

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu bencana alam yang kerap terjadi di Indonesia adalah gunung meletus. Hal tersebut disebabkan Indonesia berada di wilayah “*Ring of Fire*” yang menyebabkan Indonesia memiliki sekitar 127 gunung berapi, 45 diantaranya terletak di Pulau Jawa yang menghantui keselamatan 150 juta jiwa dari bahaya gunung berapi. Masyarakat harus hidup berdampingan dengan ancaman dan resiko bencana yang cukup tinggi (*living with risk*). Menurut BNPB terjadi 156 letusan sepanjang 2010 hingga 2020, letusan tersebut mulai dari letusan Gunung Merapi di tahun 2010 hingga letusan Gunung Anak Krakatau di Tahun 2020. Letusan gunung berapi di Indonesia tidak sedikit menimbulkan dampak di berbagai sektor dan kehidupan masyarakat.

Gunung Merapi merupakan gunung teraktif di Indonesia, diperkirakan dapat menghasilkan aliran lava lebih banyak dibandingkan dengan gunung berapi lain di dunia (Pamungkas, 2021). Apabila dilihat dari letak administratifnya, Gunung Merapi terletak mengelilingi beberapa kabupaten, antara lain Kabupaten Boyolali, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Magelang di Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman yang merupakan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 1. 1 Tahun Letusan dan Jumlah Korban Jiwa Erupsi Merapi

Tahun Erupsi	Jumlah Korban Jiwa
1930	1.369
1954	60
1961	1

1969	3
1976	29
1994	66
2006	2
2010	337

Sumber : <https://news.detik.com>

Selama ini proses evakuasi lereng Gunung Merapi masih terhambat dikarenakan kendala kultural. Kendala kultural tersebut diatasi dengan pendekatan secara kultural untuk sosialisasi kepada masyarakat. Bahkan ada anggapan bahwa ancaman kematian karena letusan Gunung Merapi, bagi masyarakat lereng merapi dianggap “wajar”. Keyakinan dan anggapan ini menghalangi kerja pemerintah dalam tugasnya melindungi warga negara Indonesia terkait dengan kebencanaan. Pemerintah lewat lembaga-lembaga kebencanaan hanya bisa memberikan peringatan dan mengeluarkan status kondisi Gunung Merapi saat menunjukkan peningkatan aktivitas. Pendekatan secara kultural dibutuhkan secara khusus dalam penanganan bencana Gunung Merapi guna menghasilkan penanganan atau bahkan penanggulangan bencana secara efektif.

Selepas dari erupsi Merapi pada tahun 2010 pemerintah bergerak untuk memulihkan keadaan pasca kejadian bencana Merapi. Pemerintah menetapkan tiga langkah pemulihan dampak erupsi merapi, diantaranya; (1) tahap tanggap darurat dari meletusnya Gunung Merapi hingga bulan Desember 2010, (2) masa tahap pemulihan awal sejak Januari 2011 hingga April 2011, dan (3) tahap rehabilitasi dan rekonstruksi yang dimulai pada Mei 2011. Pemerintah tidak sendirian, berkolaborasi dengan lembaga swasta, perguruan tinggi, organisasi non pemerintah, serta keseluruhan masyarakat pada

umumnya. *United Nations Develop Programme* (UNDP) sebagai lembaga internasional turut serta dalam pemulihan erupsi Merapi 2010 lewat proyek *Disaster Risk Reduction based Rehabilitation and Reconstruction* (DR4), dan sub proyek *Merapi Recovery Response* (MRR).

Penyusunan Rencana Aksi (Renaksi) Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca bencana Erupsi Gunung Merapi tahun 2011-2013 oleh pemerintah secara garis besar memuat tentang rencana relokasi masyarakat lereng Merapi yang memiliki kerentanan dan kerawanan bencana tinggi ke tempat yang telah ditunjuk oleh pemerintah. Penetapan Kawasan Rawan Bencana (KRB) dibedakan menjadi tiga tingkatan yaitu KRB III, KRB II, KRB I sesuai tingkat kerawanan bencana, dalam hal ini erupsi Gunung Merapi, berdasarkan perbedaan aspek geologi, geomorfologi, serta kemasyarakatan. Secara praktis KRB III memiliki tingkat kerawanan bencana yang paling tinggi, serta sesuai reaksi masyarakat di kawasan tersebut diharuskan untuk direlokasi ke tempat yang telah ditunjuk.

Gelombang penolakan akan relokasi mencuat ketika pelaksanaan Renaksi yang memuat tentang relokasi masyarakat KRB III pada tahun 2013. Masyarakat yang hidup dan dihidupi oleh Gunung Merapi enggan untuk meninggalkan kampung halaman. Tujuan pemerintah untuk relokasi masyarakat rawan bencana tentu saja untuk mengurangi resiko bencana yang mengancam jiwa dan harta benda. Koordinator tim DR4-MRR, menegaskan adanya kesenjangan dari Renaksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Erupsi Gunung Merapi 2011-2013 setidaknya ada empat; kesenjangan koordinasi, kesenjangan waktu, kesenjangan kebijakan, dan kesenjangan kapasitas. Kondisi ideal dalam penanganan bencana diperlukan guna menekan resiko jatuhnya

korban, mengingat proses evakuasi pengungsi penting dikarenakan menyangkut jiwa yang terancam.

Sesuai dengan surat Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Badan Geologi Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) BPPTKG nomor 271/45/BGV.KG/2018 tentang Peningkatan Aktivitas Gunung Merapi dari Normal ke Waspada mulai berlaku sejak 21 Mei 2018 pukul 23.00 WIB. Gunung Merapi dinyatakan mengalami peningkatan status yang awalnya berstatus normal dinyatakan meningkat menjadi waspada. Peningkatan status tersebut disebabkan adanya erupsi freatik pada 11 Mei 2018 setelah empat tahun tidak terjadi letusan freatik.

Erupsi freatik tersebut merupakan sebuah sinyal peningkatan aktivitas Gunung Merapi (Magma ESDM, 2022). Peningkatan status Gunung Merapi dari normal ke level II (waspada) di tahun 2018 menjadi tingkat status waspada terpanjang sepanjang sejarah Gunung Merapi (Hanik, 2019). Status waspada tersebut dinyatakan dan diumumkan demi menjaga keamanan penduduk dari potensi ancaman dan bahaya letusan Gunung Merapi (Kusuma, 2019). Berkaitan dengan kenaikan status dari Gunung Merapi, sebagai salah satu institusi yang bertanggung jawab tentang informasi aktivitas dari Gunung Merapi BPPTKG merekomendasikan untuk mengosongkan aktivitas penduduk di wilayah radius 3 km dari puncak. Sejak dinyatakan adanya peningkatan aktivitas Gunung Merapi, personil TNI POLRI dan warga di kawasan KRB III mulai meningkatkan kewaspadaan dengan melakukan jaga malam untuk antisipasi adanya erupsi.

Pada 5 November 2020 status Gunung Merapi dinyatakan mengalami peningkatan dari Level II (Waspada) menjadi Level III (Siaga) (Kusuma, 2020). Kepala Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kebencanaan Geologi (BPPTKG)

Yogyakarta mengatakan berdasarkan evaluasi pemantauan BPPTKG disimpulkan bahwa aktivitas pada saat itu dikatakan dapat membahayakan penduduk (Kusuma, 2020). Hal tersebut karena berdasarkan evaluasi data aktivitas Gunung Merapi pada saat itu dapat berlanjut ke erupsi (Edi, 2020). Pada November 2020 terjadi peningkatan aktivitas kegempaan dan deformasi atau perubahan bentuk dari kubah Lava Gunung Merapi. Hal tersebut berpotensi dapat membahayakan penduduk dan terdapat ancaman bahaya berupa guguran lava dan lontaran material dan awan panas dari Gunung merapi (Humaida, 2020).

Pada Desember 2020 teramati adanya peningkatan atau inflasi magma (Humaida, 2021). Menurut BPPTKG Gunung Merapi sudah memasuki fase erupsi, dan meminta pemerintah daerah di sekitar Gunung Merapi seperti Sleman, Magelang, Boyolali dan Klaten untuk meningkatkan kesiagaan (Susanto, 2021). Kesiagaan tersebut tentunya untuk mengantisipasi apabila Gunung Merapi erupsi.

Kabupaten Boyolali adalah salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang dilintasi adanya Gunung Merapi memiliki wilayah yang tergolong KRB III Gunung Merapi. Menurut data yang dirilis Badan Nasional Penanggulangan Bencana 2020 tahun silam, wilayah di Kabupaten Boyolali tersebut antara lain adalah Desa Jrasah, Desa Klakah, dan Desa Tlogolele yang berlokasi di Kecamatan Selo. Aktivitas dari Gunung Merapi adalah ancaman besar bagi masyarakat Boyolali yang bertempat tinggal di kaki Gunung Merapi yang tergolong ke Kawasan Rawan Bencana. BPPTKG juga merilis rincian daerah bahaya saat Gunung Merapi ditetapkan mengalami kenaikan status Level III (Waspada). Berikut merupakan prakiraan daerah bahaya menurut BPPTKG:

Masyarakat di tiga desa Kabupaten Boyolali yang tergolong ke daerah rawan erupsi Gunung Merapi harus mengungsi jika terjadi kenaikan aktivitas Gunung Merapi

dan dianggap membahayakan. Sejak Gunung Merapi dinyatakan mengalami peningkatan aktivitas menjadi Siaga Level III pada November 2020, jumlah pengungsi Kabupaten Boyolali khususnya dari ketiga desa KRB III meningkat. Jumlah awal pengungsi dari KRB III Kabupaten Boyolali awalnya hanya sebanyak 73 orang saja lalu meningkat menjadi 630 jiwa pada tanggal 20 November 2020 (Mawarto, 2020). Pada tanggal 27 November jumlah pengungsi meningkat menjadi sekitar 800 jiwa. Pengungsi tersebut berasal dari Desa Tlogolele, Desa Klakah dan Desa Jrasah. Berikut merupakan persebaran jumlah pengungsi masyarakat Kabupaten Boyolali akibat peningkatan aktivitas Gunung Merapi:

Tabel 1. 2 Jumlah Pengungsi Gunung Merapi

No	Desa	Jumlah (Jiwa)
1.	Tlogolele	272
2.	Klakah	368
3.	Jrasah	257
Total		897 Jiwa

Sumber: BPBD Kabupaten Boyolali, 2020

Pengungsi dari setiap desa di atas terdiri dari dua kelompok, kelompok tersebut yakni kelompok rentan dan kelompok bukan rentan. Kelompok rentan terdiri dari lanjut usia, ibu hamil, ibu menyusui, balita dan difabel (Adi, 2020). Kelompok masyarakat dari Desa Tlogolele yang tergolong kelompok tidak rentan berjumlah 112 jiwa dan kelompok rentan balita 63 jiwa, lansia 28 jiwa, ibu hamil 3 jiwa, ibu menyusui tiga 63 jiwa dan difabel 3 jiwa (Prihanto, 2020).

