BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang terletak di garis equator bumi merupakan salah satu negara rawan bencana alam. Data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) hingga pertengahan tahun 2018 di Indonesia tercatat sebanyak 1.134 kejadian bencana alam telah terjadi di indonesia. Bencana alam tersebut meliputi angin puting beliung, tanah longsor, banjir, gempa bumi dan letusan gunung berapi. Dari sekian banyak bencana alam yang terjadi di Indonesia, gunung berapi merupakan salah satu bentuk bencana alam yang sering melanda Indonesia. Hal ini tentunya bukanlah sesuatu yang mengherankan karena Indonesia memiliki 129 gunung aktif dimana 70 gunung dinyatakan sangat mengancam atau mebahayakan bagi masyarakat sekitarnya (BNPB, 2010). Salah satu gunung berapi yang membahayakan adalah Gunung Merapi yang terletak diperbatasan Provinsi Jawa Tengah dengan Daerah Istimewa Yoyakarta (DIY).

Gunung Merapi merupakan gunung berapi yang sebagian wilayahnya termasuk kedalam wilayah administrasi Daerah Istimewa Yogyakarta. Gunung ini terletak kurang lebih 20 km dari pusat pemerintahan Kabupaten Sleman di Denggung, Tridadi, Sleman. Dari total 129 gunung api yang ada di wilayah Indonesia, gunung setinggi 2.980 meter ini termasuk yang paling aktif. Sebagai gunung berapi yang aktif, Gunung Merapi tentunya memiliki potensi bahaya yang sewaktu-waktu dapat mengancam keselamatan masyarakat di sekitarnya apabila

sedang mengalami erupsi. Terlebih lereng Gunung Merapi merupakan wilayah yang padat penduduk. Beberapa Kecamatan di Kabupaten Sleman yang berada di lereng Merapi adalah Cangkringan, Pakem, Turi, Tempel, dan Ngemplak sehingga daerah tersebut menjadi daerah dengan resiko bencana erupsi yang tinggi.

Bahaya utama yang mengancam sekitar wilayah Merapi adalah aliran awan panas (*piroclastic flow*), lontaran batu (*pijar*), hujan abu lebat, lelehan lava (*lava flow*) dan gas beracun di samping bahaya sekunder banjir lahar dingin yang dapat terjadi pada musim hujan (Khair, F., Dewi, R. K., & Wijaya, 2018). Aliran awan panas Merapi memiliki kecepatan luncuran 15-250 km/jam dan suhu yang mencapai lebih dari 600 derajat celcius sehingga awan panas ini sangat berbahaya bagi apa dan siapa saja yang ada di sekitarnya. Lontaran batu dapat menyebabkan kerusakan atau bahkan meruntuhkan atap rumah dan hujan abu vulkanik dapat mengurangi jarak pandang serta dapat mengganggu pernapasan.

Menurut Cholik Noer, (2011) Selain itu, lelehan lava dapat menyebabkan ladang batu saat lava mulai mendingin, sedangkan banjir lahar dingin berbahaya bagi masyarakat yang berada di wilayah yang dekat dengan sungai yang berhulu di Gunung Merapi seperti Kali Gendol, Bebeng, Boyong, Kuning, Opak, Bedog dan Krasak karena dalam volume yang banyak dapat menyebabkan banjir bandang. Menurut Laporan Tanggap Darurat Erupsi Tahun 2010 Kabupaten Sleman, siklus erupsi Gunung Merapi adalah setiap 2-7 tahun sekali. Saat mengalami aktivitas erupsi, arah letusan Gunung Merapi selau berubah-ubah karena terjadinya perubahan bentuk puncak yang disebabkan oleh aktivitas erupsi Gunung Merapi.

Salah satu letusan terbesar Merapi yang terjadi adalah letusan Merapi pada Oktober November 2010. Pada saat itu, dampak dari letusan Merapi sangat besar. Aliran awan panas menyapu daerah yang berada di lereng Merapi. Sapuan awan panas tersebut juga menimbulkan korban, baik meninggal ataupun luka-luka. Selain awan panas, pada saat itu Merapi juga mengeluarkan aliran lahar dingin berjumlah 150 juta m3 dan 35% dari jumlah tersebut masuk ke Kali Gendol dan sisanya masuk ke sungai lainnya yang berhulu di Gunung (BPS, 2010).

