

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Peristiwa bencana selalu terjadi senantiasa disertai oleh penderitaan manusia, meninggalkan kerugian, kerusakan alam dan banyak korban jiwa. Mengingat situasi bencana di Indonesia, sangat penting bagi Indonesia untuk memahami bencana ini. Kerentanan ini dipengaruhi oleh faktor geografis Indonesia yang berada diantara jejeran Lempeng Pasifik, lempeng Indo-Australia, dan Pasifik yang merupakan lempengan teraktif. Serta dijejeri dengan 400 gunung berapi dengan 129 gunung berapi aktif yang dikenal dengan *ring of fire*.

Gambar 1. 1
Peta Ancaman Bencana Gunung Api di Indonesia



Sumber : www.geospasial.bnpb.go.id

Mencermati peristiwa bencana yang sering terjadi dan tidak dapat diprediksi kapan terjadinya, maka upaya manajemen bencana atau *disaster management* yang terintegrasi, sistematis dan menyeluruh menjadi sangat diperlukan. Lemahnya

penanggulangan bencana oleh pemerintah, mengakibatkan kurangnya metode pengamanan dan cara pencegahan berbagai dampak bencana. Salah satu upaya penanggulangan bencana yaitu dibuatnya UU No. 24 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam peraturan ini mendefinisikan penanggulangan bencana adalah serangkaian strategi terdiri dari kegiatan pencegahan bencana, pembuatan kebijakan pembangunan yang beresiko menimbulkan bencana, tentang tanggap darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi. Lebih lanjut Pada pasal 33 dijelaskan bahwa proses penanggulangan peristiwa terdiri dari tiga tahap, yang pertama prabencana, lalu tanggap darurat serta setelah bencana.

Salah satu gunung api teraktif terletak diantara Provinsi DIY dengan Jawa tengah yaitu Gunung Merapi. Erupsi yang terjadi di Gunung Merapi dan termasuk paling besar terakhir terjadi pada Oktober dan November tahun 2010. Erupsi ini menimbulkan dampak yang sangat besar pada keadaan sosial dan ekonomi penduduk sekitar merapi yaitu Kabupaten Boyolali, Kabupaten Magelang dan Kabupaten Sleman. Menimbulkan dampak secara umum pada perekonomian, mata pencaharian, Kesehatan, Pendidikan, SDA, mental, serta spiritual. Kabupaten Sleman merupakan daerah yang paling banyak mengalami kerugian serta korban jiwa. Hal ini disebabkan karena di kabupaten Sleman terdapat tiga Kapanewon yang paling rawan yaitu Kapanewon Cangkringan, Pakem dan Ngemplak yang memiliki kepadatan penduduk cukup tinggi, sebagaimana ditampilkan dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Daerah Ancaman Merapi

Kecamatan	Kabupaten	Jumlah desa	Penduduk			Luas Km ²	Kepadatan Km ²
			L	P	Total		
Srumbung	Magelang	6	6.992	7.080	14.072	23,6	596,3
Dukun	Magelang	9	10.612	11.268	21.880	26,9	813,4
Sawangan	Magelang	3	5.863	5.959	11.822	13,0	909,4
Selo	Boyolali	7	9.364	9.765	19.129	35,6	539,1
Cepogo	Boyolali	4	5.065	5.026	10.091	13,4	753,1
Musuk	Boyolali	5	7.385	7.665	15.050	19,4	775,8
Kemalang	Boyolali	8	10.257	10.897	21.154	38,9	543,8
Ngemplak	Sleman	3	17.682	18.251	35.933	23,5	1.529,1
Turi	Sleman	2	8.372	8.433	16.805	28,7	585,5
Pakem	Sleman	5	16.185	17.076	33.261	43,8	759,4
Cangkringan	Sleman	5	13.059	14.362	27.421	48,0	571,3
TOTAL		57	110.836	115.782	226.618	314,7	720,1

Sumber : PODES 2008, Biro Pusat Statistik (dalam Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Merapi 2011-2013 : 8)

Di Kabupaten Sleman, ancaman awan panas, abu, dan hujan krikil menyebabkan 356.816 warga mengungsi, serta jumlah korban 346 meninggal dunia, 5 hilang dan 121 luka berat. (Sumber: Laporan Tanggap Darurat Erupsi 2010 di Kabupaten Sleman). Kerusakan serta kerugian meliputi lima bidang yaitu ekonomi, sosial, infrastruktur, perumahan dan antar sektor. Di bidang permukiman, erupsi Gunung Merapi mengubur beberapa dusun di Daerah Istimewa Yogyakarta. Data kerusakan bisa dicermati pada tabel 1.2

Tabel 1.2
Data Kerusakan Pemukiman Kabupaten Sleman

No	Jenis kerusakan rumah	Jumlah
1	Rusak berat dan tidak layak huni	2.636
2	Rusak sedang	156
3	Rusak ringan	632
Jumlah		3.424

Sumber : Laporan Tanggap Darurat Erupsi Tahun 2010 Kabupaten Sleman

Berlandaskan informasi data total kerugian dan kerusakan sebesar Rp. 5.405 triliun terbagi dari nilai kerusakan Rp 894.357 milyar dan jumlah kerugian Rp 4.511 triliun. Penjabarannya sebagai berikut:

Tabel 1.3
Kerusakan dan Kerugian Masyarakat Kabupaten Sleman

No	Sektor	Nilai Kerusakan (Rp juta)	Nilai Kerugian (Rp juta)	Total	Prosentase
1	Perumahan	446.33.97.000	31.352.010.000	477.684.984.000	8,84 %
2	Infrastruktur	219.461.374.600	4.965.57.463	224.426.945.088	4,15%
3	Sosial	29.370.871.306	20.268.657.422	49.639.528.731	0,92%
4	Ekonomi	19.343.367.200	1.067.893.577.957	1.261.330.945.178	23,33%
5	Lintas Sektor	5.755.212.896	3.386.931.588.000	3.392.686.800.897	62,76%
Total		894,357,800,002	4,511,411,403,842	5,405,681,153,84	100%

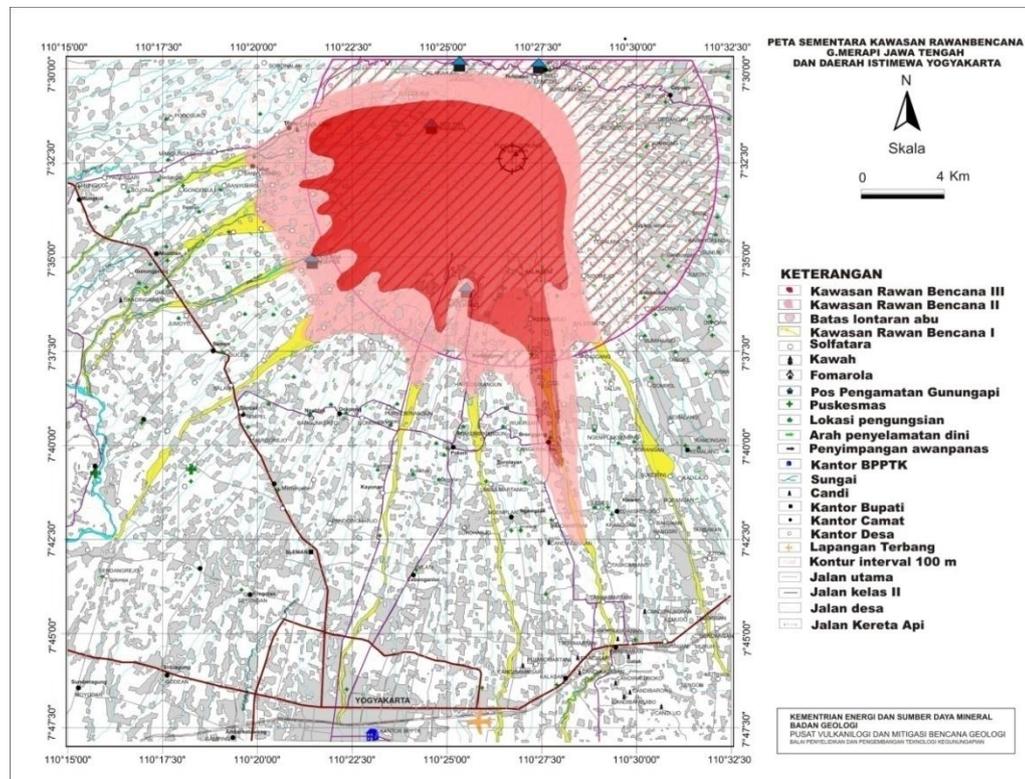
Sumber : Laporan Tanggap Darurat Erupsi Tahun 2010 Kabupaten Sleman

Melihat dampak yang terjadi karena bencana Gunung Merapi, serta tidak menentunya siklus erupsi Gunung Merapi maka pemerintah beserta pihak – pihak terkait pada tahap rehabilitasi dan rekontruksi (*recovery*) membuat kebijakan penanggulangan bencana yang bertujuan untuk mencegah dan mengurangi tingkat

risiko bahaya erupsi Gunung Merapi. Kebijakan tersebut adalah pemetaan potensi daerah, menetapkan peta daerah rawan terjadi bencana, membuat dokumen kontijensi untuk seluruh resiko bencana, dan membangun hunian tetap (huntap) untuk tempat relokasi warga. Penyusunan kebijakan pemerintah tersebut didasarkan pada penilaian mengenai risiko ancaman bencana Gunung Merapi. Kebijakan juga berisi tentang bagaimana upaya pencegahan yang harus dilakukan secara sinergis antara pemerintah dan masyarakat. (Setyadi, 2016 : 2)

Salah satu fungsi peta Kawasan Rawan Bencana (KRB) Gunung Merapi adalah untuk acuan peraturan relokasi bagi masyarakat lereng gunung Merapi. Peta ini dibuat didasarkan pada kondisi geomorfologi, geologi, sejarah fungsional, penyebaran produk letusan masa lalu, penelitian serta studi lapangan Gunung Merapi. KRB Gunung Merapi diperkuat dengan Perbup No. 20/2011 tanggal 5 Mei 2011. (Emilia dalam Rozi, 2016 : 144). Peta KRB Merapi dapat dilihat dalam gambar 1.2.