Pengungsi dari Desa Klakah dari kelompok tidak rentan sejumlah 293 jiwa dan kelompok rentan terdiri dari 48 balita, 26 lansia, 1 ibu hamil. Masyarakat yang mengungsi dari Desa Jrasah yang bukan termasuk kelompok rentan berjumlah 96 jiwa. Kelompok rentan dari Desa Jrasah terdiri dari 63 balita, 73 lanjut usia, 3 ibu hamil, 18 ibu menyusui dan 4 difabel (Marwanto, 2020). Seluruh masyarakat dari tiga desa rawan bencana erupsi Gunung Merapi tersebut terpaksa harus dilarikan mengungsi ke Tempat Penampungan Pengungsi Sementara (TPPS).

Letusan Gunung Merapi yang memaksa masyarakat Kabupaten Boyolali yang bertempat tinggal di wilayah rawan dampak erupsi untuk mengungsi. Masyarakat Kabupaten Boyolali saat ini harus mengungsi di Tempat Penampungan Pengungsian Sementara (TPPS). Hal tersebut dikarenakan belum adanya tempat pengungsian yang tetap dan layak untuk menghadapi lonjakan pengungsi apabila sewaktu-waktu Gunung Merapi membuktikan janjinya untuk erupsi. Pada Januari 2021 terjadi letusan yang mengeluarkan awan panas, setelah itu juga ditemukan kubah lava baru yang muncul dan ditandai dengan adanya lava pijar, guguran dan awan panas (Humaida, 2021). Posisi kubah lava baru dari Gunung Merapi masih berbentuk gundukan kecil di atas kubah lava yang terbentuk pada tahun 1997 (Fitriana, 2021). Bencana alam salah satunya erupsi gunung meletus merupakan sebuah musibah yang tidak dapat diprediksi secara akurat. Oleh sebab itu, diperlukan sebuah konsep mitigasi bencana sebagai salah satu upaya manajemen bencana gunung meletus.

Perlindungan masyarakat dari setiap bahaya yang berpotensi mengganggu kehidupan masyarakat merupakan salah satu tanggung jawab dari pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana ,

pemerintah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) untuk memperkuat tanggung jawab dan fungsi manajemen bencana. Di tingkat daerah, pemerintah mengamanatkan kepada masing-masing provinsi dan daerah di wilayah Indonesia untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dibentuk dengan tujuan untuk menentukan *platform*, prioritas, rencana aksi dengan mekanisme pelaksanaan dan menyediakan dasar kelembagaan untuk mengelola bencana yang ada di daerah masing-masing. Dibentuknya BPBD juga bertujuan untuk menguraikan tanggung jawab dan kepentingan pemangku kepentingan lewat proses koordinasi partisipatif, serta menyediakan dasar kelembagaan untuk melaksanakan tiga tugas penanggulangan bencana yaitu pelaksanaan, komando dan koordinasi.

Saat ini instansi yang memiliki wewenang dan tugas utama dalam melakukan penanggulangan bencana melalui perumusan kebijakan manajemen bencana di wilayah Kabupaten Boyolali adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Boyolali. BPBD Kabupaten Boyolali memiliki kewajiban untuk terjun dan menangani permasalahan yang terjadi akibat adanya letusan dari Gunung Merapi khususnya di wilayah yang termasuk di Kabupaten Boyolali.

Mitigasi erupsi gunung merapi yang ada di Kabupaten Boyolali menjadi salah satu tanggung jawab dari BPBD Kabupaten Boyolali. BPBD Kabupaten Boyolali telah menginisiasi sebuah inovasi untuk melakukan mitigasi bencana Gunung Merapi. Inovasi tersebut antara lain adalah adanya tempat pengungsian sementara yang berlokasi tidak jauh di Kawasan Rawan Bencana (KRB). Wilayah pengungsian sementara tersebut berupa lapangan terbuka yang didirikan tenda darurat pengungsian.

Inovasi lain dari BPBD Kabupaten Boyolali sebagai bentuk mitigasi erupsi Gunung Merapi adalah identifikasi rumah warga rentan dan pemasangan lampu pandu. Inovasi tersebut bertujuan untuk mengoptimalkan mitigasi bagi kelompok yang rentan. Identifikasi rumah warga dilaksanakan dengan pendataan sebaran lokasi rumah warga yang termasuk kelompok rentan. Rumah yang dihuni oleh kelompok rentan diberi tanda warna dan angka yang di cat di depan rumah. Warna menunjukkan jumlah penolong yang dibutuhkan untuk mengevakuasi rumah tersebut. Sedangkan angka menunjukkan jumlah warga yang tinggal di dalam rumah tersebut.

Mitigasi dengan tempat pengungsian tersebut dirasa kurang efektif karena kurang adanya campur tangan BPBD secara masif untuk meningkatkan kualitas kondisi tempat pengungsian sementara Erupsi gunung Merapi di Boyolali. Hal tersebut dibuktikan dengan kondisi pemukiman pengungsian yang kurang tertata, wilayah pengungsian yang tidak layak, dan logistik dari BPBD yang belum didistribusikan sesuai dengan kebutuhan para pengungsi.

Pemasangan lampu pandu sebagai bentuk mitigasi masyarakat rentan masih kurang mendapat perhatian dari BPBD Boyolali. Hal tersebut dilihat dari tidak adanya anggaran dana untuk menindaklanjuti program inovasi mitigasi bencana tersebut. Sumber daya manusia masih belum dialokasikan untuk melanjutkan program pemasangan lampu pandu di rumah warga rentan. Selain itu, tidak adanya regulasi yang mengikat dalam keberjalanan program mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi melalui pemasangan lampu pandu.

Hal diatas menunjukkan apabila kapabilitas dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Boyolali masih belum baik. Hal tersebut juga menyebabkan

inovasi mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi yang telah disusun juga berjalan tidak optimal. Belum ada dukungan mengenai kelembagaan, sumber daya manusia, kebijakan yang mengikat, anggaran, teknis dan dukungan dari pimpinan yang baik.

Kapabilitas pemerintah lokal dalam hal penanggulangan bencana merupakan hal yang harus diutamakan. Hal tersebut dikarenakan sebuah program mitigasi bencana tanpa adanya kapabilitas pemerintah tidak akan berjalan sesuai dengan rencana. Penelitian terdahulu mengungkapkan adanya kesenjangan antara kapabilitas yang diperlukan dan kapabilitas yang tersedia merupakan masalah besar di dalam sebuah program mitigasi bencana (Kusumasari, 2009).

Penelitian terdahulu mengenai kapabilitas Pemerintah Kabupaten Bantul dalam penanggulangan bencana mengungkapkan bahwa terdapat kesenjangan antara ketersediaan undang-undang tentang penanggulangan bencana, regulasi nasional dan keputusan presiden, Pemerintah Kabupaten Bantul memilih untuk tidak menerapkan dengan alasan kurangnya kapasitas anggaran. Kesenjangan lainnya adalah mengenai kelambatan bantuan kemanusiaan karena kendala teknis seperti manajemen logistik yang buruk serta kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai bagaimana mitigasi bencana yang baik (Kusumasari, 2014).

Permasalahan yang sama juga terjadi di Kabupaten Boyolali yang manajemen logistik kebencanaan yang masih kurang baik karena hanya mengandalkan barang yang ada di gudang dan diberikan kepada masyarakat tanpa melihat keperluannya. Sistem informasi logistik yang masih belum memadai karena belum ada inovasi sistem informasi yang mencatat jumlah pengungsi dan ketersediaan tempat mengungsi pada mitigasi bencana di Kabupaten Boyolali.

Bercermin dari pengalaman yang sudah terjadi mengenai siklus erupsi Gunung Merapi mengajarkan tentang sistem penanganan bencana yang tepat guna dan sesuai dengan kultur masyarakat. Inovasi datang dari lembaga penanggulangan bencana daerah BPBD Kabupaten Boyolali melalui *Sister Village*. Sistem dari *Sister Village* adalah penempatan masyarakat atau desa terdampak bencana yang berada di KRB III menuju desa penyangga yang berada di wilayah aman. Di dalam program tersebut juga telah dipersiapkan hak dan kewajiban baik desa yang menyangkut tentang kesiapan sarana dan prasarana sampai dengan sistem administrasi yang dimoderasi oleh BPBD Kabupaten Boyolali. Tujuan utama dari program tersebut jelas untuk pengurangan risiko bencana, dengan cara melakukan proses pengungsian yang telah terencana. Perencanaan yang tepat guna diharapkan mampu meredam kepanikan saat terjadi bencana, dengan kejelasan alur dalam sistem evakuasi bencana.

Sister Village adalah wujud kerjasama antara dua belah pihak yang terdampak dengan desa penyangga. Hal tersebut berlaku saat terjadi erupsi gunung api di satu desa maka desa lain yang merupakan desa penyangga membantu penduduk dari desa yang terkena bencana. Bantuan tersebut bukan hanya penyediaan tempat mengungsi saja tetapi juga bantuan logistik dan bantuan proses evakuasi. Strategi tersebut diperkuat dengan adanya MoU antara desa yang terdampak dengan desa yang menyangga.

BPBD Boyolali merancang strategi *Sister Village* atau desa bersaudara untuk mengantisipasi ancaman resiko dari letusan Gunung Merapi. Konsep *Sister Village* di Boyolali dikembangkan oleh BPBD Boyolali dengan meniru BPBD Kabupaten Magelang yang telah mengimplementasikan konsep *Sister Village* sebelumnya. Kabupaten Magelang merupakan daerah yang sudah mengimplementasikan strategi

Sister Village untuk menghadapi resiko letusan Gunung Merapi. Implementasi strategi *Sister Village* di Kabupaten Magelang didasarkan pada pembelajaran erupsi Gunung Merapi pada tahun 2010 (Susanto, 2020). Strategi ini merupakan strategi yang mana ada salah satu desa terdampak maka warganya akan mengungsi ke desa saudaranya.

Sister Village menjadi alternatif solusi dari kekacauan erupsi Gunung Merapi di tahun 2010 di Kabupaten Magelang. *Sister Village* dianggap mampu mengorganisir warga yang harus mengungsi. Warga menjadi tahu harus menuju kemana saat terjadi erupsi Gunung Merapi. Konsep *Sister Village* mudah dipahami karena pada dasarnya program ini seperti konsep desa paseduluran saja (Kristifolus, 2017). Namun, implementasi *Sister Village* di Kabupaten Magelang mulai menghadapi permasalahan saat pandemi *Covid-19* datang. Peningkatan status Gunung Merapi pada 2020 diiringi dengan datangnya wabah *Covid-19* membuat BPBD setempat memutar otak. Pada akhirnya, Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Magelang mendeklarasikan penanggulangan bencana dengan mengadopsi cara dari Pemerintah Jepang.

