak instant, tapi yakin hasil itu sangat bergantung dari cara dan besar pencarian kita;
12. kawan-kawan Perhimpunan Pers Mahasiswa Indonesia (PPMI) Dewan Kota Jember, Widi, Lutfi, Alpen, Inul, Catur, Husein, Gus Agus, Agung Sedayu, Anton CM, Afief, Abdul Suminti (*Malang*), Tinus, 'cangruk' kalian menjadi penambah *stock knowledge* penulis;
13. Sahabatku Eric, Rijal, Mbah Bub, Oedhin, Kalbar, Rifqi Ahmada (Unibraw) yakin suatu ketika kita akan menjadi orang hebat;

14. *nawaklekedku* Lailatul Hidayati. *Supportmu* senantiasa menjadi hal penting nan indah dari sebahagian prosesku di Jember;
15. laskar santri sarungan 'Lasoesah' Pesma Al-Jauhar terima kasih pembacaan surat yasiin yang demikian ikhlas, *wabilkhusus* 'kamar bisnis' 13 tercinta;
16. rencang-rencang Ikatan Mahasiswa Klaten di Jember (IMAKLA);
17. sahabat-sahabat 'Gubug Biru', Yudi, Tri, Heru, Edy, E-tik.

Jember, 24 November 2007

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN SURAT PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
ABSTRAKSI.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xviii

### BAB I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian & Manfaat Penelitian.....	4
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	4
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	5

### BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kebijakan Publik.....	6
2.1.1 Pengertian Kebijakan.....	6
2.1.2 Konsep Publik.....	7
2.1.3 Pengertian Kebijakan Publik.....	9
2.1.4 Konsep Implementasi Kebijakan Publik.....	11
2.1.5 Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan Publik.....	12

2.2 Analisis Kebijakan .....	16
2.3 Konsep Perencanaan .....	17
2.4 Unsur-Unsur Perencanaan .....	18
2.5 Tipe-Tipe Perencanaan .....	19
2.6 Aspek Perencanaan .....	20
2.7 Perencanaan Darurat .....	21
2.8 Participatory Planning .....	22
2.9 Sustainability Planning .....	23
2.10 Strategic Planning .....	24
2.11 Konsep Bencana .....	25
2.12 Disaster Management .....	26
2.13 Proses Hirarki Analitik (AHP) .....	27

### BAB III. METODE PENELITIAN

3.1 Rancangan Penelitian .....	34
3.2 Waktu dan Lokasi Penelitian .....	34
3.3 Metode Pengumpulan data .....	36
3.4 Metode Analisis Data .....	38
3.4.1 Analisis Data Deskriptif .....	38
3.4.2 Analisis Data AHP .....	39

### BAB IV. PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	41
4.1.1 Kabupaten Jember .....	41
4.1.2 Kecamatan Panti Kabupaten Jember .....	42
4.1.2.1 Batas Administratif dan Letak Geografis .....	42
4.1.2.2 Topografi, Geologi, dan Iklim .....	42
4.1.2.3 Tata Guna Lahan .....	43
4.1.2.4 Kependudukan dan Karakteristik Sosial .....	44
4.1.2.5 Keadaan Perekonomian Regional .....	45
4.1.2.6 Sistem Transportasi .....	46

4.1.2.7 Lingkungan Permukiman .....	47
4.1.2.8 Fasilitas dan Pelayanan Sosial .....	47
4.2 Issu Penataan Ruang Wilayah Kecamatan Panti Pascabencana ...	48
4.3 Hasil dan Pembahasan .....	50
4.3.1 Analisis Deskriptif .....	50
4.3.2 Analisis Hasil Studi AHP .....	66
BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1 Kesimpulan .....	76
5.2 Rekomendasi .....	78
DAFTAR PUSTAKA .....	79
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	82

## DAFTAR TABEL

	Halaman
2.1 Skala Banding Secara Berpasangan.....	31
2.2 Contoh Matriks Perbandingan.....	33
4.1 Hasil pembobotan jawaban prioritas aspek level 1.....	67
4.2 Hasil pembobotan jawaban prioritas kriteria level 2.....	68
4.3 Hasil pembobotan jawaban prioritas alternatif level 3.....	70
4.4 Hasil pembobotan jawaban prioritas alternatif per kriteria level 3....	70
4.5 Hasil pembobotan jawaban prioritas model level 4.....	74