Korban bencana akibat letusan Gunung Merapi meliputi korban meninggal, korban luka, dan pengungsi. Jumlah korban akibat bencana Merapi 2010 adalah 346 korban meninggal, 5 korban hilang, 121 korban luka berat. Korban meninggal berdasarkan fase erupsi pertama yaitu 26 oktober–4 november 2010 adalah 40 orang dan pada fase erupsi kedua yaitu 5 November–23 Mei 2011 berjumlah 306 orang. Penyebab korban jiwa tersebut 186 diantaranya karena luka bakar dan 160 lainnya non-luka bakar (BAPENAS, 2010).

Erupsi Merapi pada tahun 2010 yang terindikasi sebagai periode erupsi 100 tahunan menimbulkan kerusakan dan kehilangan aset penghidupan masyarakat dalam skala luas dan masif. Penilaian kerusakan dan kerugian dibagi dalam 5 (lima) sektor yaitu pemukiman, infra strukstur, sosial, ekonomi dan lintas sektor. Berdasarkan data yang terkumpul dan setelah melalui metode DaLA dan HRNA, maka perkiraan kerusakan dan kerugian akibat erupsi gunung api Merapi di kabupaten sleman sebesar Rp. 5,405 Triliun, yang terdiri dari nilai kerusakan

sebesar Rp 894,357 Milyar serta nilai kerugian sebesar Rp 4,511 Trilyun (BPBD Sleman, 2011).

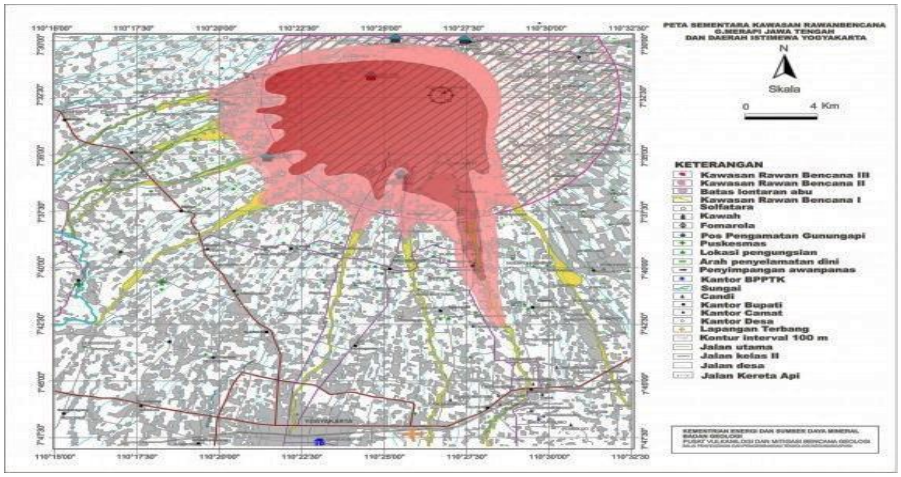
Tabel 1. Nilai Kerusakan Erupsi Merapi 2010

No	**SEKTOR/ SUBSEKTOR**	**NILAI KERUSAKAN**	
		(Rp)	(%)
1.	Perumahan	446.332.974.000	49,91
2.	Infrastruktur	219.461.374.600	24,54
3.	Sosial	27.370.871.306	3,28
4.	Ekonomi	193.437.367.200	21,63
5.	Lintas Sektor	5.755.212.896	0,64
TOTAL		894.357.800.002	100

Sumber: Bappeda Kab. Sleman (2010)

Selain kerugian-kerugian material letusan Merapi tahun 2010 juga telah membawa perubahan *land caspe* cakupan wilayah terdampak bencana letusan Merapi yang berubah drastis, sehingga menjadi pertimbangan bagi Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral untuk merevisi dan menetapkan kawasan rawan bencana terbaru dalam peta kawasan rawan bencana Gunung Merapi. Dari data BPBD Kabupaten Sleman 2.682 unit rumah yang mengalami kerusakan dan 341 KK lain kehilangan rumah tinggal akibat lahar dingin di mana sebagian besar rumah tempat tinggal yang mengalami kerusakan berat adalah rumah yang berada di kawasan rawan bencana III yang secara tata aturan yang baru tidak dapat lagi ditinggali kembali oleh penduduk.