Jepang sebagai negara terbaik dalam menyiapkan mitigasi kebencanaan, teknologi kebencanaan yang diimplementasikan oleh Pemerintah Jepang sangatlah maju. Kemajuan mitigasi bencana tersebut juga didukung oleh kepatuhan masyarakatnya yang sangat tinggi. Pada saat pandemi *Covid-19*, Jepang menyiapkan tempat pengungsian dengan menyiapkan sekat-sekat sesuai dengan jumlah keluarga masyarakat yang harus mengungsi. Pada saat itu Gunung Merapi sudah pada Level III atau Siaga dan memaksa masyarakat yang bertempat tinggal di radius 5 km dari puncak harus mengungsi. Pemerintah Kabupaten Magelang yang terinspirasi Jepang dalam menyiapkan tempat pengungsian saat pandemi tanpa berpikir panjang langsung menyiapkan tempat dengan

sekat sesuai jumlah keluarga yang mengungsi. Strategi tersebut diberi apresiasi oleh Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo, Kabupaten Magelang sangat mantap dalam menyiapkan mitigasi bencana.

Permasalahan sosio-kultural dalam penanganan bencana Merapi coba diuraikan dengan pendekatan kultural. Proses membumikan praktik keilmuan manajemen bencana dalam kultur masyarakat Merapi dijawab dengan digulirkannya program *Sister Village*. Berlatar belakang masyarakat Merapi yang sejatinya telah memiliki proses mitigasi dan adaptasi, termasuk proses pengungsian mandiri. Program *Sister Village* melihat akan hal tersebut, dimana terdapat kearifan lokal masyarakat lereng merapi terkait penanganan bencana Merapi secara mandiri. Hanya saja di dalam pelaksanaannya dimodernisasi agar mencapai tingkat ideal yang efektif dan efisien dalam penanganan bencana erupsi Merapi. Hal ini secara tidak langsung juga untuk membentuk kembali kepercayaan masyarakat terhadap program pemerintah, dalam hal ini mengenai penanganan bencana.

Program *Sister Village* hadir didalam masyarakat untuk membentuk sistem pengungsian dengan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan yang mengambil intisari dari masyarakat dalam pembentukan program *Sister Village* membawa masyarakat menjadi aktor aktif dalam prosesnya. Kearifan masyarakat kaki Gunung Merapi seperti kebersamaan dan gotong royong menjadi semangat pelaksanaan program. Seperti halnya sikap masyarakat kaki Gunung Merapi menjaga ilmu kegunungpian seperti ilmu titen serta membaca tanda alam menyatupadukan antara kearifan lokal dengan ilmu kebencanaan modern. Hal ini yang diangkat oleh BPBD Kabupaten Boyolali dalam pembentukan program *Sister Village*, di satu sisi program mengangkat kearifan lokal masyarakat mengenai kegunungpian, di sisi lainya program *Sister Village* memperbaiki

dan menambah titik kritis sistem evakuasi bencana Gunung Merapi yang sudah ada sebelumnya.

Keterlibatan masyarakat secara nyata mendorong program berjalan secara mandiri. Tanggapan masyarakat terdampak bencana Gunung Merapi menyambut baik akan hadirnya program *Sister Village*. Masyarakat sebelumnya sudah melakukan proses-proses dalam manajemen bencana, diperkuat dengan peran pemerintah yang hadir dalam prosesnya. Hadirnya pemerintah membawa solusi sistem evakuasi yang lebih matang dengan perencanaan didukung dengan instrumen Sistem Informasi Desa (SID) kebencanaan yang bertujuan untuk membangun manajemen logistik yang efektif dan tepat sasaran.

Sister Village merupakan program dari Pemerintah Kabupaten Boyolali sebagai upaya mitigasi dari bencana erupsi Gunung Merapi. BPBD Kabupaten Boyolali sebagai institusi utama yang memiliki wewenang atas bencana yang ada di wilayah Kabupaten Boyolali seharusnya memiliki kapabilitas dalam mengimplementasikan sebuah program. *Sister Village* adalah salah satu program mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi dari Pemerintah Kabupaten Boyolali di wilayah Kabupaten Boyolali yang dinaungi oleh BPBD Kabupaten Boyolali.

Saat ini program *Sister Village* masih Kabupaten Boyolali masih sebatas program saja. Muncul tanda tanya besar mengenai kapabilitas Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali. Bercermin dari kejadian erupsi Merapi pada tahun 2010 yang menelan banyak korban jiwa dan kerugian materil mengindikasikan masih adanya celah kekurangan dalam penanganan bencana, di masa itu. Mengingat saat ini Gunung Merapi

dalam status level III atau siaga yang kemungkinan membahayakan masyarakat. Kabupaten Boyolali sebagai salah satu daerah terdampak erupsi Merapi merasa perlu berbenah terkait penanganan bencana. Berdasarkan hal-hal yang telah dipaparkan mengenai penanganan bencana erupsi Gunung Merapi, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kapabilitas pemerintah daerah dalam penanganan bencana Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali.

1.2 Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

- a. Belum tersedianya anggaran untuk Program *Sister Village* di Kabupaten Boyolali.
- b. Sistem informasi dan manajemen logistik yang masih buruk.
- c. Teknis pencatatan jumlah korban erupsi yang masih buruk untuk mengetahui masyarakat yang akan terlibat dalam Program *Sister Village*.

Maka dari itu penulis berkeinginan untuk mengkaji lebih lanjut mengenai kapabilitas Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam penanggulangan bencana erupsi Merapi melalui Kapabilitas Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village*. Diharapkan, hasil keluaran dari adanya penelitian ini mampu mendeskripsikan kesiapan penanganan bencana erupsi Merapi dilihat dari program *Sister Village* yang tengah digulirkan oleh pemerintah Kabupaten Boyolali.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dirumuskan bahwa rumusan masalah penelitian “Bagaimana kapabilitas Pemerintah Kabupaten

Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai upaya mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kapabilitas Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai upaya mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat atau kegunaan baik kegunaan akademisi, kegunaan praktis maupun kegunaan sosial.

1. Kegunaan Akademisi

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan referensi kepada *stakeholders* sektor kebencanaan di Kabupaten Boyolali untuk meningkatkan strategi *Sister Village* di Kabupaten Boyolali sebagai upaya peningkatan manajemen resiko erupsi Gunung Merapi.
- b. Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan atau petunjuk untuk penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan saran kepada pemerintah setempat mengenai efektivitas strategi *Sister Village* sebagai manajemen bencana khususnya erupsi Gunung Merapi.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kesadaran kepada masyarakat pentingnya kontribusi kontribusi masyarakat dalam strategi *sister village* ini.

c. Bagi Swasta

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan kepada pihak swasta untuk dapat turut ikut serta dalam mendukung strategi *sister village*.

3. Kegunaan Sosial

- a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan atau saran mengenai implementasi strategi *Sister Village* sebagai salah satu upaya manajemen resiko dari erupsi Gunung Merapi khususnya di Kabupaten Boyolali.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

No	Tahun	Judul	Peneliti	Jurnal	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil
1	2017	Analisis Implementasi Sister Village sebagai Upaya Penanggulangan Bencana Erupsi Gunung Merapi dalam Status Aktif Normal (Pra Bencana) di Kabupaten Magelang	Kristifolus, W. G.	Jurnal Ilmu Pemerintahan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi program <i>Sister Village</i> di Kabupaten Magelang.	Kualitatif Deskriptif	Kebijakan <i>Sister Village</i> menjadi alternatif solusi dari kekacauan erupsi Gunung Merapi di tahun 2010. <i>Sister Village</i> dianggap mampu mengorganisir warga yang harus mengungsi. Warga menjadi tahu harus menuju kemana saat terjadi erupsi Gunung Merapi. Konsep <i>Sister Village</i> juga mudah dipahami karena sesuai kultur masyarakat. Namun, terdapat kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Magelang dalam mengimplementasikan <i>Sister Village</i> ini. Kendala tersebut diantaranya adalah infrastruktur posko penampungan yang belum bisa menampung seluruh pengungsi salah satunya ternak. Adanya konflik horizontal antara desa pengungsi dan penyangga juga salah satu kendala implementasi <i>Sister Village</i> .
2	2018	Sistem Informasi Desa dalam Mitigasi Bencana (Peran Desa Penyangga dalam Implementasi	Kanthi Pamungkas, Priyom Ahwy Oktradiksa, Agus Setiawa	Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat	Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui andil dari desa penyangga dalam program <i>Sister Village</i>	Kualitatif	Hasil dari penelitian ini adalah pengetahuan masyarakat mengenai sistem informasi meningkat. Sistem informasi mengenai peringatan dini diperlukan dan penting untuk melaksanakan peran sebagai desa penyangga di program <i>Sister Village</i> .

		Sister Village	n				
3	2019	Sister Village sebagai Alternatif Penanganan Pengungsi Erupsi Gunung Agung	Faisol Abdul Kharis, Bambang Dwinanto P Mega Putri R, IDK Kerta Widana	Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi <i>Sister Village</i> yang merupakan alternatif penanganan pengungsi akibat erupsi Gunung Agung di Bali	Kualitatif Deskriptif	<i>Sister Village</i> sebagai alternatif penanganan pengungsi akibat letusan Gunung Agung di Provinsi Bali sudah berjalan dengan baik. BPBD sudah melaksanakan tugasnya dengan memberikan rekomendasi mana yang termasuk ke dalam desa penyangga dan desa terdampak. <i>Sister Village</i> di wilayah Bali dilaksanakan dengan kombinasi gotong royong dengan ikhlas tanpa mengharapkan imbalan. Hal tersebut membuktikan bahwa konsep ini sesuai dengan kultur yang ada di masyarakat Bali.
4	2019	Analisis SWOT Terhadap Kapabilitas BPBD Kota Padang dalam Pengurangan Risiko Bencana di Kota Padang	Eko Samarra Valentin Turnip, Zikri Alhadi	Jurnal Perspektif: Jurnal Kajian Sosiologi dan Pendidikan	Mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman terhadap kapabilitas BPBD Kota Padang dalam pengurangan resiko bencana.	Kualitatif Deskriptif	Kekuatan kapabilitas BPBD Kota Padang pada pengurangan resiko bencana adalah adanya aturan yang jelas dan dilengkapi dengan koordinasi yang baik oleh para <i>stakeholder</i> terkait.
5	2019	Kapabilitas Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Manajemen Bencana	Ratri Fathikasari, Argo Pambudi	Jurnal Universitas Negeri Yogyakarta	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kapabilitas dari Pemerintah	Kualitatif	Kapabilitas yang dimiliki pemerintah Kabupaten Purworejo tidak memiliki kesenjangan yang dengan kapabilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan manajemen bencana. Pada pelaksanaan manajemen bencana di Kabupaten Purworejo ini juga dipengaruhi oleh faktor pendukung yaitu; 1) kerjasama dan koordinasi antar instansi; 2) kelengkapan sarana, serta faktor penghambat yaitu; 1) lokasi yang sulit

		Banjir dan Tanah Longsor Tahun 2016 di Kabupaten Purworejo			Kabupaten Purworejo dalam manajemen bencana banjir di wilayah Kabupaten Purworejo		diakses; 2) kejadian malam hari sehingga sulit untuk koordinasi; 3) kurangnya partisipasi masyarakat; dan 4) tahapan manajemen bencana masih kurang rutin dilaksanakan.
6	2020	Kapabilitas Pemerintah Kota Padang dalam Mitigasi Bencana melalui Sekolah Cerdas Bencana	Kriswan to Sijabat, Roni Ekha, Wewen Kusumi	Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan	Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kapabilitas dari Pemerintah Kota Padang dalam mitigasi bencana melalui Sekolah Cerdas Bencana	Kualitatif	Pemerintah Kota Padang dianggap belum kapabel dalam melaksanakan Sekolah Cerdas Bencana dikarenakan kelembagaan yang belum jelas, SDM kurang. Namun, didukung dengan kebijakan yang sudah baik dan finansial yang cukup. Sistem logistik belum berjalan dengan baik dan kepemimpinan sudah terlaksana dengan baik.
7	2020	Kapabilitas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Balikpapan dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan	Hani Syarifah . Diane Tanti Poli, Miftah Ali	Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial	Untuk menganalisis kapabilitas BPBD Kota Balikpapan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.	Kualitatif	Peran BPBD menjadi tolok ukur dalam keberhasilan penanggulangan bencana. Peran yang dilaksanakan oleh BPBD Kota Balikpapan sudah sesuai dengan keadaan dan tantangan yang sedang berkembang saat ini.