Gambar 1.2
Peta Kawasan KRB Gunung Merapi



Sumber : <http://geospasial.bnpb.go.id/>

Peta KRB terbagi menjadi tiga lingkaran. Yang pertama, KRB I adalah daerah yang terancam terjadi banjir lahar yang bisa jadi juga terkena awan panas dan aliran lava lahar. KRB II merupakan daerah yang berpotensi mengalami dua kategori bahaya yaitu bahaya aliran lahar, awan panas dan bahaya lemparan material batu (pijar). Jika terjadi kenaikan aktifitas Gunung Merapi maka penduduk di daerah ini harus diungsikan. Sementara KRB III adalah daerah yang terletak paling dekat dengan asal bahaya yang terlanda aliran lava, hujan abu, awan panas, lontaran batu pijar, dan guguran batu. Daerah ini tidak diperbolehkan sebagai

hunian tetap karena risiko yang tinggi. Wilayah yang termasuk KRB I-III dapat dilihat pada tabel 1.4

Tabel 1.4
Kawasan Rawan Bencana I-III Gunung Merapi

Kawasan	Kapanewon	Kalurahan	Dusun
KRB III	Cangkringan	Glagaharjo	Gading, Kalitengah Lor, Srunen, Kalitengah Kidul, Singlar, Ngancar, Besalen, Glagahmalang, Jetis sumur
		Umbulharjo	Pelemsari, Pangukrejo, Gondang
		Kepuharjo	Batur, Petung, Jambu, Kopeng, Manggong
		Argomulyo	Gadingan
	Pakem	Purwobinangun	Turgo, Ngepring, Kemiri
		Hargobinangun	Boyong, Kaliurang Timur, Kaliurang Barat, Ngipiksari
	Turi	Girikerto	Tritis, Ngandong
		Wonokerto	Tunggularum
	Ngemplak	Sindumartani	Jlapan, Kalimanggis
	KRB II	Cangkringan	Glagaharjo
Kepuharjo			Pagerjuran
Umbulharjo			Pentingsari, Gambretan, Plosokerep, Plosorejo, Balong, Karanggeneng
Argomulyo			Jiwan, Jetis, Banaran, Suruh, Karanglo, bakalan, Jaranan, Brongkol, Mudal, Kauman, Gayam
Wukirsari			Gungan, Ngepringan, Gondang, Surodadi, Cakran, Duwet, Cancangan
Pakem		Hargobinangun	Kaliurang Timur, Kaliurang Barat, Boyong, Ngipiksari
		Purwobinangun	Glondong, Ngepring, Jamblangan, Kemiri, Tawangrejo, Ngelosari

	Turi	Girikerto	Keloposawit, Nganggring, Sokorejo, Kemirikebo
		Wonokerto	Sempu, Gondoarum, Manggungsari, Ledoklempung
	Ngemplak	Sindumartani	Pencar, Ketingan, Tambakan, Kejambon Lor
KRB I			Kali Opak, kali Gendol, Kali Boyong, Kali Kuning, Kali Krasak

Sumber : Dokumen Kontijensi Erupsi Gunung Api Merapi

Menurut tabel 1.4 Kapanewon Cangkringan Kabupaten Sleman merupakan wilayah paling luas yang termasuk ke tiga daerah KRB I, II dan III. Di dalam KRB III selanjutnya dibagi menjadi 2 wilayah lagi yaitu area terdampak langsung (ATL) tidak diperuntukkan pemukiman, disarankan untuk daerah budidaya terbatas kecuali yang sudah ditetapkan di RTRW kabupaten untuk daerah lindung, maka tetap menjadi kawasan lindung. Dan area terdampak tidak langsung (ATTL) tidak boleh dikembangkan untuk Kawasan permukiman (*zero growth – residential area*), disarankan untuk ditetapkan menjadi hutan lindung dan taman nasional. (Rencana Aksi RR Gunung Merapi : 60). Pemerintah Sleman sudah menetapkan sembilan dusun di daerah Kapanewon Cangkringan sebagai KRB III yang merupakan area terdampak langsung. Sehingga tidak layak digunakan sebagai daerah permukiman.

Akibat aturan tersebut, warga yang berada di KRB III yang merupakan ATL diwajibkan untuk pindah. Kesembilan dusun tersebut adalah Dusun Petung, Kaliadem, kopeng, dan Jambu di Kalurahan Kepuharjo. Dusun Pangukrejo dan Palemsari di Kalurahan Umbulharjo. Dusun Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul, dan Srunen di Kalurahan Glagahharjo. Namun dusun Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul

dan Srunen tidak mau direlokasi. (Rustiono et al., 2017). Sekarang terdapat 1.317 jiwa yang tinggal di ketiga dusun tersebut, yang terdiri dari 506 penduduk dusun Kalitengah Lor, 475 warga Srunen, dan 336 warga Kalitengah Kidul (Monografi Desa 2016).

Gunung Merapi sangat mempunyai bahaya bagi keselamatan masyarakat di sekitarnya apalagi masih ada masyarakat dalam KRB III yang belum mau direlokasi. Relokasi merupakan upaya penanganan bencana untuk mengatasi dampak bencana sekaligus untuk mengurangi dampak yang akan ditimbulkan lagi jika terjadi erupsi Merapi dikemudian hari. Meskipun dilakukan dengan tujuan untuk mengurangi risiko terhadap ancaman erupsi gunung Merapi, relokasi ini ternyata dipandang sebagai suatu upaya memecah modal sosial yang selama ini telah terbangun secara mendalam pada suatu kelompok masyarakat yang tinggal di Kawasan rawan bencana.

Menurut Widodo (2017) penolakan relokasi ini terwujud dari semangat perlawanan yang diadopsi dari kearifan lokal sebagai berikut “sedumuk bathuk senyari bumi” berartikan satu jengkal tanah yang dipunyai akan dipertahankan dan dilestarikan selalu. Karena daerah ini merupakan tanah kelahiran dan merupakan hak milik masyarakat, sehingga harus selalu dilestarikan, dipertahankan dan dilestarikan. Selain itu, masyarakat juga memiliki pandangan mengenai sumber kehidupan dan ancaman yang telah menyatu dalam kehidupan masyarakat (*living harmony with risk disaster*), tidak sama dengan tindakan preventif yang diambil oleh pemerintah dengan menghindari bencana dulu baru memperkuat kesiapsiagaan di tempat aman. Penolakan ini akan berdampak buruk untuk

masyarakat, karena kawah Gunung Merapi kini sudah berubah terbuka ke arah selatan tenggara yakni mengarah ke Kalurahan Glagaharjo.

Melihat permasalahan di atas dibutuhkan manajemen bencana dengan memperhatikan modal sosial pada masyarakat. Modal sosial memainkan peran penting dalam kehidupan masyarakat Jawa. Modal sosial sebenarnya adalah kemampuan kelompok social atau masyarakat yang saling memperkuat satu sama lain yang dilakukan secara efektif dalam mewujudkan tujuannya. Dengan keragaman budaya yang dimiliki Indonesia sangat mempengaruhi cara masing-masing daerah dalam mengurangi risiko bencana.

Menurut Warayaningrum (2016) modal sosial menguntungkan individu maupun kelompok dalam menjalin hubungan dengan pihak lain, saling melengkapi satu sama lain dalam memenuhi sumberdaya, menjamin kredibilitas individu dan kelompok dengan mendorong kepercayaan dari pihak lain dengan kerjasama, menunjukkan identitas dan pengakuan. Tingkat manfaat modal sosial muncul secara alami dengan mempertimbangkan kepentingan masing-masing anggota dalam modal sosial tersebut. Menurut Istu (2018) Salah satu upaya untuk membangun ketangguhan warga untuk menghadapi bencana yaitu dengan melaksanakan inisiatif pengurangan bahaya bencana berbasis masyarakat. Bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan peran masyarakat dalam membangun modal sosial sehingga menjadi kekuatan internal. Sehingga dapat melaksanakan meminimalisir risiko bahaya bencana secara mandiri dan bisa lebih aktif lagi.

Oleh karena itu, peneliti ingin menganalisis apa saja modal sosial yang dimiliki masyarakat sekitar gunung Merapi di Wilayah Cangkringan yang termasuk wilayah KRB III namun tidak mau direlokasi sehingga dapat digunakan dalam upaya kesiapsiagaan bencana letusan Gunung Merapi juga akan berpengaruh pada pengurangan risiko bencana jika terjadi erupsi gunung Merapi dikemudian hari.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan dikaji adalah :

1. Bagaimana komponen modal sosial yang dimiliki masyarakat lereng gunung Merapi dalam kesiapsiagaan bencana erupsi gunung Merapi di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan?
2. Apa faktor pendorong dan penghambat modal sosial dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis komponen modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam tahap kesiapsiagaan bencana erupsi gunung Merapi di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

2. Mengidentifikasi faktor pendorong dan penghambat modal sosial dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang dapat di peroleh dari hasil penelitian ini adalah:

1.4.1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan serta kepustakaan untuk penelitian lanjutan terkait dengan tema dan topik manajemen bencana. Selain itu, juga diharapkan dapat menambah khasanah Ilmu Administrasi Publik khususnya dalam bidang Manajemen dan Kebijakan Publik.

1.4.2. Kegunaan praktis

Penelitian ini sebagai masukan bagi administrator publik, dan semua aparatur negara dalam rangka manajemen bencana khususnya erupsi gunung berapi dalam rangka pemanfaatan modal sosial dalam manajemen bencana. Serta untuk menambah wawasan dan mengembangkan kemampuan berfikir peneliti melalui penulisan karya ilmiah.