Gambar 1.1 Peta Daerah Rawan Bencana Erupsi Merapi



Sumber: geospasial.bnpb.go.id (2010)

BNPB, (2010) mengatakan bahwa Kabupaten Sleman adalah lokasi mengalami kerugian ekonomi paling parah dibandingkan dengan tiga kabupaten lainnya. Lokasi yang terdampak langsung letusan Gunung Merapi salah satunya adalah Cangkringan, Cangkringan adalah bagian dari Kabupaten Sleman yang terdiri dari lima desa, yakni Kepuharjo, Umbulharjo, Wukirsari, Argomulyo dan Glagahharjo. BPBD Sleman, (2011) Salah satu desa yang terkena dampak letusan parah adalah desa Kepuharjo yang menjadi objek penelitian. Kepuharjo terletak di antara desa Umbulharjo barat dan Glagaharjo di timur yang juga termasuk dalam kawasan rawan bencana tingkat dua (KRB II) sehingga dapat mempengaruhi potensi yang cukup besar. Dari berbagai potensi bencana yang telah dijelaskan di atas, pemerintah dan semua *stakeholders* terkait membuat satu upaya dalam membangun ketahanan masyarakat dalam menghadapi bencana adalah untuk mengintensifkan kegiatan pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat. Kegiatan ini dimaksudkan untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam memperkuat modal sosial sehingga dapat menjadi kekuatan

internal dan peran tumbuh dalam perencanaan dan pelaksanaan pengurangan risiko bencana secara mandiri. Salah satu elemen masyarakat yang penting dalam kegiatan pengurangan risiko bencana adalah sektor muda (Junior). Di banyak negara telah membuat pemuda sebagai aktor yang memainkan peran penting dalam pengurangan risiko bencana karena dianggap sangat efektif dalam cara yang pragmatis (Chang Seng, D. 2010).

Hal ini diketahui bahwa setiap kali terjadi bencana, pilar ekonomi lokal akan lumpuh, pengangguran yang tinggi, terhenti investasi, mengurangi pendapatan daerah, dan kantong muncul pengungsi rentan terhadap bencana sosial seperti kemiskinan, putus sekolah, kejahatan dan sebagainya . Demikian juga dengan letusan Gunung Merapi. Hal ini telah menyebabkan berhentinya kegiatan ekonomi masyarakat dan kerugian ekonomi (Michel et al., 2017). Selain itu, tingginya jumlah korban jiwa dan kerugian material disebabkan oleh gunung berapi di Indonesia dapat disebabkan karena kurangnya kesiapan Indonesia dalam hal manajemen bencana. kinerja yang tidak optimal, belum terintegrasi dan koordinasi keseluruhan dan kerjasama dalam menghadapi situasi darurat (Michel et al., 2017).

Nurmandi et al,. (2015) Tanggap darurat sering terjadi tidak teratur, terutama dalam hal pencarian tenaga dan penyelamatan serta dalam koordinasi pengumpulan dan distribusi bantuan untuk korban. upaya pemulihan pasca bencana juga belum maksimal. Data jumlah korban tewas dan orang-orang terluka dan jumlah rumah hancur, rusak berat dan rusak ringan sering ada beberapa versi yang berbeda satu sama lain. perbedaan data dalam hal jumlah yang terluka dan

jenis luka yang diderita oleh korban mempersulit alokasi tenaga medis dan obat-obatan, termasuk obat-obatan yang dibutuhkan untuk upaya pemulihan kesehatan warga yang menjadi korban. Demikian pula, perbedaan data dalam hal rumah, sarana dan prasarana umum yang rusak akan menghambat rehabilitasi dan rekonstruksi. Dampak selanjutnya akan memperlambat pemulihan semua aspek masyarakat secara keseluruhan. Kompleksitas masalah membutuhkan regulasi yang baik dan dibutuhkan perencanaan yang hati-hati dalam penganggulangannya, sehingga pelaksanaan penanggulangan bencana akan lebih terfokus dan terintegrasi (AlShamsi & Pathirage, 2015). Melihat permasalahan diatas bahwa pemerintah Indonesia dalam mengimplemntasikan peraturan terkait tata kelola bencana belum optimal dan tersistematis yang artinya Penanggulangan yang terjadi tidak didasarkan pada langkah-langkah sistematis dan terencana.