8	2021	The Integration of Sister Village Functions in Mount Merapi Disaster Management during the COVID-19 Pandemic	Widati, Aulia Widya Sakina, Anastasia Adiwirahayu	Jurnal Pemberdayaan Masyarakat	Tujuan Penelitian ini adalah untuk analisis tujuan dan fungsi diimplementasikannya <i>Sister Village</i> sebagai manajemen bencana di Kabupaten Magelang.	Naratif Deskriptif	Sesuai dengan perspektif fungsionalisme, kondisi Desa Ngargomulyo dan Tamanagung Orang desa yang terikat dengan MoU saudara desa masih belum menunjukkan harmonisasi. Itu pelibatan masyarakat Desa Tamanagung aktif dalam pengelolaan evakuasi tersebut relatif rendah. Sedangkan keterlibatan masyarakat dalam program sister village merupakan prinsip dasar tercapainya cita-cita persaudaraan desa ini kerja sama. Kondisi ini mengakibatkan masyarakat Desa Ngargomulyo sulit beradaptasi untuk situasi pengungsi baru selama COVID-19 pandemi. Ini mempengaruhi integrasi program proses dan fungsi sistem, keduanya internal dan eksternal, karena program tersebut memiliki belum terlembagakan dalam masyarakat. Untuk itu perlu penyegaran peran dan fungsi sister village sebagai instrumen utama dalam mengawasi sistem penanggulangan bencana di Kabupaten Magelang terkait dengan integrasi dan berkelanjutan
9	2021	Penerapan Program Mitigasi Bencana Lereng Gunung Merapi	Mifta Handina Pamuji, Evi Widowati	Indonesian Journal of Public Health and Nutrition	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan mitigasi bencana Gunung Merapi tepatnya di Desa Wonokerto Kabupaten Sleman.	Kualitatif Deskriptif	Hasil dari penelitian ini menunjukkan implementasi penguatan komponen kebencanaan yang sesuai dengan total 20 indikator sebesar 80%, 4 indikator tidak sesuai sebesar 16% dan 1 indikator tidak ada sebesar 4%.
10	2021	Aplikasi Webgis dalam	Arif Khoir	Jurnal Unnes	Tujuan penelitian ini adalah untuk	Kuantitatif	Hasil dari penelitian ini adalah pengembangan <i>Sister Village</i> sudah mulai terlihat dari dibentuknya Lembaga Penanggulangan Bencana

		Mendukung Program Sister Village Sebagai Upaya Pengurangan Risiko Bencana Erupsi Gunung Merapi di Desa Paten Kecamatan Dukun Kabupaten Magelang	Mahmud, Wahid Akhsin Budi Nur Siddiq		mengetahui perkembangan <i>Sister Village</i> di Desa Paten, Magelang dan pasangan desa bersaudaranya. Penyusunan aplikasi untuk mendukung program <i>Sister Village</i> .		Penyangga (LPBT). Masyarakat mendukung adanya program <i>Sister Village</i> . Penyusunan aplikasi untuk mendukung <i>Sister Village</i> memiliki beberapa fitur seperti peringatan dini, zona KRB dan jalur evakuasi.
11	2022	Kapabilitas Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat Dalam Mitigasi Bencana Banjir Di Kenagarian Batahan	Yuda Mulki, Zikri Alhadi	Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kapabilitas Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat pada bencana banjir	Kualitatif	Kapabilitas dari Pemerintah Kabupaten Pasaman dalam mitigasi bencana banjir dilihat dari enam indikator. Indikator kelembagaan, kebijakan dan kepemimpinan sudah terlaksana dengan baik. Namun, tiga indikator lainnya masih belum terlaksana dengan baik.

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi Publik bukan suatu disiplin ilmu yang asing lagi bagi masyarakat. Administrasi Publik tersusun dari dua kata yakni Administrasi dan Publik. Robbins (1983) mengemukakan bahwa *administration in the universal process of violacion getting activities completed with and through other people* (administrasi adalah seluruh proses dari sebuah aktivitas pencapaian suatu tujuan melalui orang lain yang dilaksanakan secara efisien). Gie (1993) menyebutkan terdapat delapan unsur administrasi

- a. Organisasi, merupakan unsur utama yang mana kerjasama dapat dilaksanakan di sebuah organisasi.
- a. Manajemen, merupakan penggerak administrasi dengan mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui fungsi-fungsi manajemen.
- b. Kepegawaian
- c. Keuangan adalah segi pembiayaan dalam setiap administrasi. Dari sinilah muncul administrasi keuangan yang mencakup penganggaran, pembukuan, pemeriksaan dan lain sebagainya.
- d. Perlengkapan kaitannya dengan kebutuhan benda dan kerumahtanggaan yang dibutuhkan dalam kegiatan kerjasama. Dari sini muncul administrasi perlengkapan yang mencakup pembelian, pengadaan barang dan jasa, klarifikasi dan standarisasi alat-alat dan lain sebagainya.

Menurut pendapat Karl Mannheim, publik diartikan sebagai sekelompok orang yang berkumpul tidak atas dasar interaksi antar perorangan, tetapi berdasar reaksi terhadap rangsangan yang sama. Namun, reaksi tersebut tidak dalam bentuk

berdekatan secara fisik antara manusia satu dengan yang lainnya. Jika menurut pendapat Herbert Blumer, publik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan ketertarikan kepada suatu isu dan berusaha dalam mengatasi isu tersebut bersama-sama.

Menurut Pfiffner dan Presthus administrasi publik diartikan menjadi beberapa hal sebagai berikut ini:

1. Administrasi Publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara global administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Administrasi publik menurut *Chandler* dan *Plano* (1988: 29-30) administrasi publik adalah proses-proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Pendapat tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik adalah seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs*. Menurut *Felix A. Nigro* dan *Lloyd G. Nigro* administrasi publik adalah:

1. Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan yang ada di antara mereka.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintahan, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi Publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi Publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan sebuah proses yang dilaksanakan untuk menjawab berbagai permasalahan yang ada di publik. Proses menjawab permasalahan tersebut melalui perbaikan-perbaikan yang ada di publik. Perbaikan tersebut dilaksanakan untuk memberikan solusi atas permasalahan yang ada dan untuk mencapai tujuan bersama yang telah disusun sebelumnya.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Seluruh ilmu pengetahuan pasti mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman. Administrasi publik juga merupakan salah satu cabang ilmu pengetahuan yang berkembang sesuai dengan kebutuhan zaman. Perkembangan ilmu pengetahuan dapat dilihat dari perubahan paradigmanya. Paradigma

merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Kuhn, 1970). Nicholas Henry (1995: 21-49) mengungkapkan bahwa perkembangan administrasi publik, anomalies ini pernah terjadi beberapa kali, dan terlihat pada pergantian cara pandang yang lama dengan yang baru.

Nicholas Henry menjelaskan bahwa standard suatu disiplin ilmu, seperti yang diungkapkan oleh Robert T. Golembiewski, mencakup fokus dan lokus. Fokus mempersoalkan *what of the field* atau metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang digunakan untuk memecahkan sebuah persoalan atau masalah. Lokus memuat *where of the field* atau tempat dimana metode diterapkan. Berdasarkan dua hal tersebut, Nicholas Henry menjabarkan telah terjadi lima paradigma dalam administrasi publik.

1. Paradigma 1 (1900-1926) Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi

Pada paradigma ini menjelaskan bahwa politik berfokus pada kebijakan. *Goodnow* dalam tulisannya yang berjudul "*Public and Administration*" pada tahun 1900 menjelaskan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan tersebut. Implikasi dari paradigma ini yakni administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Tetapi, di dalam paradigma ini hanya menekankan lokus saja yakni *government bureaucracy*.

2. Paradigma 2 (1927-1937) Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi

Di dalam paradigma ini dijelaskan bahwa fokus dari administrasi publik adalah prinsip-prinsip dari administrasi publik. Prinsip di dalam paradigma ini dikenal sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgeting*). Prinsip ini dianggap dapat diterapkan dimana saja dan cenderung bersifat lebih universal. Lokus dari administrasi publik di paradigma ini tidak jelas karena prinsip tersebut dianggap dapat diterapkan dimana saja. Oleh sebab itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam paradigma ini fokus lebih ditekankan dibandingkan lokus.

3. Paradigma 3 (1950-1970) Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik

Pada paradigma ketiga ini, menjelaskan bahwa pemisahan antara administrasi dan politik merupakan sesuatu yang mustahil atau realistis dan tidak mungkin terjadi. Di dalam paradigma ini juga disebutkan bahwa administrasi bukanlah *value free* atau dapat berlaku dimana saja dan justru administrasi publik dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Pada paradigma ini terjadi pertentangan mengenai anggapan *value free administration*. Administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya yakni birokrasi pemerintahan dan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik memiliki banyak kelemahan. Pada paradigma ini administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap dominan di dunia administrasi publik.

4. Paradigma 4 (1956-1970) Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi

Pada paradigma keempat ini, prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya dikembangkan lebih ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti analisis kuantitatif, analisis sistem, riset operasi dan lain sebagainya merupakan fokus dari paradigma ini. Seluruh fokus yang dikembangkannya disini diasumsikan tidak hanya di dunia bisnis tapi juga di dunia administrasi publik. Oleh sebab itu, lokusnya menjadi tidak jelas.

5. Paradigma 5 (1970-sekarang) Paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik

Pada paradigma kelima ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Lokus administrasi publik di dalam paradigma ini antara lain adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

6. Paradigma 6 (Sekarang) Paradigma Governance

Governance bukanlah istilah baru, istilah ini dipergunakan untuk pertama kali di Perancis pada abad ke-14 semasa Raja Henry berkuasa IV pada tahun 1399. Dalam masa ini *governance* dipahami sebagai "pemerintah pusat". (Löffler 2003, 160; Eliassen dan Sitter 2008, 113). Bovaird (1993:258), *governance* adalah: "*the set of rules, structures and procedures which give stakeholders some power to influence the decisions which affect their welfare*" (himpunan aturan, struktur dan prosedur yang memberikan

beberapa kekuasaan pada *stakeholder* untuk mempengaruhi keputusan yang menyangkut kesejahteraan mereka).

Penelitian ini tergolong ke dalam Paradigma Administrasi Publik yang ke-6 yakni Paradigma *Governance*.