1.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang berjudul Modal Sosial Inklusif dalam Jejaringan Komunikasi Bencana disusun oleh Damayanti pada tahun 2016 tujuannya adalah untuk mengetahui modal sosial partisipatif apa yang ada dalam jaringan komunikasi warga pada tahap persiapan menghadapi bencana alam. Menggunakan metode

pengumpulan data kuantitatif yang didukung dengan data kualitatif. Penelitian dilakukan di salah satu desa yang terdampak erupsi Gunung Merapi di Jawa Tengah. Menggunakan konsep modal sosial, jaringan komunikasi dan pengurangan risiko bencana. Temuan mengidentifikasi empat modal sosial partisipatif ditemukan dalam jaringan komunikasi masyarakat selama tahap kesiapsiagaan bencana erupsi Merapi tahun 2010, yaitu hubungan dengan pemerintah daerah dan provinsi, dengan relawan, hubungan antara LSM, serta hubungan adat istiadat dengan Keraton Yogyakarta..

Penelitian yang dilakukan Maulana Istu bertujuan untuk mengetahui peran pemuda dalam pengurangan risiko bencana di Kepuharjo kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta dan melihat dampak peran pemuda dalam pengurangan risiko bencana terhadap ketahanan wilayah desa Kepuharjo. Menggunakan metode kualitatif dengan penyajian secara deskriptif. Dalam penelitian ini, observasi, wawancara mendalam, studi dokumen dan kajian literatur digunakan untuk pengumpulan data. Hasil menunjukkan jika pemuda berperan aktif dalam meminimalisir risiko bencana di Desa Kepuharjo. Dengan melakukan sosialisasi, pemetaan partisipatif, pelatihan PRB, simulasi, pemantauan, preservasi dan konservasi, serta sradio komunitas. Dari kelima indikator HFA, implikasinya dihasilkan 4 (empat) indikator, yaitu Mengidentifikasi, menilai dan memantau risiko bencana, Pengurangan risiko merupakan prioritas daerah dan nasional, meningkatkan kesiapsiagaan bencana, Menggunakan ilmu dan inovasi untuk membangun/mengembangkan budaya keselamatan yang eberlanjutan. Pada hal penurunan risiko dasar, pengaruh peran pemuda pada ketahanan daerah tidak

diterapkan. Ketahanan daerah Desa Kepuharjo termasuk dalam tingkat 4 yaitu pencapaian signifikan telah dicapai, namun masih terdapat kekurangan pada kapasitas operasional, komitmen dan pendanaan.

Pada tahun 2013, Irham Wida melakukan penelitian yang berjudul Peran modal sosial dalam memulihkan tatanan sosial dan ekonomi pasca erupsi Merapi 2010. Tujuan penelitian untuk mendapatkan informasi lebih lanjut tentang kegiatan sosial ekonomi di Deles setelah letusan Gunung Merapi tahun 2010. Penelitian dilakukan di Dusun Deles, kelurahan Sidorejo, Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten. Penelitian ini berfokus pada kehidupan sosial masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi Dusun Deles. Penelitian ini menggunakan teori modal sosial John Field, dimana terdapat empat elemen untuk mengatasi suatu masalah sosial. Yaitu jaringan, politik, aktor dan kepercayaan. Tatanan sosial dan perkembangan ekonomi Dusun Deles terkait dengan organisasi masyarakat setempat. Hasil penelitian ini adalah terdapat empat unsur yang sangat luas terkait dengan modal sosial masyarakat Dusun Deles. Keempat objek tersebut merupakan keyakinan yang dibangun oleh masyarakat Dusun Deles untuk berkomunikasi dan bersosialisasi dari dalam ke luar maupun sebaliknya. Operator dalam melakukan tugas sesuai dengan industri dan keterampilan masing-masing staf. Kebijakan pemerintah terhadap masyarakat sangat mendukung keberlanjutan dalam hal kesiapsiagaan. Jaringan tersebut bertujuan untuk mempercepat komunikasi dan interaksi dengan dunia luar dan untuk bertukar pikiran tentang masalah yang muncul.

Jurnal Internasional tentang manajemen bencana di Cina oleh Lixin dkk (2011) membandingkan sistem manajemen bencana di Cina dengan Amerika dan Jepang. Perbedaan sistem penanggulangan bencana Cina dengan Amerika dan Jepang yaitu: Pertama, manajemen bencana di Cina terdesentralisasi, tidak seperti di Amerika dan Jepang yang tersentralisasi. Kedua, payung hukum bencana di Cina terdesentralisasi di masing-masing lembaga, sedangkan di Amerika dan Jepang terintegrasi, satu payung hukum memayungi semua bencana. Ketiga, peran masyarakat dan swasta dalam penanggulangan bencana di Cina tidak secara jelas diatur dalam pemerintahan. Dalam manajemen bencana Amerika dan Jepang, partisipasi masyarakat dan swasta memainkan peranan penting. Keempat, Cina mempunyai anggaran manajemen bencana rendah, sedangkan anggaran manajemen bencana Amerika dan Jepang tinggi. Selain perbedaan yang amat signifikan tersebut, Cina juga mengalami kendala dalam melaksanakan manajemen bencana, yaitu: Koordinasi antar lembaga bencana tidak berjalan dengan baik, sehingga terjadi keterlambatan informasi yang berdampak pada penanggulangan bencana yang tidak efektif dan efisien; Tidak ada undang-undang manajemen bencana keseluruhan di Cina, yang mengatur dasar kebijakan, manajemen, tugas pokok, tanggung jawab, dan prosedur dalam penanggulangan bencana; Rencana darurat bencana sebagai dasar penyelamatan darurat memiliki banyak kekurangan, yaitu kurangnya analisis bencana, langkah-langkah penyelamatan, dan berkualitas rendah; Tidak ada pendidikan dan kesadaran dari masyarakat dalam pencegahan dan mitigasi bencana; Tidak ada asuransi bencana; Tidak ada mekanisme dan

prosedur partisipasi swasta dalam pencegahan dan mitigasi bencana; serta anggaran bencana Cina yang relatif sedikit.

Jurnal manajemen bencana di Amerika Latin ditulis oleh Hardoy dkk (2011) dan LaLone (2012). Hardoy dkk (2011) mengkaji tentang integrasi meminimalisir risiko bencana dalam manajemen rencana pembangunan dan lingkungan perkotaan dengan studi kasus pada Kota Manizales, Kota Medellin, Kota Moreno, dan Kota Santa Fe. Mencakup diskusi inovasi dalam sistem nasional dan dukungan dana untuk pengurangan risiko bencana. Kota Manizales terkenal dengan program pengembangan dan aksi lingkungan. Proses pembangunan perkotaan mengintegrasikan lingkungan perkotaan dengan manajemen risiko lokal, meliputi: kebijakan lingkungan kota dan rencana aksi kota untuk memfasilitasi implementasi kebijakan. Kota ini berhasil dalam mengintegrasikan pemerintah lokal dan regional, sektor swasta, universitas, dan ormas ke dalam partisipasi proses pembangunan. Program-program yang membangun antara lain adalah pengurangan pajak bagi mereka yang berperan dalam pengurangan kerentanan perumahan di daerah berisiko tinggi dan program asuransi bangunan. Moreno Argentina, masyarakat mengelola dapur umum dan memberikan ekstrakurikuler untuk anak sekolah. Santa Fe Argentina, mengkolaborasikan berbagai ormas dalam manajemen bencana. Setelah banjir 2003, muncul berbagai ormas yang membantu penanganan bencana. Tantangan bagi pemerintah Amerika Latin adalah memberikan mekanisme partisipatif untuk mendukung peranan masyarakat sipil dalam pengurangan risiko bencana.

Tabel 1.5
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Damayanti (2016)	Untuk mengidentifikasi modal sosial inklusif apa saja yang terdapat pada jaringan komunikasi masyarakat pada fase kesiapsiagaan menghadapi bencana alam	Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kuantitatif didukung data kualitatif	Ditemukan empat modal sosial inklusif yang terdapat pada jaringan komunikasi masyarakat pada fase kesiapsiagaan bencana alam Merapi 2010 yaitu relasi dengan para relawan bencana, relasi dengan pemerintah daerah maupun propinsi, relasi dengan lembaga swadaya masyarakat dan relasi tradisional dengan keraton Yogyakarta.
2.	Maulana Istu (2018)	Untuk menganalisis peran pemuda dalam pengurangan risiko bencana di Desa Kepuharjo, dan menganalisis implikasi peran pemuda dalam pengurangan risiko bencana terhadap ketahanan wilayah di Desa Kepuharjo.	Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pemaparan secara deskriptif. Sedangkan pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan observasi, wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan studi kepustakaan.	Menunjukkan bahwa pemuda berperan aktif dalam upaya pengurangan risiko bencana di Desa Kepuharjo, yaitu melalui sosialisasi dan pelatihan PRB, pemetaan partisipatif, pemantauan dan komunikasi, simulasi, radio komunitas, dan konservasi dan pelestarian. Peran yang dilakukan oleh pemuda dalam pengurangan risiko bencana memiliki implikasi terhadap ketahanan wilayah Desa Kepuharjo. Dari kelima indikator HFA, telah tercipta implikasi pada 4 (empat) indikator, yaitu (1). Pengurangan risiko bencana merupakan sebuah prioritas lokal dan nasional, (2). Mengidentifikasi, menjajagi dan memonitor risiko-risiko bencana, (3). Menggunakan pengetahuan, inovasi dan