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Proses analisis kebijakan dasar secara umum (Catanese, A. J & Syner, J. C. (ed), 1988).....	17
Gambar 2.2. Skema Perencanaan Darurat (Radjiman, 2007).....	22
Gambar 2.3. Alur mekanisme pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam <i>partisipatoy planning</i> (Warta Kebijakan, 2002).....	23
Gambar 2.4. Skema faktor esensial yang mempengaruhi isu-isu strategis (Kemp, dalam Djunaedi, tanpa tahun) .....	24
Gambar 2.5. Diagram sederhana kejadian bencana (Kodoatie & Sjarief, 2006).....	26
Gambar 2.6. Siklus kegiatan pengelolaan bencana (Radjiman, 2007:11).....	27
Gambar 2.7. Contoh penyusunan hirarki dalam studi AHP.....	29
Gambar 3.1. Hirarki Kebijakan Perubahan Tata Ruang Kawasan Bencana Kecamatan Panti Kabupaten Jember .....	35
Gambar 3.2. Desain penelitian .....	37
Gambar 4.1. Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana mengakibatkan perubahan fungsi lahan .....	52
Gambar 4.2. Penataan tata ruang Kecamatan Panti juga berdampak pada munculnya ketidakseimbangan ekosistem ( <i>unbalance ecosystem</i> ) yang ada .....	52
Gambar 4.3. Penataan tata ruang Kecamatan Panti meningkatkan fungsi keindahan yang dirasakan masyarakat .....	53
Gambar 4.4. Perubahan tata ruang menyebabkan perubahan ke arah penurunan tingkat kualitas modal sosial masyarakat kawasan bencana Panti .....	54
Gambar 4.5. Penataan tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti ternyata membawa perubahan pola pikir masyarakat sekitar ...	55
Gambar 4.6. Penataan kawasan bencana Panti belum berdampak pada peningkatan kualitas keamanan masyarakat. Bahkan kecenderungan rasa tidak aman akan bencana susulan dan kriminalitas yang terus meningkat lebih dominan .....	56



Gambar 4.7	Perubahan kebijakan tata ruang Panti membawa pada tingkat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi .....	56
Gambar 4.8	Kebijakan penataan ulang tata ruang Kecamatan Panti berakibat pada menurunnya tingkat pendapatan masyarakat kawasan bencana Panti.....	57
Gambar 4.9	Kebijakan perubahan tata ruang membawa dampak lanjutan terciptanya ruang investasi.....	58
Gambar 4.10	Penataan ulang ruang Kecamatan Panti menciptakan beragam kesempatan kerja baru masyarakat kawasan bencana .....	59
Gambar 4.11	Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Panti berakibat pada pergerakan barang dan jasa .....	60
Gambar 4.12	Kebijakan perubahan tata ruang Kecamatan Panti berdampak pada berkurangnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	60
Gambar 4.13	Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Panti belum optimal dalam pembangunan permukiman yang berkualitas. Beberapa permukiman masih berada pada area rawan bencana.....	62
Gambar 4.14	Penataan ulang ruang Kecamatan Panti kurang memerhatikan penataan daerah aliran sungai (DAS).....	63
Gambar 4.15	Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Kecamatan Panti membawa dampak tersedianya fasilitas umum. Meski cenderung jauh dari standar kelayakan.....	64
Gambar 4.16	Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Panti memberikan dampak terbangun dan tertatanya beberapa ruas jalan Kecamatan Panti.....	65
Gambar 4.17	Dampak lain dari kebijakan Kebijakan perubahan tata ruang kawasan bencana Panti adalah terbangunnya bangunan publik.....	66

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Judul	Halaman
1.	Uraian Hirarki dalam Studi AHP.....	82
2.	Kuesioner AHP.....	88
3.	Kuesioner Deskriptif.....	101
4.	Hasil rekapitulasi data kuesioner deskriptif.....	103
5.	Hasil rekapitulasi data AHP.....	104
6.	Gambar Hasil Rekapitulasi Data Kuesioner Secara Keseluruhan	106