1.5.4 Manajemen Publik

George Terry mendefinisikan manajemen merupakan suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya. Menurut Ordway Tead manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pada era 1980 dan awal 1990 muncul suatu pendekatan manajerial baru pada sektor publik, sebagai penyempurnaan dari model administrasi tradisional. Pendekatan manajerial memiliki banyak istilah seperti: *managerialism* (Pollitt, 1990), *New Public Management* (Hood, 1991): *market-based public administration* (Lan and Rosenbloom, 1992) atau *entrepreneurial government* (Osborne and Gaebler, 1992). Lebih lanjut dikenal dengan istilah *New Public Management*.

New Public Management merupakan paradigma baru untuk menawarkan cara pendekatan yang lebih realistis. Model baru manajemen publik ini telah secara efektif menggantikan model tradisional administrasi publik dan mengakibatkan sektor publik dalam jangka panjang tidak dapat dihindari akan bercorak *managerialism*, baik dalam teori maupun praktek.

Bozemen dan Straussman (1990, hal. 214) mengemukakan bahwa keberhasilan manajemen publik memerlukan kepekaan strategi. Kepekaan strategi ini jauh lebih luas, lebih integratif dan berbeda dengan keahlian fungsional seperti dalam konteks public administration. Manajemen publik lebih luas mencakup manajemen lingkungan eksternal organisasi, sedangkan administrasi publik bekerja dalam konteks organisasi. (Bozemen dan Straussman, 1990 hal. 214). Salah satu bentuk dari manajemen publik adalah manajemen strategi.

1.5.5 Manajemen Bencana

Bencana sebagai salah satu hal yang tidak bisa dihindarkan dalam kehidupan manusia perlu untuk direspon guna menekan dampak ataupun resiko yang terjadi. Kemampuan dalam respon diperlukan masyarakat atau manusia untuk menghadapi sebuah bencana guna meminimalisir dampak yang dihasilkan. Lebih lanjut, sebuah bencana dapat terjadi ketika ada sumber bahaya yang ada di suatu wilayah dengan masyarakat dengan tingkat kerentanan yang tidak mampu untuk menanggulangi dampak yang dihasilkan oleh bencana tersebut, yang apabila komposisi tersebut ditemukan di satu wilayah akan menghasilkan resiko bencana dan berujung kepada bencana. Masyarakat yang memiliki tingkat kerentanan tinggi berimplikasi kepada tingginya dampak yang dihasilkan oleh sebuah bencana.

Menurut Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam yang mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non-alam maupun faktor manusia yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan harta benda, dan

dampak psikologis. Akibat dari adanya bencana memungkinkan adanya tindak lanjut yang memungkinkan meminimalisir dampak yang terjadi akan sebuah bencana.

Manajemen bencana sebagai tindak lanjut akan aktifitas kebencanaan memungkinkan untuk meminimalisir dampak maupun resiko bencana. Sifat dari bencana yang tidak bisa untuk dicegah memungkinkan penanganan akan bencana dengan sistem ataupun proses yang mengarah kepada sikap antisipatif. Konsep mengenai manajemen bencana didefinisikan sebagai pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan dengan bencana, terutama resiko bencana dan upaya menghindari resiko bencana. Begitu pula dengan yang diutarakan oleh Shaluf (2008), menyebutkan manajemen bencana didefinisikan sebagai istilah kolektif yang mencakup semua aspek perencanaan untuk merespon bencana, termasuk kegiatan-kegiatan sebelum bencana dan setelah bencana yang mungkin juga merujuk kepada manajemen resiko dan konsekuensi bencana. Seperti fungsi-fungsi manajemen dalam bidang keilmuan, dalam manajemen bencana juga melaksanakan fungsi manajemen seperti halnya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan proses kontrol, yang kesemuanya memiliki sikap siklus dalam tahapan. Dalam hal ini fungsi-fungsi tersebut diterapkan dalam lingkup kebencanaan. Pengurangan resiko bencana menjadi pedoman bagaimana manajemen bencana dijalankan, dengan arahan akan pengetahuan dan pengalaman dalam tentang bencana yang telah terjadi. Sehingga secara berkesinambungan akan menghasilkan sistem manajemen bencana yang ideal dalam penanganan bencana. Manajemen Bencana pada dasarnya berupaya

untuk menghindarkan masyarakat dari bencana, baik dengan mengurangi kemungkinan munculnya kejadian luar biasa maupun mengatasi kerentanan (Sambodo, 2018).

Adapun menurut Alexander, menyebutkan siklus manajemen bencana yang terdiri dari empat tahapan, diantaranya; mitigasi, kesiapsiagaan, respon, dan pemulihan¹⁶. Carter menjelaskan manajemen bencana sebagai salah satu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Hal ini senada dengan apa yang telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah nomor 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pasal 3 yang menyebutkan ada tiga tahap dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu; tahap pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pasca-bencana. Adapun tahapan menurut Alexander dan Carter dapat digolongkan ke dalam periode waktu bencana sesuai dengan yang telah disebutkan dalam peraturan pemerintah. Dalam periode pra-bencana terdapat tahap mitigasi dan kesiapsiagaan, periode tanggap darurat terdapat proses respon terhadap bencana yang sedang terjadi, dan periode pasca-bencana terdapat tahap pemulihan akan dampak yang dihasilkan.

Periode pra-bencana memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dilakukan ketika sedang tidak terjadi bencana yang terdiri dari tahap mitigasi dan tahap kesiapsiagaan. Sikap sadar bencana dan antisipatif perlu ditekankan dalam periode ini, dan akan dihasilkan sikap masyarakat atau manusia yang berpengetahuan dan sadar akan bencana. Sikap sadar bencana dan antisipasi dini

dilakukan guna mereduksi kerentanan yang berujung kepada pengurangan resiko bencana yang ada. Sehingga secara berkelanjutan akan menghasilkan dampak positif dari berbagai aspek yang bertujuan untuk menekan tingkat kerugian pasca bencana baik fisik, non fisik maupun jatuhnya korban jiwa.

1.5.6 Kapabilitas

Konsep kapabilitas identik dengan istilah berupa kemampuan dan kapasitas yang melekat dalam sebuah organisasi. Leonard-Barton mendeskripsikan kemampuan sebagai salah satu hal yang unik, khas, sulit untuk ditiru, serta unggul dalam kompetensi, yang mana hal ini juga selaras dengan penempatan sumber daya maupun keterampilan. Amir and Schoemaker menjelaskan kapabilitas sebagai kapasitas organisasi untuk mengerahkan sumber daya, menggunakan proses organisasi untuk memenuhi tujuan yang diinginkan. Definisi ini memiliki dua aspek utama; pertama, kapabilitas adalah atribut dari sebuah organisasi yang memungkinkannya untuk mengeksploitasi sumber daya yang ada dalam penerapan strategi, kedua, tujuan utama kapabilitas untuk meningkatkan produktivitas sumber daya lain yang dimiliki organisasi.

1.5.6.1 Kapabilitas Pemerintah dalam Manajemen Bencana

Manajemen bencana yang baik memerlukan kapabilitas yang baik pemangku kepentingan agar berjalan dengan baik. Kapabilitas merupakan bentuk dari kemampuan yang harus dimiliki oleh pemerintah dalam menghadapi tantangan dan masalah (Budiningsih, 2017). Menurut Amir

(2011:86) kapabilitas adalah kemampuan mengeksploitasi secara baik sumber daya yang dimiliki dalam diri maupun di dalam organisasi, serta potensi diri untuk menjalankan aktivitas tertentu ataupun serangkaian aktivitas.

Kapabilitas merupakan kemampuan khas yang dimiliki organisasi dalam mengolah sumber daya yang dimiliki dalam strategi pencapaian tujuan. Kapabilitas organisasi secara singkat diartikan sebagai kumpulan sumber daya yang menampilkan pekerjaan secara integratif . Pengolahan sumber daya oleh organisasi dipengaruhi oleh ciri khas yang melekat pada sebuah organisasi, baik dilihat dari latar belakang, tujuan yang ingin dicapai, serta jenis sumber daya yang berbeda-beda. Keberadaan perbedaan yang ada dalam organisasi memungkinkan pengolahan kapabilitas organisasi oleh sumber daya yang ada. Sumber daya yang diolah dikategorikan menjadi dua, yaitu

1. Sumber daya berwujud (*tangible*), adalah segala sesuatu yang tersedia di perusahaan yang secara fisik dapat diamati. Contoh: bangunan fisik, uang
2. Sumber daya tidak berwujud (*intangible*), adalah segala sesuatu yang ada dalam organisasi namun tidak dapat dilihat secara langsung. Sumber daya intangible digolongkan kedalam dua jenis; pertama, sumber daya relasional merupakan sumber daya yang tersedia di organisasi yang muncul akibat interaksi organisasi dengan cakupan lingkungan organisasinya. Kedua, sumber daya

kompetensi, merupakan pengetahuan yang sangat penting dimiliki oleh organisasi untuk dapat berkembang dengan baik sesuai dengan apa yang telah dimilikinya.

Kapabilitas organisasi berupaya untuk mengolah sumber daya baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud sesuai dengan ciri khas organisasi dalam strategi pencapaian tujuan. Kapabilitas dalam kebencanaan diartikan sebagai kombinasi dari seluruh kekuatan, kelengkapan, dan sumber daya yang dimiliki oleh sebuah masyarakat, kelompok sosial, serta organisasi yang dapat digunakan untuk meraih tujuan yang disepakati bersama, terutama dalam pengurangan resiko bencana.

Keterkaitan antara kapabilitas pemerintah dengan manajemen bencana dapat dideskripsikan dari sumber daya yang dimiliki pemerintah dalam penanganan bencana. Organisasi yang dinamis diperlukan mengingat karakteristik dari bencana yang tidak pasti dan berubah-ubah. Turner menjelaskan beberapa kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana, diantaranya; kepercayaan kelembagaan yang kaku, pengabaian keluhan dari luar, kesulitan menangani berbagai sumber informasi, dan kecenderungan untuk meminimalkan biaya. Pemerintah daerah sebagai pelaksana penanggulangan bencana di tingkat daerah, sejatinya mengetahui secara pasti potensi bencana yang berada di daerahnya.

Kusumasari (2014) mendefinisikan hubungan kapabilitas pemerintah daerah lewat sumber daya yang dimiliki, dengan indikator

penting dalam manajemen bencana, berikut enam hubungan antara kapabilitas pemerintah daerah dengan indikator penting dalam manajemen bencana;

Tabel 1. 3 Kapabilitas dalam Manajemen Bencana dan Indikator

Kapabilitas	Indikator Kapabilitas
Kelembagaan	Pengaturan kelembagaan yang efektif seperti memiliki; struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi yang jelas serta mampu menjalin jejaring dengan semua level pemerintah
Sumber Daya Manusia	Memiliki sumber daya yang cukup disertai dengan pembagian pekerjaan dan delegasi yang jelas
Kebijakan	Tersedianya undang-undang, kebijakan dan peraturan sebagai landasan pengambilan keputusan, menjalin hubungan dengan institusi lainnya serta untuk memobilisasi sumber daya
Keuangan	Memiliki dukungan keuangan yang memadai untuk mendukung semua aktivitas dalam manajemen bencana
Teknis	Memiliki sistem teknis, sistem manajemen logistik dan sistem teknologi informasi yang efektif untuk dapat berkomunikasi dan menjalin jejaring dengan berbagai pemangku kepentingan
Kepemimpinan	Memiliki kapabilitas kepemimpinan yang dapat membuat keputusan secara tepat dan cepat

Sumber: Bevaola Kusumasari, 2014. Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal

Kapabilitas pemerintah daerah dalam manajemen bencana dijabarkan kedalam enam aspek sumber daya yang menjelaskan indikator penting yang mengindikasikan besaran kapasitas di setiap sumber daya yang dimiliki. Adapun keenam aspek kapabilitas dijelaskan ke dalam sub-bagian berikutnya.