				pendidikan untuk membangun/ mengembangkan budaya keselamatan dan ketahanan, dan (4). Memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana.
3.	Irham Wida (2013)	Untuk mengetahui kegiatan sosial dan ekonomi pasca bencana erupsi gunung merapi pada tahun 2010 di Dusun Deles Kelurahan Sidorejo Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten.	Penelitian ini menggunakan desain penelitian Diskritif Kualitatif	Dalam modal sosial ada empat item yang sangat konferhensif dalam masyarakat Dusun Deles. Keempat item itu yakni keyakinan yang dibangun masyarakat Dusun Deles dalam berkomunikasi dan bersosialisasi dari dalam keluar ataupun sebaliknya. Aktor dalam melaksanakan tugas masing-masing personil sesuai bidangnya dan kemampuan. Kebijakan pemerintah dengan masyarakat sangat mendukung untuk keberlangsungan mengenai kesiapsiagaan. Jaringan dibuat untuk mempercepat komunikasi, interaksi terhadap dunia luar dan juga bisa bertukar pikiran terhadap permasalahan yang terjadi.
4.	Lixin dkk (2011)	Untuk membandingkan sistem manajemen bencana di Cina dengan Amerika dan Jepang	Jurnal ini menggunakan desain penelitian Kualitatif	Perbedaan sistem penanggulangan bencana Cina dengan Amerika dan Jepang yaitu: Pertama, manajemen bencana di Cina terdesentralisasi, tidak seperti di Amerika dan Jepang yang tersentralisasi. Kedua, payung hukum bencana di Cina terdesentralisasi di masing-masing lembaga, sedangkan di Amerika dan Jepang terintegrasi, satu payung hukum memayungi semua bencana. Ketiga, peran masyarakat dan

				swasta dalam penanggulangan bencana di Cina tidak secara jelas diatur dalam pemerintahan.
5.	LaLone, Mary B. 2012.	Mengkaji tentang integrasi pengurangan risiko bencana ke dalam manajemen rencana pembangunan dan lingkungan perkotaan. .	Penelitian ini menggunakan desain penelitian Kualitatif dengan studi kasus pada Kota Manizales, Kota Medellin, Kota Moreno, dan Kota Santa Fe.	Kota ini berhasil dalam mengintegrasikan pemerintah lokal dan regional, sektor swasta, universitas, dan ormas ke dalam partisipasi proses pembangunan. Program-program yang membangun antara lain adalah pengurangan pajak bagi mereka yang berperan dalam pengurangan kerentanan perumahan di daerah berisiko tinggi dan program asuransi bangunan. Santa Fe Argentina, mengkolaborasi berbagai ormas dalam manajemen bencana. Tantangan bagi pemerintah Amerika Latin adalah memberikan mekanisme partisipatif untuk mendukung peranan masyarakat sipil dalam pengurangan risiko bencana.
6.	Debabrata Mondal (2015)	Mengetahui peran lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan bencana	Sebuah penelitian yang dilakukan di daerah yang terkena topan Aila di Bengal Barat.	Peran utama yang dilakukan oleh LSM yaitu menyediakan bahan bantuan, mengatur pengungsian kesehatan, ikut serta dalam penyelamatan dan mengatur tempat penampungan sementara. LSM juga memberikan pelatihan dan edukasi kepada anak-anak.

Sumber : kumpulan jurnal yang diolah

1.6. Kajian Pustaka

1.6.1. Administrasi Publik

Chandler dan Plano dalam Yeremias T. Keban (2014: 3) mengartikan bahwa administrasi publik merupakan proses sumber daya dan personel publik dikoordinasikan untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik adalah ilmu dan seni yang diarahkan untuk mengelola urusan publik serta melaksanakan semua tugas yang telah ditetapkan. Keduanya menekankan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses untuk mengatur keputusan-keputusan dalam kebijakan publik dan mengatur hal-hal yang berhubungan dengan urusan publik untuk memecahkan masalah publik. Sedangkan Marshall E., Louis W, Gladys O. Dimock, Dimock. Koenig (1960) dalam Syafiie (2006: 25) mendefinisikan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Definisi administrasi publik dalam Amin Ibrahim (2009: 17) merupakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksanaanya.

Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro dalam Syafiie (2006: 24) berpendapat bahwa administrasi publik adalah:

Administrasi publik merupakan suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah yang meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, legislative, dan yudikatif serta hubungannya di antara mereka,

memiliki peran penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. Dan administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Definisi yang diungkapkan Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro menekankan kerjasama antara eksekutif, legislative dan yudikatif dengan sektor swasta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada dasarnya pemerintah tidak bisa berkerja dengan sendiri maka dari itu memerlukan pihak-pihak lain dalam merespon kebutuhan masyarakat. Sejalan pula dengan gagasan yang dikemukakan oleh Nicholas Henry dalam Keban (2014:6) bahwa administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen supaya lebih mencerminkan efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik

Dari pemaparan di atas, dapat diartikan bahwa administrasi publik adalah serangkaian kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dengan mengorganisasikan dan mengkoordinasikan sumber daya yang tersedia dalam memenuhi kebutuhan politik secara efektif dan efisien.

1.6.2. Paradigma Administrasi Publik

Dalam perkembangannya, paradigma administrasi berkembang sejalan dengan perkembangan manusia. Dengan adanya perubahan paradigma administrasi, maka kita dapat mengetahui perkembangan ilmu dari administrasi publik. Henry menyarankan dalam Thoha (2008:18) : Untuk lebih memahami tentang administrasi negara, sebaiknya dipahami melalui paradigma. melalui paradigma ini ciri-ciri penyelenggaraan negara dapat diketahui. Paradigma dalam administrasi negara

sangat berguna, karena dengan begitu seseorang tahu di mana area ini dipahami pada levelnya saat ini.

Paradigma adalah seperangkat keyakinan atau kepercayaan mendasar yang menuntun seseorang untuk bertindak dalam kehidupan sehari-hari. Mustopaadijaja (2001) mendefinisikan paradigma sebagai “*grounded theory*” atau cara pandang yang didasarkan pada nilai-nilai tertentu, yang memuat teori, konsep, metode atau pendekatan mendasar yang dapat digunakan oleh para ahli teori dan praktisi dalam pemecahan masalah secara ilmiah. Pengembangan dan upaya pemecahan masalah yang memajukan kemajuan hidup dan kehidupan manusia.

Nicholas Henry mengungkapkan bahwa patokan suatu disiplin akademik mencakup focus dan lokus. Fokus pada pertanyaan tentang metode dasar apa yang digunakan di bidang ini atau metode. Sedangkan locus berisi where of the field atau lokasi metode tersebut diimplementasikan. Sesuai kategori tersebut, Henry menunjukkan perkembangan paradigma administrasi negara (Keban, 2014 : 31-33), yaitu:

Paradigma 1 (1900-1926) dikenal dengan paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow sebagai tokoh paradigma ini. Menekankan adanya sekat antara administrasi dan politik. Disini politik sebagai badan legislatif yang berperan menyampaikan keinginan rakyat dalam bentuk kebijakan, dan administrasi merupakan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak dari badan legislatif tersebut. Lokus

paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya abstrak karena tidak banyak dibahas secara jelas dan rinci.

Paradigma 2 (1927-1937) yaitu paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Willoughby, Gullick & Urwick merupakan tokoh dalam paradigma ini yang memperkenalkan fokus administrasi publik adalah prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*) yang menuntut mereka harus menerapkan dimana saja, atau universal. Sedangkan *lokus* paradigmanya abstrak karena berpendapat jika *fokus* tersebut bisa dilakukan dimana saja, termasuk di organisasi pemerintah.

Paradigma 3 (1950-1970) adalah Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Terdapat kontradiksi antara anggapan soal *value-free administration* di satu pihak dengan pendapat akan *value-laden politics* di lain pihak. Dalam praktiknya anggapan kedua yang berlaku, dikatakan secara tegas oleh John Gaus bahwa teori administrasi publik sesungguhnya juga teori politik. Hasilnya adalah paradigma baru yang memandang administrasi publik adalah ilmu politik dengan lokus pada birokrasi pemerintah, tetapi fokusnya tidak jelas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dibanding prinsip-prinsip administrasi publik, sehingga prinsip-prinsip administrasi publik menjadi kiris identitas.

Paradigma 4 (1956-1970) yaitu Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Fokus dari paradigma ini yaitu Perilaku organisasi, , penerapan teknologi modern, analisis manajemen. Paradigma ini terjadi

dalam dua arah perkembangan, yaitu yang berorientasi kepada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan yang berorientasi pada kebijakan publik. Semua fokus dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Karena itu, lokusnya menjadi tidak jelas.

Paradigma 5 (1970-sekarang) adalah paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Memiliki fokus dan lokus yang jelas. Terfokus pada organisasi publik, kebijakan publik, dan manajemen publik, sedangkan masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik merupakan lokus pada paradigmanya.

Berdasarkan definisi oleh Nicholas Henry, maka dalam penelitian ini cenderung mengarah kepada paradigma ke lima. Dalam paradigma ke lima telah memiliki fokus dan lokus yang jelas dengan teori manajemen publik. Sedangkan modal sosial dalam kesiapsiagaan bencana Gunung Merapi di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan merupakan Fokus penelitian ini, sedangkan lokusnya adalah Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

1.6.3. Manajemen Publik

John D. Millet (1954) dalam Syafiie (2006: 49) yang mendefinisikan Manajemen sebagai suatu proses kepemimpinan bagi kelompok formal yang diorganisasikan untuk bekerja guna mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan George Terry dalam Syafiie (2006:49) menunjukkan bahwa manajemen adalah suatu tahapan yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian

yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu dengan menggunakan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Administrasi publik pada hakekatnya adalah pengelolaan lembaga-lembaga pemerintah. Overman di Keban, (2014:92-93), menunjukkan jika manajemen publik adalah studi interdisipliner dari aspek umum organisasi dan merupakan kombinasi dari kegiatan manajemen seperti *planning, organizing, dan controlling* ddengan sumber daya manusia, keuangan, material, informasi dan politik di sisi lain. Dengan kata lain, administrasi publik adalah proses pengerahan sumber daya manusia dan non manusia sesuai dengan “kaidah” kebijakan publik.

OTT, Hyde, dan Shafritz dalam Pasolong (2007:83), mengungkapkan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan Non SDM sesuai perintah kebijakan publik.

Manajemen publik merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik, karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen pemerintahan saja tetapi juga mencakup aspek politik, sosial, cultural dan hukum yang berpengaruh pada lembaga-lembaga publik. Salah satu permasalahan yang dihadapi negara Indonesia yaitu bencana. Karena indonesia merupakan negara yang rawan bencana. Maka dari itu salah satu kegiatan

manajemen publik oleh pemerintah adalah manajemen bencana sebagai upaya penanggulangan bencana yang terjadi di Indonesia.