Walaupun menurut BNPB (2010) bahwa pihaknya terus melakukan evaluasi terakit tata kelola bencana. Mereka berkomitmern kepada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, pada dasarnya isinya menjelaskan bentuk kebijakan pemerintah Indonesia dalam menyikapi komitmen global dalam Manajemen Bencana, termasuk menjadi bagian integral dari perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Kebijakan Manajemen Bencana juga telah menjadi salah satu prioritas RPJMN sub-agenda di 2015-2019 dalam rangka mewujudkan kemandirian ekonomi dan mendukung pengembangan sektor-sektor strategis perekonomian di daerah. Manajemen Bencana arah kebijakan dalam RPJMN 2015-2019 adalah untuk mengurangi risiko bencana dan meningkatkan

ketahanan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam menghadapi bencana (BNPB,2010).

Selain itu BNPB (2010) mengatakan bahwa timbulnya kesadaran sosial sejak terjadinya erupsi gunung merapi pada tahun 2010 terus meningkat. Salah satu bentuk kesadaran sosial dalam penanggulangan bencana gunung Merapi dengan terbentuknya beberapa komunitas baru dan lama saat ini sudah terdeteksi ada 189 komunitas. Salah satunya yaitu komunitas yang namanya Merapi Rim Jaringan Informasi (selanjutnya disebut Membangun Merapi) sebagai objek nyata dari lembaga penelitian, bukan sebuah organisasi masyarakat sipil yang berkaitan dengan isu Merapi. Jalin Merapi adalah media komunikasi yang berusaha untuk menyajikan data dan informasi tentang perkembangan Gunung Merapi dan dinamika masyarakat. Komunitas ini terdiri dari keprihatinan warga sekitar Merapi pada dampak sosial dan lingkungan yang terjadi dalam proses letusan Gunung Merapi di perbatasan Jawa Tengah dan Yogyakarta. informasi Jalin Merapi disampaikan langsung dari lapangan dan digali dari dan oleh orang-orang lokal dan jaringan relawan. Jaringan ini telah dibangun sejak tahun 2006, yang digagas oleh tiga stasiun radio komunitas di Klaten (Lintas Merapi bersama dengan beberapa organisasi non-pemerintah yang bersangkutan dengan masalah informasi dan komunikasi di lingkar Merapi (Merapi Jalin, 2010).

Berkaitan dengan prioritas pembangunan nasional tersebut, maka penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis peran pemerintah dan non-pemerintah dalam pengelolaan bencana erupsi Gunung Merapi 2018 di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana identifikasi *Collaborative governance* jika dilihat dari hubungan antara variabel didalam proses penanggulangan bencana erupsi Merapi ?
2. Bagaimana keterlibatan masing-masing *stakeholders* dalam tata kelola kebencanaan yang dilihat dalam perspektif collaborative governance ?
3. Bagaimana pengaruh modal social (*Social Capital*) dalam manajemen penanggulangan bencana ?

1.3 Objek Penelitian

1. Untuk menentukan bagaimana kolaborasi lintas sektor dijalankan dengan mengambil tempat antara pemerintah dan organisasi non pemerintah dalam penanggulangan bencana Gunung Merapi.
2. Untuk mengetahui mekanisme bekerja aktor non pemerintah di dalam pengelolaan dan penanggulan bencana erupsi Gunung Merapi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga menjadi kekuatan *civil society* yang menjadi aktor *intermediary*.
3. Untuk mengetahui mekanisme modal sosial yang tumbuh pada masyarakat sehingga menjadi aktor dalam penanggulangan bencana.
4. Untuk menentukan mekanisme yang digunakan pemerintah dan organisasi non-pemerintah dalam memberikan informasi kepada masyarakat jika terjadi bencana Gunung berapi.

1.4 Manfaat penelitian

Dalam melakukan penelitian ini diharapkan memiliki manfaat yang dapat diperoleh oleh semua pihak terkait termasuk peneliti, antara lain:

Manfaat praktis :

1. Mendapatkan pemecahan masalah dari implementasi kebijakan dari tanggap darurat.
2. Memberikan kilas balik yang jelas dan sistematis yang dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh pembuat keputusan dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan penanganan pada tanggap darurat.
3. Sebagai sarana untuk menerapkan beberapa teori sehingga dapat mengembangkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman peneliti khususnya tentang manajemen bencana dalam bantuan darurat.

Manfaat teori

1. Memberikan informasi referensi atau bahan referensi untuk peneliti lain yang tertarik untuk melakukan lebih banyak penelitian mendalam pada aspek yang sama.
2. Menjadi pendukung dalam pembelajaran melakukan kesiapsiagaan bagi pemerintah dan non pemerintah dalam pengelolaan bencana erupsi Gunung Merapi.