1.5.6.1.1 Kapabilitas Kelembagaan

Dalam perspektif keilmuan, lembaga menjadi salah satu aspek dari proses pembangunan kapasitas yang nantinya meliputi usaha individu, organisasi, memperkuat dan melestarikan kemampuan untuk mencapai tujuan. Max Weber menjelaskan bahwa kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Kelembagaan juga didefinisikan sebagai bentuk organisasi yang ditandai oleh adanya struktur hirarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh pegawai yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut. Dapat dipahami bahwa kelembagaan merupakan bentuk organisasi yang didalamnya terdapat struktur hirarki yang jelas, serta setiap posisi dijabat oleh orang yang memiliki spesialisasi peran dengan tingkat kompetensi tinggi.

Max Weber dalam bukunya *Etika Administrasi Negara* mendefinisikan lembaga formal sebagai bentuk kerjasama yang memiliki suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan, dan sejauh mungkin dapat bersifat memaksa untuk melaksanakan fungsinya pada level pimpinan maupun administrasinya. Lembaga kebencanaan di tingkat daerah tentu saja memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsinya sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Hirarki yang terbentuk dalam struktur organisasi berisikan orang-orang dengan kompetensi sesuai dengan peran spesialisasinya, menjalankan tugas untuk menanggulangi bencana di tingkat daerah.

Kusumasari dalam buku Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal menjelaskan sebuah lembaga berhasil menjalankan fungsinya apabila didalamnya terdapat:

- a. struktur organisasi yang jelas;
- b. peran dan tugas dalam struktur;
- c. tanggung jawab dan hubungan antar tingkat pemerintahan guna menjalankan pengaturan kelembagaan yang efektif.

Kapabilitas kelembagaan dalam kebencanaan secara singkat diartikan sebagai kemampuan ataupun kompetensi sebuah organisasi yang memiliki pengaturan kelembagaan yang jelas untuk menempuh tujuan secara efektif dengan adanya aspek-aspek struktur hirarki disertai dengan kejelasan tugas dan fungsi setiap posisinya.

1.5.6.1.2 Kapabilitas Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu aspek yang berpengaruh besar dalam keberhasilan pelaksanaan program. Edward III mengemukakan pentingnya sumber daya manusia sebagai berikut;. Sumber daya manusia ditempatkan sebagai salah satu sumber daya yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, dalam hal ini program desa bersaudara. Sumber daya manusia atau pegawai sebagai garda depan pelaksanaan program yang langsung bersinggungan dengan masyarakat, sehingga urgensi pegawai menjadi salah satu aspek penting dalam keberhasilan pelaksanaan program.

Kualitas diartikan sebagai kecocokan atau kesesuaian yang digunakan (*match to use*), yang didefinisikan bahwa suatu produk atau jasa harus dapat memenuhi apa yang diharapkan oleh pemakainya. Definisi mengenai sumber daya berkualitas dikemukakan oleh Ndraha sebagai sumber daya manusia yang diciptakan bukan hanya nilai komparatif tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti; *intelligence, creativity, and imagination*, serta tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, otot, dan sebagainya. Sumber daya manusia yang memiliki kualitas mengandung arti sebagai sumber daya manusia yang menggunakan kemampuannya sesuai dengan apa yang akan dikerjakan, kesesuaian kemampuan dengan apa yang dikerjakan akan menghasilkan proses kerja efektif.

Kualitas sumber daya manusia diartikan sebagai tingkat kemampuan dan kemauan yang dapat ditunjukkan oleh sumber daya manusia dimana tingkatan tersebut dapat dibandingkan dengan tingkat yang dibutuhkan dari waktu ke waktu oleh organisasi yang memiliki sumber daya manusia tersebut. Sugeng menyatakan sumber daya manusia merupakan pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan seseorang yang dapat digunakan untuk menghasilkan layanan profesional. Kualitas sumber daya manusia dalam sebuah organisasi akan sangat mempengaruhi kualitas pelaksanaan pekerjaan. Matutina mengungkapkan setidaknya ada tiga aspek

kualitas sumber daya manusia yang mempengaruhi kualitas kerja, antara lain;

- a. Pengetahuan (*knowledge*), yaitu kemampuan yang dimiliki sumber daya manusia yang lebih berorientasi pada kemampuan berpikir serta penguasaan ilmu yang luas.
- b. Keterampilan (*skill*), yaitu kemampuan dan penguasaan teknis operasional di bidang tertentu yang dimiliki pegawai
- c. Kemampuan (*ability*), yaitu kemampuan yang terbentuk dari sejumlah kompetensi yang dimiliki seorang pegawai yang mencakup loyalitas, kedisiplinan, kerjasama, dan tanggung jawab.

Siagian mengungkapkan perlu nya peningkatan pegawai melihat dari beberapa faktor, antara lain;

- a. Adanya pegawai baru yang tidak mempunyai kemampuan secara penuh untuk melaksanakan tugasnya
- b. Pengetahuan pegawai yang perlu mengalami pembaharuan
- c. Perubahan, tidak hanya karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, namun juga karena pergeseran nilai-nilai dan budaya
- d. Kemungkinan perpindahan pegawai

Sumber daya manusia dalam sebuah organisasi memiliki arti penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan atau program. Keberadaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan sesuai dengan apa yang dikerjakan akan berdampak langsung kepada keberhasilan pelaksanaan sebuah program. Hal ini didukung oleh jumlah personil dalam pelaksanaan

program. Jamak ditemukan adanya ketimpangan antara masyarakat sasaran program dengan jumlah pegawai sebagai pelaksana program, hal ini wajar, solusi datang dengan adanya peningkatan kemampuan pegawai untuk dapat mengakomodasi jarak antara pelaksana program dengan masyarakat sasaran. Schuller dan Youngblood mengemukakan perlunya peningkatan kapasitas sumber daya manusia di berbagai bidang dalam organisasi yang mencakup; pendidikan dan latihan, perencanaan manajemen karir, peningkatan kualitas dan produktivitas kerja, serta peningkatan kesehatan dan keamanan kerja. Keberadaan peningkatan kemampuan pegawai ditujukan untuk dapat menguatkan kapabilitas sumber daya manusia yang sudah ada sehingga pelaksanaan program menjadi lebih efektif disamping masih adanya keterbatasan pegawai.

Kusumasari mengungkapkan adanya indikator penting dalam kapabilitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi antara lain:

- a. memiliki jumlah sumber daya manusia yang cukup;
- b. adanya pembagian dan delegasi pekerjaan yang jelas.

Hal ini senada dengan apa yang dipaparkan mengenai aspek sumber daya manusia dalam sebuah organisasi. Sehingga kapabilitas sumber daya manusia dapat diartikan sebagai kemampuan sumber daya manusia yang ada dalam organisasi dalam pelaksanaan tugas, dilihat dari aspek kesesuaian kompetensi dengan yang akan dikerjakan serta kecukupan jumlah personil.

1.5.6.1.3 Kapabilitas Kebijakan

Kebijakan dalam ranah kebencanaan memerlukan landasan baku dalam proses pelaksanaannya. Diperlukan landasan kuat seperti landasan perundang-undangan yang mengatur alur kegiatan dan proses dalam manajemen bencana. Kusumasari (2014) menjelaskan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara efektif dalam manajemen bencana diantaranya; tersedianya undang-undang, kebijakan dan peraturan sebagai landasan pengambilan keputusan, menjalin hubungan dengan institusi lainnya serta untuk memobilisasi sumber daya. Urgensi ketersediaan peraturan baku berupa undang-undang sangat diperlukan dalam manajemen bencana mengingat kondisi situasional yang membuat para implementor melaksanakan tugas dan fungsinya secara cepat dan tepat. Hal ini perlu dilandasi dengan perundang-undangan sebagai jalur dan batas gerak implementator.

Kapabilitas kebijakan dilihat dari beberapa indikator sebagai berikut:

- a. tersedianya undang-undang, peraturan daerah, peraturan bupati hingga keputusan bupati

Peraturan sebagai landasan gerak bagi para implementator dalam melaksanakan tugasnya. Aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan ketika sudah ada landasan baku dalam bertindak, akan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta kerjasama multi sektoral.

1.5.6.1.4 Kapabilitas Keuangan

Keuangan atau pendanaan dalam hal ini adalah penyediaan dan pengaturan dana baik dari alokasi maupun alur dana dalam lingkup penanggulangan bencana. Pendanaan dalam penanggulangan bencana secara spesifik telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana. Sebagaimana peraturan ini merupakan penjelasan rinci mengenai pendanaan penanggulangan bencana berdasarkan Undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Dana penanggulangan bencana sendiri adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana. Adapun sumber dana penanggulangan bencana dapat dituntut dari dua sumber utama yaitu pemerintah yang terdiri dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) APBN dan/atau APBD, dana kontijensi, dana siap pakai (*on call*), dana bantuan sosial berpola hibah dan dana yang berasal dari masyarakat.

Pemerintah dalam hal ini berperan lewat alokasi dana dalam APBN di tingkat pemerintah pusat dan APBD di tingkat daerah. Dalam anggaran penanggulangan bencana yang bersumber kepada APBN, pemerintah menyediakan pula; (1) Dana kontijensi yang digunakan dalam kegiatan kesiapsiagaan pada tahap prabencana, (2) Dana siap pakai yang dialokasikan dari APBN untuk lembaga BNPB guna digunakan saat masa tanggap darurat yang bersifat selalu tersedia setiap saat, (3) Dana sosial berpola hibah yang digunakan pada pascabencana. Adapun sumber dana

yang berasal dari APBD serupa sebagaimana dana siap pakai yang dialokasikan untuk BPBD.

Kemampuan pemerintah dalam merespon kebutuhan keuangan dalam manajemen bencana mengindikasikan kapabilitas keuangan yang dimiliki. Penjabaran mengenai landasan hukum terkait alur pendanaan bencana bermuara kepada kelancaran dan kecukupan kebutuhan dana bencana. Kusumasari (2014:48) menjelaskan indikator penting kapabilitas anggaran yaitu:

- a. terdapat dukungan keuangan yang memadai untuk mendukung semua aktivitas dalam manajemen bencana;
- b. terdapat alur pendanaan yang jelas.