1.6.4. Manajemen Bencana

1.6.4.1. Bencana

Istilah bencana sudah tidak asing lagi bagi masyarakat di belahan dunia, oleh karena itu terdapat banyak definisi dari bencana. Arie Priambodo (2013: 22) mendefinisikan bencana sebagai:

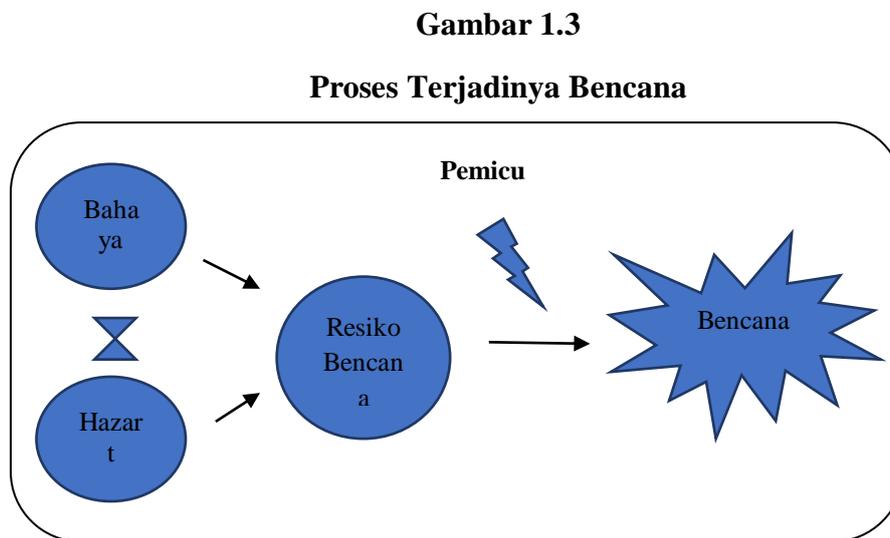
“Bencana adalah suatu kejadian alam, buatan manusia, atau perpaduan antara keduanya yang terjadi secara tiba-tiba sehingga menimbulkan dampak negatif yang dahsyat bagi kelangsungan kehidupan. Dalam kejadian tersebut, unsur yang terkait langsung atau terpengaruh harus merespons dengan melakukan tindakan luar biasa guna menyesuaikan sekaligus memulihkan kondisi seperti semula atau menjadi lebih baik.

Sedangkan definisi bencana menurut Undang – undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 1 angka 1 :

“..... Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh factor alam dan/atau non-alam maupun factor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”.

Secara umum, terjadinya bencana disebabkan karena adanya interaksi antara ancaman (*hazard*) dengan kerentanan. Menurut Undang – undang Nomor 24 Tahun 2007, Ancaman bencana adalah “suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana”. Sedangkan kerentanan dampak atau risiko bencana adalah “kondisi atau karakteristik biologis, geografis, social, ekonomi, politik, budaya dan teknologi suatu masyarakat di suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang

mengurangi kemampuan masyarakat untuk mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak bahaya tertentu”.



(Sumber : Nurjanah dkk. *Manajemen Bencana*. 2013 hal 14)

Setelah terjadinya bencana, pasti timbulah dampak pada lingkungan sekitarnya. Baik dampak yang besar maupun dampak yang kecil. Dampak dari bencana beranekaragam dan meliputi beberapa sector kehidupan masyarakat. UNDRO dalam Nurjanah,dkk (2013 : 33) menyatakan bahwa bencana dapat mengganggu inisiatif – inisiatif pembangunan, dengan cara: (1) hilangnya sumber – sumber daya, (2) gangguan terhadap program – program, (3) pengaruh pada iklim investasi, (4) pengaruh pada system non-formal, (5) destabilitas politik.

Sedangkan menurut Benson dan Clay seperti dikutip Nurjanah dkk (2011: 35), dampak bencana dibagi menjadi tiga bagian, yakni:

1. Dampak langsung (*direct impact*), meliputi kerugian finansial dari kerusakan aset ekonomi, misalnya rusaknya bangunan seperti tempat tinggal dan tempat usaha, infrastruktur, lahan pertanian dan lain-lain, yang dalam istilah ekonomi disebut *stock value*.

2. Dampak tidak langsung (*indirect impact*) meliputi berhentinya proses produksi, hilangnya output dan sumber penerimaan, yang dalam istilah ekonomi disebut *flow value*.
3. Dampak sekunder (*secondary impact*) atau dampak lanjutan. Contoh: terhambatnya pertumbuhan ekonomi, terganggunya rencana pembangunan yang telah disusun, meningkatnya defisit neraca pembayaran, meningkatnya angka kemiskinan dan lain-lain.

1.6.4.2. Definisi Manajemen Bencana

Dalam Undang – undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, mendefinisikan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam undang – undang 24 tahun 2007 ini tidak dikatakan dengan manajemen bencana, melainkan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Namun penanggulangan bencana ini diambil dari kata *disaster manajement* yang berarti penanggulangan bencana atau manajemen bencana. Maka penanggulangan juga dapat diartikan sebagai manajemen.

Sedangkan menurut *National Fire Protection Association (NFPA) 1600: Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs* dalam Soehatman Ramli (2010:10) mendefinisikan manajemen bencana adalah upaya sistematis komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat, dan akurat untuk menekan korban dan kerugian yang ditimbulkannya.

Menurut Nurjanah dkk (2013 : 42) mengartikan bahwa Manajemen bencana adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana serta segala aspek yang

berkaitan dengan bencana, terutama risiko bencana dan bagaimana menghindari resiko bencana. Manajemen bencana merupakan proses dinamis tentang bekerjanya fungsi – fungsi manajemen yang terdiri dari fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) dalam proses penanganan bencana. Cara kerja manajemen bencana ini melalui kegiatan – kegiatan yang ada pada tiap siklus yaitu pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan, tanggap darurat, serta pemulihan.

Kegiatan manajemen bencana merupakan kegiatan yang tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dari berbagai aspek kehidupan masyarakat. Kegiatan manajemen bencana ini dilakukan oleh berbagai sector. Berbagai pihak ini harus bekerjasama dan menyamakan persepsi tentang bencana dan manajemen melalui system manajemen bencana. Melalui manajemen bencana, program-program dilaksanakan pada setiap siklus atau bidang kerja oleh para actor kepentingan secara terus – menerus.

1.6.4.3. Tujuan Manajemen Bencana

Diperlukannya manajemen bencana bertujuan untuk :

- Mempersiapkan diri untuk meghadapi bencana ataupun kejadian yang tidak diinginkan yang terjadi secara tiba – tiba.
- Menekan korban jiwa dan kerugian yang dapat timbulkan oleh bencana.
- Meningkatkan kesadaran semua pihak akan bencana sehingga mau terlibat dalam proses penanganan bencana.

- Melindungi masyarakat dari dampak bencana, sehingga dapat meminimalisir korban dan penderitaan yang dialami. (Nurjanah dkk, 2011:11)

Di dalam Undang – undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 4, disebutkan beberapa tujuan penanggulangan bencana, yaitu:

- Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana
- Menyelaraskan peraturan perundang – undang yang sudah ada
- Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinir, dan menyeluruh
- Menghargai budaya local
- Membangun partisipasi dan kemitraan public serta swasta
- Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan, dan
- Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

1.6.4.4. Tahapan Manajemen Bencana

Mengelola bencana harus dilaksanakan dan dikelola secara terencana dengan baik dan sistematis dan jauh sebelum bencana terjadi melalui suatu proses. Banyak sekali tugas dan kegiatan yang harus dilakukan dalam setiap fase manajemen bencana tersebut. Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana proses manajemen bencana dapat dikelompokkan menjadi 3 tahapan dengan berbagai aktivitas yang saling terkait satu sama lain dimulai dari pra bencana, pada saat tanggap darurat, dan pasca bencana yang dijabarkan sebagai berikut :

1. Tahap Pra Bencana

Tahapan pra bencana yaitu tahapan manajemen bencana yang dilakukan pada saat sebelum terjadi bencana yang meliputi kesiagaan, peringatan dini, dan mitigasi. Sedangkan dalam Nurjanah dkk (2013 : 47) menjelaskan bahwa langkah – langkah yang dilakukan saat pra bencana yaitu (1) mengenali bahaya yang ada di sekitar kita. (2) mengidentifikasi risiko berdasarkan probabilitas / dampaknya. (3) menganalisis jenis ancaman yang beresiko tinggi dari beberapa ancaman yang ada. (4) mengelola resiko dengan melakukan pencegahan, mitigasi, dan memindahkan sebagian risiko. (5) menerima dengan pasrah adanya bahaya namun masyarakat harus disiagakan. (6) diadakannya pemantauan secara terus-menerus terhadap perkembangan ancaman dan kerentanan masyarakat untuk mengantisipasi upaya peningkatan kemampuan yang diperlukan. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap pra bencana ini meliputi:

a. Kesiapsiagaan (*Preparedness*)

Kesiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Tahapan ini sangat penting dan strategis karena menentukan ketahanan anggota masyarakat dalam menghadapi datangnya suatu bencana, namun tidak mudah dilakukan. Berikut ini adalah beberapa prinsip dasar kesiapsiagaan menurut Drabek & Hoetmar dikutip oleh Kusumasari (2010:26-27):

- Kesiapsiagaan merupakan proses yang berkesinambungan

- Kesiapsiagaan mengurangi ketidaktahuan selama bencana
- Kesiapsiagaan merupakan kegiatan Pendidikan
- Kesiapsiagaan didasarkan pada pengetahuan
- Kesiapsiagaan menyebabkan timbulnya tindakan yang tepat
- Resistensi terhadap kesiapsiagaan bencana diberikan
- Perencanaan yang sederhana merupakan sebuah tujuan yang jelas

Menurut para ahli kesiapsiagaan merupakan tahap paling penting dalam manajemen bencana karena kegiatan ini dapat membantu menyelamatkan nyawa, meminimalkan segala dampak negatif yang dapat terjadi akibat bencana. Lalu kesiapsiagaan dapat meningkatkan koordinasi dan komunikasi antara stakeholder dan masyarakat dan dapat mengidentifikasi sumberdaya yang diperlukan dalam penanggulangan bencana. Sehingga kesiapsiagaan akan membawa masyarakat pada daerah rawan bencana pada tataran kesiapan yang lebih baik dalam menghadapi bencana.

Menurut Mulyono dalam Bagus (2015) terdapat lima aspek tentang konsepsi kesiapsiagaan bencana, yaitu :

1. Pengetahuan tentang bencana

Dilihat dari kemampuan masyarakat dalam mempersiapkan dan bersikap untuk merespon bahaya ancaman bencana yang mengancam.

2. Kebijakan kesiapsiagaan bencana dalam komunitas

Dapat dilihat dari masyarakat yang telah memiliki pemahaman atau kesadaran dan kesepakatan bersama untuk menyelamatkan diri dari ancaman bencana ketika telah mendapatkan informasi tentang bencana.

3. Rencana tanggap darurat

Tanggap darurat bencana meliputi kegiatan penyelamatan, evakuasi, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengungsian, penyelamatan dan pemulihan prasarana. Masyarakat akan berusaha untuk menyelamatkan diri sesuai dengan apa yang mereka pelajari saat terjadi ancaman bencana.

4. Peringatan dini

Masyarakat mampu memahami apa, siapa, kapan dan bagaimana yang harus mereka lakukan ketika kondisi siaga darurat, pasca siaga darurat dan tanggap darurat bencana.

5. Mobilitas sumber daya

Masyarakat mampu membuat langkah-langkah strategis seperti mengamankan aset.

b. Peringatan Dini (*Early Warning*)

Peringatan dini yaitu serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU 24/2007) atau Upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Pemberian peringatan dini harus : Menjangkau masyarakat (*accessible*), Segera (*immediate*), Tegas tidak membingungkan (*coherent*), Bersifat resmi (*official*).

c. Mitigasi Bencana

Menurut Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008, mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui

pembangun fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Kegiatan mitigasi dapat dilakukan melalui a) pelaksanaan penataan ruang; b) pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan c) penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 47 ayat 2 tentang Penanggulangan Bencana).

Mitigasi bencana harus dilakukan secara terencana dan komprehensif melalui berbagai upaya dan pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan Teknis

Secara teknis mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi dampak suatu bencana. misalnya dengan membuat desain bangunan yang kuat sehingga tahan gempa, membuat material yang tahan bencana dan membuat rancangan teknis pengamanan.

2. Pendekatan Manusia

Pendekatan manusia ini ditujukan agar masyarakat lebih paham tentang bahaya bencana. maka perilaku dan cara hidup masyarakat harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan potensi bencana yang ada.

3. Pendekatan Administratif

Misalnya dengan tata ruang dan lahan yang disusun dengan memperhitungkan aspek risiko bencana, penerapan kajian bencana untuk setiap kegiatan industri beresiko tinggi, melakukan pelatihan bencana, dan lain sebagainya.

4. Pendekatan kultural

Diperlukan pendekatan kultural untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bencana. Karena masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa bencana itu adalah takdir sehingga harus diterima. Pencegahan bencana harus disesuaikan dengan budaya dan tradisi yang berkembang di masyarakat.

2. Tahap saat terjadi bencana

Tahapan ini adalah tahapan yang paling krusial saat bencana terjadi. Oleh karena itu perlu dilakukan langkah – langkah tanggap darurat untuk dapat mengatasi dampak bencana dengan cepat dan tepat.

a. Tanggap Darurat (*response*)

Arie Priambodo (2009:18) mengatakan bahwa *Response* merupakan tindakan tanggap bencana yang meliputi dua unsur terpenting, yakni tindakan penyelamatan dan pertolongan. Pertama-tama, tindakan tanggap bencana tersebut ditujukan untuk menyelamatkan dan menolong jiwa manusia baik secara personal, kelompok maupun masyarakat secara keseluruhan. Kedua, ditujukan untuk menyelamatkan harta benda yang berhubungan dengan keberlangsungan hidup personal, kelompok maupun masyarakat selanjutnya. Sedangkan menurut Soehatman Ramli (2010: 35) tanggap darurat (*response*) adalah:

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

Fungsi respons dalam manajemen bencana menurut Bevaola Kusumasari (2010:28) adalah tindakan yang diambil untuk membatasi cedera, hilangnya nyawa, serta kerusakan harta benda dan lingkungan. modal

Kegiatan respons dapat dilakukan melalui kegiatan peringatan, evakuasi, dan penyediaan tempat penampungan/*shelter*.

Beberapa aktivitas yang dilakukan pada tahapan tanggap darurat antara lain: a) pengkajian yang dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya; b) penentuan status keadaan darurat bencana; c) penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; d) pemenuhan kebutuhan dasar; e) perlindungan terhadap kelompok rentan; dan f) pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 48 tentang Penaanggulangan Bencana).

3. Tahap pasca bencana

Tahap pasca bencana mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Pemulihan (*recovery*)

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi. Beberapa kegiatan yang terkait dengan pemulihan adalah a) perbaikan lingkungan daerah bencana; b) perbaikan prasarana dan sarana umum; c) pemberian bantuan perbaikan rumah

masyarakat; d) pemulihan sosial psikologis; e) pelayanan kesehatan; f) rekonsiliasi dan resolusi konflik; g) pemulihan sosial ekonomi budaya, dan j) pemulihan fungsi pelayanan publik.

b. Rehabilitasi (*rehabilitation*)

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan : perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan, dan pemulihan fungsi pelayanan publik.

c. Rekonstruksi (*reconstruction*)

Rekonstruksi adalah perumusan kebijakan dan usaha serta langkah-langkah nyata yang terencana baik, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali secara permanen semua prasarana, sarana dan sistem kelembagaan, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat, dengan sasaran utama tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana.

Menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencanapada Pasal 3 ayat 3,Sasaran substansial rehabilitasi dan rekonstruksi adalah :

- a. Aspek kemanusiaan, yang antara lain terdiri dari sosial psikologis, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, keamanan dan ketertiban, partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat;
- b. Aspek perumahan dan permukiman, yang terdiri dari perbaikan lingkungan daerah bencana, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat dan pembangunan kembali sarana sosial masyarakat;
- c. Aspek infrastruktur pembangunan, yang antara lain terdiri dari perbaikan prasarana dan sarana umum, pemulihan fungsi pemerintah, pemulihan fungsi pelayanan publik, pembangunan kembali sarana dan prasarana, penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana, Peningkatan fungsi pelayanan publik dan Peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat;
- d. Aspek ekonomi, yang antara lain terdiri dari pemulihan sosial ekonomi dan budaya, peningkatan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, mendorong peningkatan ekonomi lokal seperti pertanian, perdagangan, industri, pariwisata dan perbankan;
- e. Aspek sosial yang antara lain terdiri dari pemulihan konstruksi sosial dan budaya, pemulihan kearifan dan tradisi masyarakat, pemulihan hubungan antar budaya dan keagamaan dan pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat;
- f. Aspek lintas sektor yang antara lain terdiri dari pemulihan aktivitas/kegiatan yang meliputi tata pemerintahan dan lingkungan hidup;

Dalam manajemen bencana, masyarakat adalah subyek sekaligus obyek.

Maka dalam manajemen bencana perlu memperhatikan modal yang ada di dalam masyarakat. Modal – modal yang dimiliki masyarakat yaitu :

- a. Modal Manusia berupa kemampuan personal seperti pengetahuan,kesehatan keahlian dan keadaan-keadaan terkait lainnya.
- b. Modal Sumber daya alam.

- c. Modal Ekonomi Produktif berupa aset ekonomi dan finansial.
- d. Modal Sosial berupa norma, partisipasi dalam jejaringan dan tindakan pro aktif.

Dalam penelitian ini Langkah Manajemen Bencana yang akan peneliti lihat adalah pada tahap prabencana yaitu kesiapsiagaan. Dan modal pada masyarakat yang dilihat adalah modal sosial. Karena modal sosial menjadi aspek penting dalam peningkatan kapasitas masyarakat di daerah rawan bencana.

1.6.5. Modal Sosial

1.6.5.1. Konsep Modal Sosial

Teori modal social pada awalnya berkembang dari teori sosiologi kemudian berkembang pada bidang keilmuan lain seperti politik, ekonomi, geografi, bahkan ilmu kesehatan dan psikologis. Teori modal social berkembang dalam menganalisis peran manusia dan interaksi dengan sesamanya dalam mewujudkan pola kehidupan bersama untuk menyelesaikan masalah – masalah bersama yang ada. Portes dalam Harini dkk (2017:23) mengatakan bahwa modal social sangat manjur bagi semua masalah yang menimpa komunitas dan masyarakat. Konsep social ini muncul berdasarkan pemikiran bahwa anggota masyarakat tidak mungkin secara individual dapat mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi. Maka diperlukan kebersamaan dan kerjasama yang baik dari masyarakat yang berkepentingan untuk menyelesaikan masalah.

Cox dalam Pontoh (2010) mengungkapkan bahwa modal sosial adalah serangkaian proses hubungan antar manusia yang ditopang oleh jaringan, norma-

norma dan kepercayaan sosial yang memungkinkan efektif dan efisiennya koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan dan kebijakan bersama.

Sedangkan Fukuyama dalam Rijanta dkk (2014:112) mendefinisikan modal social sebagai kemampuan yang timbul dari suatu kepercayaan (*trust*) dalam komunitas. Menurut Cohen dan Pursk dalam Inayah (2012) modal social adalah investasi dari hubungan masyarakat dengan pola hubungan yang dikaitkan oleh kepercayaan, *mutual understanding*, dan nilai kebersamaan. Sedangkan Suharto dalam Inayah (2012) mengatakan bahwa modal social adalah sumberdaya yang muncul dari adanya interaksi orang dalam komunitas.