Alokasi anggaran kebencanaan baik di tingkat nasional maupun daerah wajib mampu mengakomodasi kebutuhan keuangan saat terjadi bencana. Jika hal ini tidak dapat terpenuhi, kolaborasi antara sektor pemerintah-swasta-masyarakat digunakan untuk mengakomodasi kekurangan keuangan yang diperlukan

1.5.6.1.5 Kapabilitas Teknis

Teknis dalam ranah penanggulangan bencana adalah cara yang ditempuh dalam berproses agar program maupun kebijakan yang diambil berjalan secara efektif. Terdapat beberapa faktor dalam efektivitas penanggulangan bencana diantaranya; sasaran, tujuan dan manfaat, ketiganya dimaksudkan secara teknis terlaksana sebagaimana mestinya. Kusumasari menjelaskan faktor teknis dalam penanggulangan bencana

perlu adanya sistem logistik manajemen dan sistem teknologi informasi yang efektif untuk dapat berkomunikasi dan menjalin jejaring dengan berbagai pemangku kepentingan. Sehingga didapat proses penanggulangan bencana yang tepat sasaran, sesuai dengan tujuan, dan memiliki manfaat kedepan.

Kusumasari (2014) menjelaskan mengenai indikator penting kapabilitas teknis antara lain adalah:

- a. adanya sistem manajemen logistik;
- b. pemanfaatan sistem teknologi dan informasi yang tepat guna.

Dua hal tersebut menjadi penting ketika kejadian bencana terjadi, komunikasi yang terkontrol akan menciptakan proses penanggulangan yang tepat guna, sedangkan manajemen logistik berfungsi agar alur logistik bantuan dari pemerintah maupun swasta tersalurkan secara efektif dan tepat guna.

1.5.6.1.6 Kapabilitas Kepemimpinan

Koontz dan O'Donnel (1984) mendefinisikan kepemimpinan sebagai sebuah seni atau proses mempengaruhi sekelompok orang sehingga mereka mau bekerja dengan sungguh-sungguh untuk meraih tujuan kelompok. Warren Bennis mengemukakan kriteria seorang pemimpin hendaklah seorang inovator yang kreatif, fasilitator, berfokus pada orang bukan tugas, berwawasan ke depan, bersedia belajar dari orang lain, memberikan perubahan bukan mempertahankan status quo dan membangun kepercayaan serta komitmen, bukan memaksakan kehendak. Disimpulkan

kepemimpinan adalah bagaimana cara agar mempengaruhi orang lain agar mau bekerja dengan baik untuk meraih sebuah tujuan, serta dimotori oleh seorang pemimpin yang memiliki sifat inovatif dan berwawasan ke depan.

Kepemimpinan dibedakan menjadi kepemimpinan formal dan informal. Ranah penanggulangan bencana jamak ditemui kepemimpinan formal yang berasal dari pemerintahan yang memiliki tugas dan fungsi sesuai jabatan, sedangkan kepemimpinan informal berasal dari seorang sosok yang memiliki tingkat kompetensi di atas masyarakat dan membangun hubungan kepercayaan dengan masyarakat.

Perbedaan antara pemimpin formal dan informal dilihat dari sisi tugas dan fungsinya, namun begitu tujuan yang akan dicapai seringkali terdapat kesamaan. Situasi bencana membutuhkan pengambilan keputusan yang cepat dan tepat. Keadaan seperti ini menuntut seorang pemimpin harus mempunyai kapasitas untuk melakukan pengambilan keputusan secara cepat dan tepat.

Kusumasari (2014:48) menjelaskan kapabilitas kepemimpinan dapat dilihat dari indikator:

- a. dapat membuat keputusan yang cepat;
- b. dapat membuat inovasi keputusan yang tepat guna.

Pemimpin yang mampu membuat keputusan cepat dan tepat dalam kondisi bencana merupakan kapabilitas kepemimpinan yang ada dalam sebuah organisasi. Kapabilitas kepemimpinan dalam sebuah organisasi kebencanaan mampu membawa anggotanya kedalam satu visi untuk

pelaksanaan proses-proses manajemen bencana dengan melakukan keputusan-keputusan tepat sesuai dengan kondisi dalam kebencanaan.

1.5.7 Sister Village

Sister village yaitu satu desa rawan bencana akan diarahkan mengungsi pada satu atau beberapa desa yang menjadi penyangga mereka. Sister Village ini sendiri merupakan bentuk kerjasama antara dua belah pihak yaitu terdampak dan penyangga. Dalam arti jika terjadi bencana di satu kelurahan maka kelurahan lain (penyangga) berfungsi untuk membantu penduduk/ warga di kelurahan yang terkena bencana (terdampak) seperti halnya penyediaan tempat pengungsian, logistik, serta membantu dalam proses evakuasi.

Sister Village adalah konsep yang mempererat tali persaudaraan antara sejumlah desa di lereng Merapi wilayah Kecamatan Selo, Cepogo, dan Musuk, dengan desa-desa di dataran rendah di Kecamatan Ampel, Mojosongo, Boyolali. Program ini juga dikuatkan dengan membuat naskah kerjasama/ MOU antara kelurahan terdampak dan kelurahan penyangga. Program *Sister Village* saat ini hanya cocok digunakan untuk mitigasi bencana erupsi gunung api, sedangkan untuk bencana lain belum dikembangkan. Penerapan program sister village merupakan salah satu bentuk dari kapasitas dan kesiapsiagaan masyarakat terhadap mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Kapabilitas Kelembagaan

Kapabilitas kelembagaan merupakan kapabilitas organisasi maupun institusi yang mempunyai pengaturan kelembagaan yang efektif seperti memiliki

struktur organisasi, peran, tugas dan tanggung jawab yang jelas serta mampu menjalin jejaring dengan semua level pemerintah. Kapabilitas organisasi atau institusi dalam konsep kapabilitas kelembagaan memiliki pengaturan kelembagaan yang efektif dengan indikator;

- a. Memiliki struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi yang jelas
- b. Mampu menjalin jejaring dengan semua level pemerintah

1.6.2 Kapabilitas Sumber Daya Manusia

Kapabilitas sumber daya manusia merupakan kapabilitas organisasi atau institusi yang mempunyai sumber daya manusia cukup disertai pembagian pekerjaan dan delegasi yang jelas. Kapabilitas organisasi atau institusi dalam konsep kapabilitas sumber daya manusia memiliki kuantitas personil yang cukup serta kejelasan pembagian pekerjaan dan delegasi dengan indikator mempunyai jumlah personil cukup dengan pembagian pekerjaan dan delegasi jelas

1.6.3 Kapabilitas Kebijakan

Kapabilitas kebijakan merupakan kapabilitas organisasi atau institusi yang memiliki undang-undang, kebijakan, dan peraturan sebagai landasan pengambilan keputusan, menjalin hubungan dengan institusi lainnya serta memobilisasi sumber daya.

1.6.4 Kapabilitas Keuangan

Kapabilitas keuangan merupakan kapabilitas organisasi atau institusi yang memiliki dukungan anggaran keuangan cukup untuk mendukung semua aktivitas

dalam manajemen bencana. Kapabilitas organisasi atau institusi dalam konsep kapabilitas keuangan memiliki dukungan anggaran keuangan cukup untuk mendukung semua aktivitas dalam manajemen bencana dengan indikator memiliki dukungan anggaran keuangan cukup untuk mendukung semua aktivitas dalam manajemen bencana.

1.6.5 Kapabilitas Teknis

Kapabilitas teknis merupakan kebijakan secara teknis organisasi atau institusi yang mempunyai sistem logistik yang baik dalam penanggulangan bencana, sistem teknologi informasi untuk berkomunikasi dan menjalin jejaring dengan berbagai pemangku kepentingan serta kepada masyarakat. Kapabilitas organisasi atau institusi dalam konsep kapabilitas teknis memiliki sistem logistik dalam penanggulangan bencana, sistem teknologi informasi untuk berkomunikasi dan menjalin jejaring dengan berbagai pemangku kepentingan serta masyarakat dengan indikator;

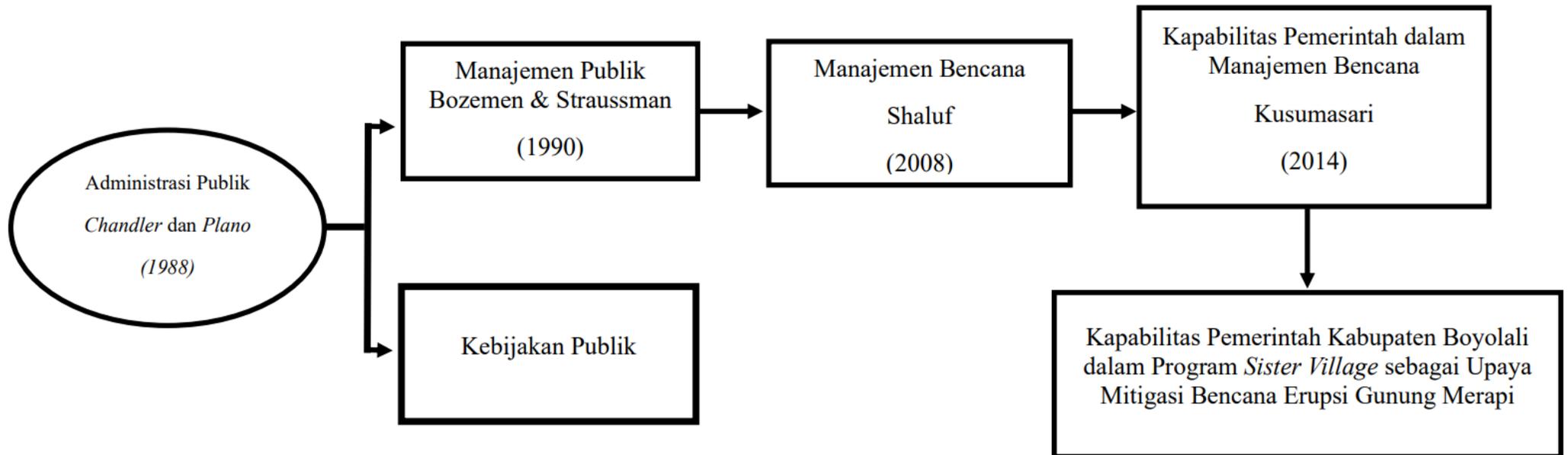
- a. Memiliki sistem teknis yang dapat menunjang keberhasilan program
- b. Memiliki sistem logistik yang baik, peralatan cukup serta infrastruktur memadai dalam penanggulangan bencana
- c. Memiliki sistem informasi serta komunikasi antar pemangku kepentingan serta masyarakat