Menurut Robert Lawang, modal sosial menunjuk pada semua kekuatan kekuatan sosial komunitas yang dikonstruksikan oleh individu atau kelompok dengan mengacu pada struktur sosial yang menurut penilaian mereka dapat mencapai tujuan individual dan/atau kelompok secara efisien dan efektif dengan modal-modal lainnya (Lawang, 2004:24). Konsep modal sosial menawarkan betapa pentingnya suatu hubungan. Dengan membangun suatu hubungan satu sama lain, dan memeliharanya agar terjalin terus, setiap individu dapat bekerjasama untuk memperoleh hal-hal yang tercapai sebelumnya serta meminimalisasikan kesulitan yang besar. Modal sosial menentukan bagaimana orang dapat bekerja sama dengan mudah.

Hakikat modal sosial adalah hubungan sosial yang terjalin dalam kehidupan sehari-hari warga masyarakat. Hubungan sosial mencerminkan hasil interaksi social dalam waktu yang relatif lama sehingga menghasilkan jaringan, pola

kerjasama, pertukaran sosial, saling percaya, termasuk nilai dan norma yang mendasari hubungan sosial tersebut (Ibrahim, 2006:110).

Pada masyarakat dikenal beberapa jenis modal, yaitu modal budaya (*cultural capital*), modal manusia (*human capital*), modal keuangan (*financial capital*) dan modal fisik. Modal budaya lebih menekankan pada kemampuan yang dimiliki seseorang, yang diperoleh dari lingkungan keluarga atau lingkungan sekitarnya. Modal manusia lebih merujuk pada kemampuan, keahlian yang dimiliki individu. Modal keuangan merupakan uang tunai yang dimiliki, tabungan pada bank, investasi, fasilitas kredit dan lainnya yang bisa dihitung dan memiliki nilai nominal. Modal fisik dikaitkan dengan segala sesuatu yang berkaitan dengan material atau fisik. Modal sosial akan dapat mendorong keempat modal di atas dapat digunakan lebih optimal lagi.

Menurut Woolcock (2001) dalam Suyanto Prasetyo (2010:14) modal sosial dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu:

1. *Social Bonding* (Nilai, Kultur, Persepsi dan Tradisi atau adat-istiadat) *Social bonding* adalah tipe modal sosial dengan karakteristik adanya ikatan yang kuat (adanya perekat sosial) dalam suatu sistem kemasyarakatan. Misalnya, kebanyakan anggota keluarga mempunyai hubungan kekerabatan dengan keluarga yang lain, mungkin masih berada dalam satu etnis. Yang mengakibatkan timbulnya rasa empati, rasa percaya, rasa simpati, rasa berkewajiban maupun rasa percaya. Lalu adanya kesepakatan bersama di dalam masyarakat yang berbentuk aturan formal dengan sanksi yang jelas seperti

undang-undang. Ataupun berbentuk sanksi nonformal seperti pengucilan di dalam masyarakat. Hal ini akan menimbulkan rasa takut di dalam masyarakat sehingga membentuk suatu keteraturan di dalam masyarakat.

2. *Social Bridging* (bisa berupa Institusi maupun mekanisme) *Social Bridging* (jembatan sosial) merupakan suatu ikatan sosial yang timbul sebagai reaksi atas berbagai macam karakteristik kelompoknya. Ia bisa muncul karena adanya berbagai macam kelemahan yang ada disekitarnya sehingga mereka memutuskan untuk membangun suatu kekuatan dari kelemahan yang ada. Terbentuk di antara orang-orang yang berbeda, termasuk pula orang-orang dari komunitas, budaya, atau latar belakang sosial-ekonomi yang berbeda. Individu-individu dalam komunitas akan mudah mengumpulkan informasi dan pengetahuan dari lingkungan luar komunitasnya dan tetap memperoleh informasi yang aktual dari luar kelompoknya. *Social bridging* terbentuk karena adanya jaringan sosial yang memiliki intensitas ikatan yang cukup longgar.
3. *Social Linking* (hubungan/jaringan sosial) Merupakan hubungan sosial yang dikarakteristikan dengan adanya hubungan di antara beberapa level dari kekuatan sosial maupun status sosial yang ada dalam masyarakat. Misalnya, hubungan antara elite politik dengan masyarakat umum. Dalam hal ini elite politik yang dipandang khalayak sebagai public figure/tokoh, dan mempunyai status sosial daripada masyarakat kebanyakan. Namun mereka sama-sama mempunyai kepentingan untuk mengadakan hubungan. Modal sosial yang bersifat mengaitkan memungkinkan individu-individu untuk menggali dan

mengelola sumber daya, ide, informasi, dan pengetahuan dalam suatu komunitas atau kelompok pada level pembentukan dan partisipasi dalam organisasi formal.

Pada dasarnya ketiga tipe modal sosial ini dapat bekerja tergantung dari keadaannya. Tipe ini dapat bekerja dalam kelemahan maupun kelebihan dalam suatu masyarakat. Tipe ini dapat digunakan dan dijadikan pendukung sekaligus penghambat dalam ikatan sosial tergantung bagaimana individu dan masyarakat memaknainya. Modal social merupakan salah satu factor penting dalam pembangunan, karena modal social mampu mempengaruhi efisiensi dan efektivitas kebijakan.

Robert D. Putnam dalam Supratiwi, 2013 mengartikan bahwa modal social sebagai gambaran organisasi social, seperti jaringan, norma dan kepercayaan social yang memfalisasi koordinasi dan kerja sama yang saling menguntungkan. Komponen modal sosial tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kepercayaan (*trust*)

Fukuyama (1996) dalam Harini (2017) kepercayaan adalah harapan yang tumbuh di dalam sebuah masyarakat yang ditunjukkan oleh adanya perilaku jujur, teratur, dan kerjasama berdasarkan norma-norma yang dianut bersama. Unsur utama dan terpenting dari modal sosial adalah kepercayaan (*trust*). Tindakan kolektif yang didasari saling percaya akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk dan dimensi terutama dalam konteks kemajuan bersama. Hal ini memungkinkan masyarakat untuk bersatu dan memberikan kontribusi pada peningkatan modal sosial. Kepercayaan terdiri dari kejujuran, kewajaran, sikap egaliter, toleransi, dan kemurahan hati.

2. Norma (*norms*)

Norma adalah sekumpulan aturan yang diharapkan dapat dipatuhi dan diikuti oleh anggota masyarakat pada suatu entitas sosial tertentu. Norma-norma ini biasanya mengandung sanksi sosial yang dapat mencegah individu berbuat sesuatu yang menyimpang. Aturan-aturan tersebut biasanya tidak tertulis tapi dipahami oleh setiap anggota masyarakatnya dan menentukan pola tingkah laku yang diharapkan dalam konteks hubungan sosial. Norma-norma terdiri atas pemahaman-pemahaman, nilai-nilai, harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang diyakini dan dijalankan bersama oleh sekelompok orang. Norma-norma dapat bersumber dari agama, panduan moral, maupun standar-standar sekuler. Norma sosial akan menentukan kuatnya hubungan antar individu karena merangsang kohesifitas sosial yang berdampak positif bagi perkembangan masyarakat.

3. Jaringan

Salah satu kunci keberhasilan membangun modal sosial terletak pula pada kemampuan sekelompok orang dalam suatu asosiasi atau perkumpulan dalam melibatkan diri dalam suatu jaringan hubungan sosial. Masyarakat selalu berhubungan sosial dengan masyarakat yang lain melalui berbagai variasi hubungan yang saling berdampingan dan dilakukan atas prinsip kesukarelaan (*voluntary*), kesamaan (*equality*), kebebasan (*freedom*), dan keadaban (*civility*). Kemampuan anggota kelompok/masyarakat untuk selalu menyatukan diri dalam suatu pola hubungan akan sangat besar pengaruhnya dalam menentukan kuat tidaknya modal sosial suatu kelompok. Network menjadi media ikatan antar orang atau kelompok melalui hubungan kerjasama yang

dipertahankan berdasarkan norma dan kepercayaan. Melalui jaringan maka orang akan saling tau dan saling menolong. Setiap komunitas harus memiliki jaringan sosial yang luas agar memperkuat ketahanan mereka. Karena jaringan adalah salah satu sumber informasi. Jaringan terdiri dari solidaritas, partisipasi, kerjasama dan resiprositas.

Tabel 1.6

Unsur-unsur Modal Sosial Menurut Ahli

No	Woolcock	Putnam
1.	<i>Bonding</i>	Kepercayaan, Norma, Kebudayaan
2.	<i>Bridging</i>	-
3.	<i>Lingking</i>	Jejaring

1.6.5.2. Faktor Pendorong dan Penghambat Modal Sosial

Helpem et al (dalam Budi, 2018) menjabarkan faktor determinan yang mendorong pembentukan modal social sebagai berikut :

1. Kebiasaan

Kebiasaan adalah adalah sesuatu yang telah dilakukan untuk sejak lama dan menjadi bagian dari kehidupan suatu kelompok masyarakat, biasanya dari suatu negara, kebudayaan, waktu, atau agama yang sama. kebiasaan dalam kebudayaan dapat dilihat melalui unsur-unsur yang menyangkut penilai, unsur-unsur yang berhubungan dengan apa yang seharusnya, dan unsur-unsur yang menyangkut kepercayaan.

2. Kedudukan dan peranan individu

Peranan adalah sesuatu yang diperbuat, sesuatu tugas, sesuatu hal yang pengaruhnya pada suatu peristiwa sesuai dengan kedudukan sosial tertentu.

Peranan merupakan aspek dari kedudukan atau status, jika seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya berarti ia menjalankan peranannya. Peranan menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

3. Pendidikan

Pendidikan adalah pembelajaran pengetahuan, keterampilan, dan kebiasaan sekelompok orang yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui pengajaran, pelatihan, atau penelitian. Pendidikan termasuk instrumen utama pembangunan kualitas sumber daya manusia. M. J. Langeveld (dalam Budi, 2018) menjelaskan bahwa pendidikan merupakan upaya membimbing manusia yang belum dewasa untuk menjadi dewasa. Konsep tersebut bermakna pendidikan merupakan kegiatan untuk membimbing seseorang menuju kedewasaan dan kemandirian.

4. Kelas sosial dan kesenjangan ekonomi

Kelas sosial yaitu merujuk kepada perbedaan hierarkis (atau stratifikasi) antara seseorang atau kelompok manusia dalam masyarakat. Biasanya ukuran yang dipakai untuk menggolongkan anggota-anggota masyarakat ke dalam suatu lapisan masyarakat yaitu dengan ukuran ilmu pengetahuan melalui pendidikan yang ditempuh seseorang. Semakin tinggi gelar yang didapat atau semakin tinggi pendidikan yang ditempuh seseorang maka

akan menempati lapisan teratas. Kedua, dengan ukuran kekayaan yang dapat dilihat melalui penghasilan yang dihasilkan seseorang.

1.7. Fenomena Penelitian

1.7.1. Modal Sosial

Fenomena yang diamati meliputi:

a. *Bonding social capital* adalah modal sosial yang membangun dan mengikat dalam suatu sistem kemasyarakatan. Dengan unsur modal sosial :

- Kepercayaan (*trust*)

Kepercayaan adalah suatu bentuk keinginan untuk mengambil resiko dalam hubungan-hubungan sosialnya yang didasari oleh perasaan yakin bahwa orang lain akan melakukan sesuatu seperti yang diharapkan dan akan bertindak saling mendukung.

- Norma (*Norms*)

Norma adalah sekumpulan aturan yang diharapkan, dipatuhi oleh anggota masyarakat pada suatu etnis tertentu.

b. *Bridging social capital* adalah modal sosial yang menjembatani, merupakan suatu ikatan sosial yang timbul sebagai reaksi atas berbagai macam karakteristik kelompoknya

c. *Lingking social capital* adalah hubungan sosial yang mengatikan, dengan adanya hubungan di antara beberapa level dari kekuatan sosial maupun status sosial yang ada dalam masyarakat. Dengan unsur:

- Jaringan (*Networks*)

Jaringan adalah sekelompok orang yang dihubungkan oleh perasaan simpati dan kewajiban serta norma melalui hubungan kerjasama untuk mengatasi masalah.

1.7.2. Faktor Pendorong Pembentukan Modal Sosial

a. Kebiasaan

Kebiasaan adalah adalah sesuatu yang telah dilakukan untuk sejak lama dan menjadi bagian dari kehidupan suatu kelompok masyarakat, biasanya dari suatu negara, kebudayaan, waktu, atau agama yang sama.

b. Kedudukan dan peranan individu

Peranan adalah sesuatu yang diperbuat, sesuatu tugas, sesuatu hal yang pengaruhnya pada suatu peristiwa sesuai dengan kedudukan sosial tertentu.

c. Pendidikan

Pendidikan adalah pembelajaran pengetahuan, keterampilan, dan kebiasaan sekelompok orang yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui pengajaran, pelatihan, atau penelitian.

d. Kelas sosial dan kesenjangan ekonomi

Kelas sosial yaitu merujuk kepada perbedaan hierarkis (atau stratifikasi) antara insan atau kelompok manusia dalam masyarakat atau budaya.

1.8. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan Sugiyono (2014:2). Penelitian merupakan suatu proses atau upaya yang dilakukan secara

terencana dan sistematis untuk memperoleh jawaban atas pemecahan masalah dari pertanyaan fenomena-fenomena yang ada. Didalam sebuah penelitian sangat diperlukan suatu metode agar tujuan yang diinginkan tercapai.

1.8.1. Desain Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan adalah menggunakan metode kualitatif. Menurut Sugiyono (2011:8) metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor (2016:22) metodologi kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Sedangkan tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Menurut Sugiono (2014:11) penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menggabungkan dengan variable yang lain. Penggunaan desain penelitian deskriptif kualitatif dalam penelitian ini adalah untuk memberikan penjelasan dengan menggambarkan dan menguraikan modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi serta faktor apa saja yang mendorong pembentukan modal sosial di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

1.8.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kalurahan Glagaharjo, Kapanewon Cangkringan.

1.8.3. Informan Penelitian

Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian. Peneliti menggunakan *purposive* sampling dalam memilih subjek pada penelitian ini, dengan menghususkan pada subjek yang sesuai dengan *purposive* atau tujuan dari penelitian ini. Menurut Sugiyono (2014: 61) *Purposive* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu, yaitu dengan memilih informan yang mampu memberikan informasi baik data primer maupun sekunder dan dapat memberikan jawaban atas pertanyaan secara akurat. Subjek yang akan dipilih dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Kalurahan Glagaharjo.
2. Kepala Dusun Kalitengah Lor.
3. Kepala Dusun Kalitengah Kidul.
4. Kepala Dusun Srunen.

1.8.4. Sumber dan Jenis Data

1. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau tempat penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan kata-kata dan tindakan yang diperoleh melalui wawancara. Peneliti akan menggunakan data primer untuk memperoleh informasi terkait modal sosial yang dimiliki masyarakat

dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi serta faktor yang mendorong pembentukan modal sosial di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

2. Data Sekunder yaitu data yang sudah diolah lebih lanjut dan disajikan oleh instansi pemerintah, akademisi, dan pihak lain misalnya dalam bentuk laporan program atau kegiatan, laporan penelitian, dan lainnya seperti dokumentasi yang berupa arsip-arsip. Peneliti menggunakan data sekunder ini untuk memperkuat penemuan dan melengkapi data primer yang telah dikumpulkan sebelumnya. Data sekunder dalam penelitian ini adalah laporan kegiatan dan arsip yang dimiliki oleh Pemerintah Kapanewon Cangkringan dan Kalurahan Glagaharjo.

1.8.5. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah penting dalam sebuah penelitian, oleh karena itu seorang peneliti dituntut terampil dalam mengumpulkan data yang valid dan benar-benar menjadi data yang jenuh. Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Dalam penelitian ini peneliti telah berhasil melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua belah pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang

mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

Patton dalam Moleong (2011:187) membagi wawancara ke dalam tiga jenis, yaitu wawancara pembicaraan informal, pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dan wawancara baku terbuka. Jenis wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan petunjuk umum wawancara dan wawancara baku terbuka. Jenis wawancara ini adalah wawancara yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku. Urutan pertanyaan, kata-katanya, dan cara penyajiannya pun sama untuk setiap informan. Keluwesan mengadakan pertanyaan mendalam (*probing*) terbatas, dan hal itu bergantung pada situasi wawancara dan kecakapan pewawancara. Tujuan penulis menggunakan metode ini, untuk memperoleh data secara jelas dan konkrit tentang modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi serta faktor yang mempengaruhi pemanfaatan modal sosial di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

2. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data langsung dari lapangan dengan mengandalkan pengamatan peneliti. Peneliti akan menggunakan teknik observasi untuk melengkapi data-data yang belum terjaring melalui penggunaan metode wawancara. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode pemeran serta sebagai pengamat. Peranan peneliti sebagai pengamat dalam hal ini tidak sepenuhnya sebagai pemeranserta tetapi melakukan fungsi pengamatan. Ia sebagai anggota pura-pura, jadi tidak melebur dalam arti

sesungguhnya. Peranan demikian masih membatasi para subjek menyerahkan dan memberikan informasi terutama yang bersifat rahasia. (Moleong, 2011:177).

3. Dokumentasi

Dalam penelitian ini dokumentasi akan digunakan untuk melengkapi data pendukung yang telah diolah. Menurut Moleong (2011:219) dokumen internal dapat berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga masyarakat tertentu yang digunakan dalam kalangan sendiri. Termasuk di dalamnya risalah atau laporan rapat, keputusan pemimpin kantor, dan sebagainya. Dokumen eksternal berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, misalnya majalah, buletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa. Untuk menggali secara lebih mendalam tentang modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi serta faktor yang mendorong pembentukan modal sosial di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan maka peneliti menggunakan kedua jenis dokumentasi tersebut.

Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen rencana kontijensi erupsi Gunung Merapi, Resume Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Laporan Penanganan Erupsi Gunung Merapi Tahun 2010, Laporan Pengurangan Resiko Bencana, Undang-undang No. 24 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana serta Perda Sleman No. 7 Tahun 2013.

1.8.6 Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif menurut Miles dan Huberman yang terdiri atas tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Adapun langkah-langkah dalam melakukan analisis data yakni sebagai berikut:

1. Reduksi data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. *Data display* (Penyajian data)

Miles and Huberman menyatakan penyajian data merupakan upaya penyusunan sekumpulan informasi ke dalam suatu bentuk yang padu. Dengan melihat penyajian data, akan dapat dipahami apa saja yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan selanjutnya. Setelah dilakukan reduksi data, peneliti menyusun dan menyajikan data terkait dengan modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam kesiapsiagaan bencana erupsi Gunung Merapi serta faktor yang mendorong pembentukan modal sosial di Kalurahan Glagaharjo Kapanewon Cangkringan.

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi

Penarikan kesimpulan merupakan langkah akhir dalam pembuatan suatu laporan. Penarikan kesimpulan adalah usaha untuk mencari atau memahami makna, keteraturan pola-pola penjelasan, alur sebab akibat atau proposisi. Sebelum peneliti menarik kesimpulan dari penelitian ini, peneliti memiliki kesimpulan awal terlebih dahulu. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti yang kuat atau mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan awal yang dibuat ternyata didukung oleh data-data yang diperoleh selanjutnya, yaitu bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan dan mengumpulkan data. Disini peneliti telah melakukan verifikasi dari data dan bukti – bukti yang didapat dari informan untuk dapat ditarik kesimpulan dari penelitian ini.