1.6.6 Kapabilitas Kepemimpinan

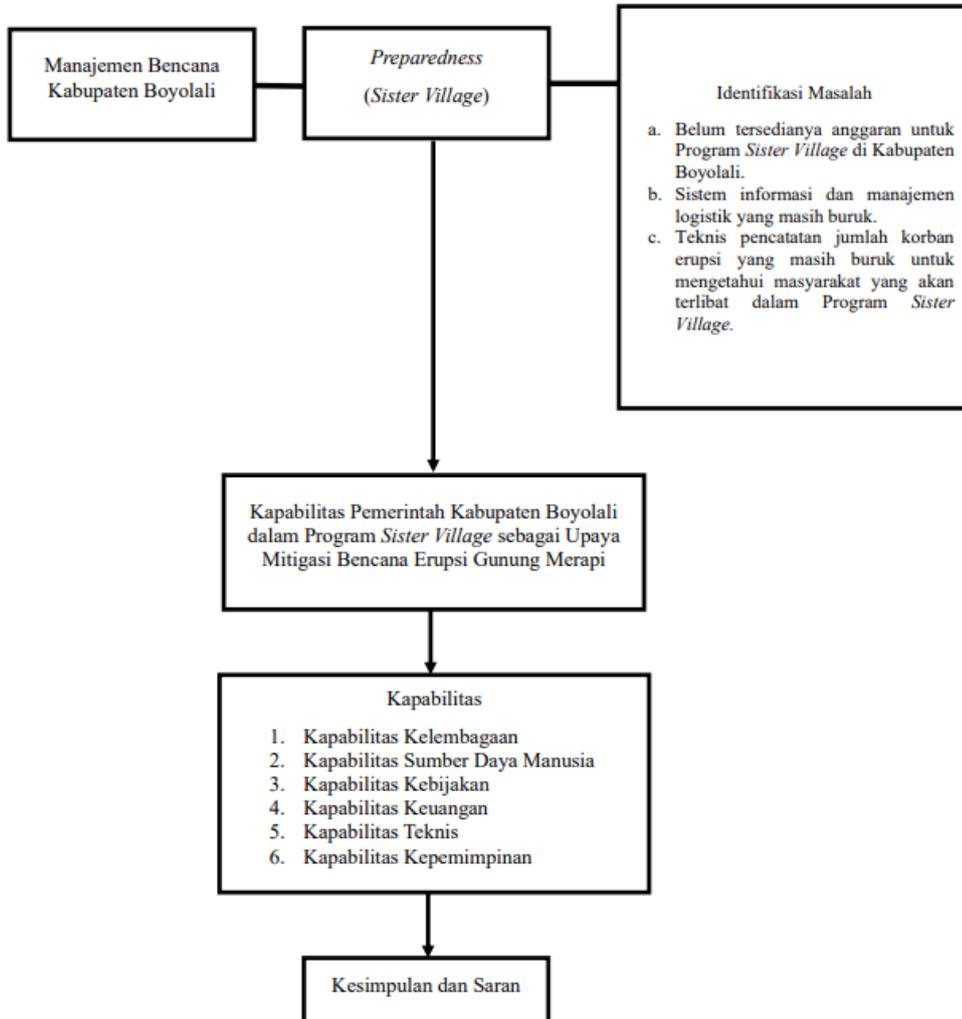
Kapabilitas kepemimpinan merupakan kapabilitas organisasi atau institusi yang memiliki pemimpin dengan kapasitas kepemimpinan yang dapat membuat keputusan yang cepat dan tepat dengan indikator memiliki pemimpin yang

memiliki pengetahuan baik tentang kebencanaan serta mampu mengambil keputusan secara cepat dan tepat.

Gambar 1. 1 Kerangka Teori



Gambar 1. 2 Kerangka Pikir



Tabel 1. 4 Fenomena dan Indikasi Penelitian

Fenomena	Sub Fenomena	Indikasi	Informan
Kapabilitas	Kapabilitas Kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi 2. Kemampuan menjalin <i>networking</i> di semua level pemerintahan 	1, 2, 3, 4, 5, 6
	Kapabilitas Sumber Daya Manusia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sumber daya manusia yang dimiliki 2. Pembagian pekerjaan dan delegasi yang jelas 	1, 2, 3
	Kapabilitas Kebijakan	Keberadaan undang-undang, kebijakan, dan peraturan sebagai landasan	1, 2, 3, 4
	Kapabilitas Keuangan	Dukungan keuangan untuk mendukung program	1, 2, 3, 4, 5, 6
	Kapabilitas Teknis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan sistem teknis 2. Adanya logistik dan sistem informasi teknologi yang memadai untuk berkomunikasi antar <i>stakeholder</i> 	2, 3, 4

	Kapabilitas Kepemimpinan	Kapasitas pemimpin dalam koordinasi dan membuat keputusan dengan cepat dan tepat	1
--	--------------------------	--	---

1.7 Argumen Penelitian

Penelitian ini membahas mengenai kapabilitas BPBD Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali. Teori yang digunakan adalah teori kapabilitas kebencanaan yang nantinya digunakan untuk mendeskripsikan kapabilitas dari BPBD Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai upaya mitigasi bencana di Kabupaten Boyolali. Penelitian ini dilaksanakan mengingat strategi kebencanaan yakni mitigasi bencana khususnya *Sister Village* perlu ada di Kabupaten Boyolali. Hal tersebut dikarenakan jumlah pengungsi erupsi Gunung Merapi sebagian besar merupakan masyarakat yang tinggal di Kabupaten Boyolali.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono (2016:9) metode deskriptif kualitatif adalah metode penelitian yang berdasarkan pada filsafat postpositivisme digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Metode penelitian deskriptif menurut Sugiyono (2018, hlm. 86) adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel

mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain. Artinya penelitian ini hanya ingin mengetahui bagaimana keadaan variabel itu sendiri tanpa ada pengaruh atau hubungan terhadap variabel lain seperti penelitian eksperimen atau korelasi.

Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk menggambarkan, melukiskan, menerangkan, menjelaskan dan menjawab secara lebih rinci permasalahan yang akan diteliti yaitu Kapabilitas Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam program *Sister Village* sebagai mitigasi bencana erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali. Dalam penelitian kualitatif manusia merupakan instrumen penelitian dan hasil penulisannya berupa kata-kata atau pernyataan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya.

1.8.2 Situs Penelitian

Dengan pemilihan lokasi ini, peneliti diharapkan menemukan hal-hal yang bermakna dan baru (Suwama Al Muchtar, 2015: 243). Menurut Nasution (2003: 43) mengatakan bahwa lokasi penelitian menunjuk pada pengertian lokasi sosial yang dicirikan oleh adanya tiga unsur yaitu pelaku, tempat dan kegiatan yang dapat diobservasi. Adapun yang menjadi situs penelitian adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Boyolali. Lokasi tersebut dijadikan sebagai situs penelitian dikarenakan BPBD Boyolali merupakan penanggung jawab utama permasalahan kebencanaan di Kabupaten Boyolali. Oleh sebab itu, BPBD Kabupaten Boyolali dipilih sebagai situs penelitian.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dipilih secara *purposive* dan pelaksanaannya sesuai dengan purpose atau tujuan tertentu. Adapun yang menjadi subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Kepala BPBD Kabupaten Boyolali, Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Boyolali, Kepala Seksi Bidang Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Boyolali, Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik, Instrumen Desa Penyangga, Instrumen Desa Terdampak. Hal ini dipilih karena subjek penelitian tersebut merupakan orang-orang yang terlibat atau interaktif dalam program *Sister Village* tersebut yang menjadi konteks penelitian.

1.8.4 Jenis Data

Pada umumnya terdapat dua jenis, data tersebut antara lain adalah data kuantitatif dan data kualitatif. Sugiyono (2006: 14) menjelaskan bahwa data kualitatif merupakan data yang disajikan dalam bentuk kata, kalimat dan gambar. Penelitian ini menggunakan data kualitatif yang disajikan dalam bentuk kata, kalimat dan gambar dalam setiap penjelasannya.

1.8.5 Sumber Data

Menurut (Supriyono, 2018, hal. 48). Menyatakan bahwa terdapat dua cara untuk memperoleh sumber data berdasarkan sumbernya. Dua sumber data yang dimaksud sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli atau pihak pertama. Data primer secara

khusus dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan penelitian. Data primer dapat berupa pendapat subjek penelitian (orang), baik secara individu maupun kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan dan hasil pengujian. Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan pemangku kepentingan di BPBD Kabupaten Boyolali dan di desa yang tergolong ke dalam desa penyangga dan desa terdampak di wilayah Kabupaten Boyolali.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh penelitian secara tidak langsung, melalui media perantara. Data sekunder pada umumnya berupa bukti, catatan atau laporan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip baik yang dipublikasi dan yang tidak dipublikasi. Data Sekunder dalam penelitian ini berupa berbagai informasi mengenai penelitian yang didapatkan di berbagai media pustaka seperti jurnal, *e-book*, buku, MoU tentang *Sister Village* di Kabupaten Boyolali dan artikel. Data yang diperoleh yakni informasi mengenai tahun erupsi Gunung Merapi dan kerugian harta benda yang pernah terjadi.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah teknik wawancara, observasi dan teknik dokumentasi.

1. Wawancara

Menurut Sugiyono (2016:317) wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Dalam teknik ini, peneliti melakukan wawancara dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Boyolali dan beberapa kepala desa di wilayah Kabupaten Boyolali yang memiliki tanggung jawab terkait strategi *Sister Village* sebagai mitigasi Bencana Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali.

2. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan jalan mengamati secara langsung objek yang menjadi sumber data. Peneliti dalam penelitian ini akan melakukan observasi atau pengamatan langsung di BPBD Kabupaten Boyolali, Desa KRB III Gunung Merapi di Kecamatan Selo.

3. Dokumentasi

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dokumentasi atau studi kepustakaan. Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan tulisan-tulisan sebagai bagian dari data seperti arsip, brosur, koran, foto dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Miles dan Huberman (1984) ada tiga macam kegiatan dalam analisis data kualitatif, yaitu:

1. Reduksi Data Dalam mereduksi data, setiap peneliti akan dipandu oleh tujuan yang akan dicapai. Tujuan utama dari penelitian kualitatif adalah pada temuan. Oleh karena itu, kalau peneliti dalam melakukan penelitian, menemukan segala sesuatu yang dipandang asing, tidak dikenal, belum memiliki pola, justru itulah yang harus dijadikan perhatian dalam melakukan reduksi data.
2. *Data Display* (penyajian data)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data. Kalau dalam penelitian kuantitatif penyajian data ini dapat dilakukan dalam bentuk tabel, grafik, pie card, pictogram dan sejenisnya. Melalui penyajian data tersebut, maka data terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan, sehingga akan semakin mudah dipahami.

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles dan Huberman (1984) menyatakan "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*". Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut. "*looking at displays help us to understand what is happening and to do something-further analysis or caution on that understanding*" Miles dan Huberman (1984). Selanjutnya disarankan, dalam melakukan display data, selain dengan teks naratif, juga dapat berupa grafik, matrik, *network* (jejaring kerja) dan *chart*.

3. *Conclusion Drawing/verification*

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke

lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis, atau teori.

1.8.8 Kualitas Data (*goodness criteria*)

Menurut Mark Mosley (2008), dalam bukunya “*Dictionary of Data Management*” kualitas data diartikan sebagai level data yang menyatakan data tersebut akurat (*accurate*), lengkap (*complete*), timely (*update*), konsisten (*consistent*) sesuai dengan semua kebutuhan. Data di dalam penelitian ini tentunya memenuhi semua kriteria yang ada dikarenakan pengambilan data langsung ke instansi terkait dan menggunakan jurnal kurun waktu lima tahun. Data yang disajikan juga sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan.