

**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TANGGAP DARURAT BENCANA (STUDI KASUS: TANGGAP  
DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN  
SLEMAN TAHUN 2010)**

**SKRIPSI**

**FITRA HARIS  
0606079591**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
JULI 2011**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TANGGAP DARURAT BENCANA (STUDI KASUS: TANGGAP  
DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN  
SLEMAN TAHUN 2010)**

**SKRIPSI**

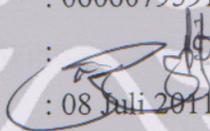
**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Hukum**

**FITRA HARIS  
0606079591**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
JULI 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Fitra Haris  
NPM : 0606079591  
Tanda Tangan :   
Tanggal : 08 Juli 2011

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :  
Nama : Fitra Haris  
NPM : 0606079591  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Tanggap Darurat Bencana (Studi Kasus:  
Tanggap Darurat Bencana Gunung Api  
Merapi Kabupaten Sleman Tahun 2010)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana pada program studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si (.....)  
Pembimbing II : R. M. Andri G. Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D (.....)  
Penguji : Tri Hayati, S.H., M.H (.....)  
Penguji : Eka Sri Sunarti, S.H., M.Si (.....)  
Penguji : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D (.....)

Ditetapkan di : .....  
Tanggal : .....

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis ucapkan kepada Allah SWT karena atas rahmat-Nya Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak, skripsi ini tidak dapat diselesaikan, baik dukungan dari awal masa perkuliahan sampai saat skripsi ini selesai disusun. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.H. dan Bapak R.M. Andri G. Wibisana S.H., LL.M., Ph.D. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan dan membantu Penulis selama proses penyusunan hingga skripsi ini selesai;
2. Ibu Fatmawati selaku pembimbing akademis yang telah memberikan perhatian kepada Penulis selama berkuliah di FHUI;
3. Prof. Anna Erliyana, di tengah kesibukan sebagai guru besar, dosen, kegiatan LSM, dan dewan pengawas di salah satu instansi pemerintah masih sempat memberikan perhatian, dukungan, dan bimbingan kepada penulis dalam banyak hal selama satu tahun terakhir.
4. Ibunda tercinta, pahlawan dengan banyak jasa, yang tidak pernah bosan mengingatkan dan mendoakan serta memberi dukungan, dan tidak jarang pula ibu ketakutan jika anaknya tidak lulus semester 10 ini. Terima kasih atas pengorbanan selama ini, gelar sarjana ini Penulis persembahkan untuk Ibunda Asnarti.
5. Anggota Batupahat, Bang Hasan Nasbi Batupahat, Uni Nailil Fiza Batupahat, One Dina Mardia Batupahat, Uda Amir Maulana Batupahat, dan Dini Wahyuni Batupahat, atas doa dan dukungannya.
6. Bapak Haji Santoso, Pak Beri, dan Pak Jamuri, Mas Yanto, pimpinan di kantor yang bermurah hati memberikan waktu yang cukup bagi penulis untuk

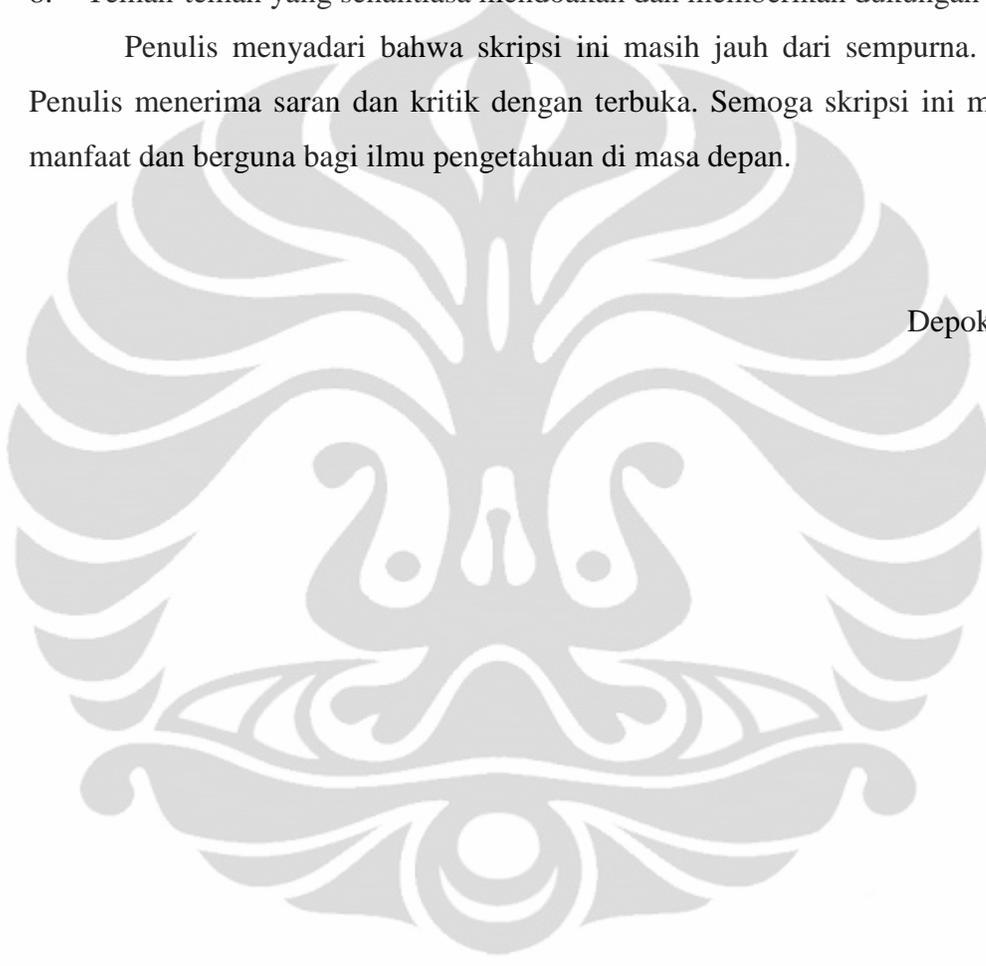
menyelesaikan skripsi ini, dan juga atas segala bantuan moril dan materiil selama penelitian di Kabupaten Sleman.

7. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, yang bersedia memberikan data-data yang penulis perlukan.
8. Teman-teman yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan dan doa.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, Penulis menerima saran dan kritik dengan terbuka. Semoga skripsi ini memberikan manfaat dan berguna bagi ilmu pengetahuan di masa depan.

Depok, Juli 2011

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fitra Haris  
NPM : 0606079591  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Tanggap Darurat Bencana (Studi Kasus: Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman Tahun 2010)

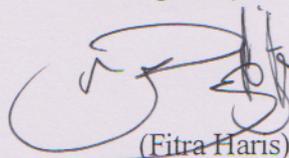
berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 08 Juli 2011

Yang menyatakan

  
(Fitra Haris)

## ABSTRAK

FITRA HARIS (0606079591). TANGGAP DARURAT BENCANA (STUDI KASUS: TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2010). Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara; Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Skripsi 2011; 93 halaman.

Skripsi ini membahas penyelenggaraan tanggap darurat bencana menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana beserta peraturan perundangan di bawahnya yang terkait dan juga penyelenggaraan tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi di Kabupaten Sleman pada Tahun 2010. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Penulisan ini menjelaskan Organisasi dan Tata Kerja Komando Tanggap Darurat Bencana dan Dana yang digunakan dalam menyelenggarakan tanggap darurat bencana. Hasil penelitian menyarankan bahwa perlu dibentuk organisasi tanggap darurat bencana tingkat komunitas/desa; Pemerintah daerah perlu mengintegrasikan langkah-langkah pencegahan dan pengurangan risiko bencana ke dalam kebijakan daerah; pengelolaan dan penggunaan dana harus terukur, jelas, dan berdaya guna, dan berhasil guna.

Kata kunci:

Bencana, Gunung Api Merapi, Sleman, korban, kerusakan, manajemen, organisasi, komando, tanggap darurat, dana tanggap darurat.

## ABTRACT

FITRA HARIS (0606079591). DISASTER EMERGENCY RESPONSE (CASE STUDY: DISASTER EMERGENCY RESPONSE OF NATURAL DISASTER AT MERAPI VOLCANO, KABUPATEN SLEMAN, 2010). Legal Specialization Program on Nation Administration. Faculty of Law University of Indonesia. Thesis 2011: 93 pages.

This thesis is focusing on the disaster emergency responses according to UU No. 24 Year 2007 about the Countermeasures of Disaster along with the related legislations underneath and also the enforcement of emergency responses of natural disaster at Merapi Volcano, Kabupaten Sleman in 2010. This research is using qualitative research method with descriptive design. This research contains the Organization and Procedures of Chain of Command in emergency response and the fund that was used in organizing it. The outcome of this research suggests that an organization for emergency response is needed in community/village level. The local government should integrate preventive measures and risk reduction into local policies; the fund must be managed and used in very transparent, well-measured, effective and efficient way.

Keywords: Disaster, Merapi Volcano, Sleman, victims, damage, management, organization, command, emergency response, fund.

## DAFTAR ISI

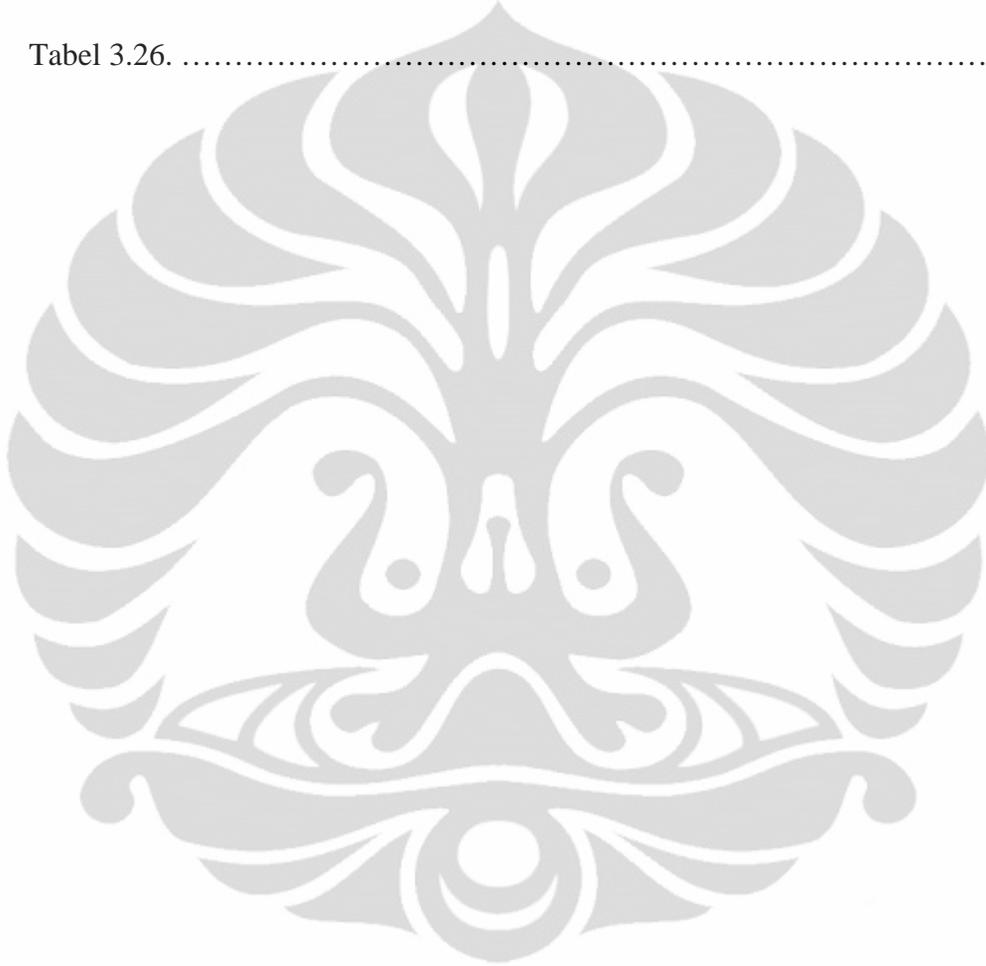
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	7
1.5 Kerangka Teori.....	8
1.6 Metodologi Penelitian.....	10
1.7 Sistematika Penulisan .....	11
BAB 2 BENCANA DAN MANAJEMEN BENCANA.....	13
2.1 Teori Bencana.....	13
2.2 Pengertian Manajemen (Pengelolaan) Bencana/ <i>Disaster Management</i> .....	14
2.3 Pengelolaan Bencana Terpadu/ Manajemen Bencana Terpadu .....	18
2.4 Penanganan Masyarakat Korban Bencana .....	20
2.5 <i>Internally Displaced Person/IDP's</i> .....	21
BAB 3 TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN SLEMAN .....	24

3.1 Tahapan Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana .....	24
3.2 Tahap Penyelenggaraan Tanggap Darurat Bencana oleh Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman.....	28
3.3 Dana Tanggap Darurat .....	54
<b>BAB 4 ANALISIS PENYELENGGARAAN TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API KABUPATEN SLEMAN .....</b>	
4.1 Tanggap Darurat Bencana Menurut Perundang-Undangan Indonesia	55
4.1.1 Lembaga Penyelenggara Penanggulangan Bencana.....	55
4.1.2 Tanggap Darurat Bencana .....	63
4.1.3 Dana Tanggap Darurat Bencana .....	69
4.2 Analisis Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman .....	73
4.2.1 Organisasi dan Tata Verja Komando Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman .....	72
4.2.2 Analisis Keberhasilan Fungsi Organisasi Komando Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman .....	79
4.2.3 Dana Tanggap Darurat Bencana di Kabupaten Sleman .....	83
<b>BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>86</b>
5.1 Kesimpulan .....	86
5.2 Saran .....	92

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. ....	26
Tabel 3.2. ....	27
Tabel 3.3. ....	29
Tabel 3.4. ....	31
Tabel 3.5. ....	31
Tabel 3.6. ....	31
Tabel 3.7. ....	32
Tabel 3.8. ....	32
Tabel 3.9. ....	33
Tabel 3.10. ....	34
Tabel 3.11. ....	35
Tabel 3.12. ....	37
Tabel 3.13. ....	37
Tabel 3.14. ....	39
Tabel 3.15. ....	40
Tabel 3.16. ....	44
Tabel 3.17. ....	44
Tabel 3.18. ....	45
Tabel 3.19. ....	46
Tabel 3.20. ....	46
Tabel 3.21. ....	48

Tabel 3.22. ....	48
Tabel 3.23. ....	50
Tabel 3.24. ....	51
Tabel 3.25. ....	52
Tabel 3.26. ....	53



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Letak geografis dan kondisi geologis menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara yang sangat berpotensi sekaligus rawan bencana<sup>1</sup> seperti gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, badai dan letusan gunung berapi. Bencana-bencana tersebut di atas dikarenakan keadaan geologi Indonesia sangat unik, terletak di antara dua lempeng benua yang selalu bergerak.<sup>2</sup>

Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir ini di Indonesia terdapat peristiwa bencana yang terjadi setiap tahun. Pasca meletusnya “Gunung Krakatau yang menimbulkan Tsunami besar di tahun 1883, setidaknya telah terjadi 17 bencana Tsunami besar di Indonesia selama hampir satu abad (1900-1996).”<sup>3</sup> Bencana gempa dan Tsunami besar yang terakhir terjadi pada bulan Desember tahun 2004 di Aceh dan sebagian Sumatera Utara, “lebih dari 150.000 orang meninggal dunia. Setelah gempa Aceh di akhir tahun 2004, pada tahun 2005 Pulau Nias dan sekitarnya juga dilanda gempa, sekitar 1000 orang menjadi korban.”<sup>4</sup> Akhir bulan Mei tahun 2006, Yogyakarta dan sebagian Jawa Tengah diporakporandakan gempa bumi yang menelan korban 4.143 orang meninggal dunia. Di bulan September tahun 2009, Sumatera barat diluluhlantakkan gempa bumi. Menurut data Satkorlak PB, sedikitnya korban meninggal dunia 1.117 orang. Pada tahun 2010, bencana beruntun menerjang Indonesia. Tsunami di Mentawai, Banjir dan longsor di Wasior, dan Gunung Meletus di Yogyakarta.

Krisis Merapi di Yogyakarta tahun 2010 diawali dari peningkatan status dari aktif normal ke waspada pada bulan September 2010, dan terus meningkat sampai situasi darurat mulai tanggal 26 Oktober 2010 sampai dengan awal Januari 2010. Material yang dikeluarkan akibat erupsi kurang lebih 140 juta m<sup>3</sup> dan mengakibatkan 298 orang meninggal dunia, dan puncak gelombang pengungsian sejumlah 151.336 orang tersebar

---

<sup>1</sup> Pusat Data dan Analisa, *Indonesia Rawan Bencana*, Jakarta: Tempo, 2006, hal.1

<sup>2</sup> Sukandarrumidi, *Bencana Alam dan Bencana Anthropogene*, Yogyakarta: Kanisius, 2010, hal. 31

<sup>3</sup> M. Hajianto, *Analisa Teoritis Gempa Bumi, Belajar dari Bencana Aceh*, Pontianak, 2005, hal.3

<sup>4</sup> Pusat Data dan Analisa, *Op.Cit.*, hal.1

di 553 titik.<sup>5</sup>

Bencana tidak saja “mengakibatkan korban jiwa”<sup>6</sup>, tetapi juga dapat menghancurkan sarana, prasarana, pemukiman, “tekanan psikologis yang hebat baik bagi korban langsung maupun masyarakat pada umumnya.”<sup>7</sup> Hal ini mengakibatkan terjadinya pengungsian besar-besaran dan terganggunya kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, seperti dapat melumpuhkan segala sumber daya sehingga menghambat program dan kegiatan pembangunan dan pemerintahan.

Menurut Rupen Das dalam “Vulnerable Displaced Persons: Complex Emergencies and Emergency Responses,” dijelaskan bahwa suatu negara dinilai mengalami “complex emergencies” ketika setidaknya tiga dari empat hal di bawah ini berlaku:

1. Adanya indikator-indikator yang mengarah terjadinya kelaparan.
2. Terpuruknya ekonomi secara sistematis (antara lain dengan mudah tertinjau dari tingginya angka pengangguran dan menurunnya).
3. Adanya populasi pengungsi atau mereka yang mengalami *displacement* dalam lingkup internal (*internally displaced persons*)
4. Kekerasan dan atau disintegrasi otoritas pemerintah (munculnya perang sipil, konflik berdasarkan sentimen etnis atau agama, pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM)).<sup>8</sup>

Menurut Astri Suhrke<sup>9</sup>, “ketiga kelompok yang dikategorikan sebagai orang-orang dalam kerawanan ekstrem (*vulnerable persons*) yang dinilai harus mendapatkan perhatian utama dan dilindungi keselamatannya mencakup:

1. Korban perang atau konflik interval.

---

<sup>5</sup> Pemerintah Kabupaten Sleman, *Komando Tanggap Darurat Penanganan Bencana Gunung Api Merapi: Laporan 22 Oktober 2010 s/d 17 Januari 2011*, halaman 1-2.

<sup>6</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana.

<sup>7</sup> Badan Perencanaan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Kelembagaan dan Pengelolaan Bantuan penanganan Kedaruratan di Provinsi DIY*, Yogyakarta, 2006, hal 01

<sup>8</sup> Rupen Das, *Vulnerable Displaced Persons: Complex Emergencies and Emergency Responses*; presentasi disampaikan pada *Summer Course on Refugee Issues*, diselenggarakan oleh *Centre for Refugee Studies*, New York University di Toronto, Kanada, 13 Juni 2005. Lihat pula dalam Avyanthi Azis, *Beyond Emergency. Pemetaan Kelompok-kelompok dengan Karakteristik Kerawanan d Indonesia*, dalam *Jurnal Intelijen dan Kontra Intelijen* Vol. II No. 03 Oktober 2005, halaman 25.

<sup>9</sup> Suhrke Astri, *Human Security and the interests of the states*, dalam *Security Dialogue*, Vol 30, September 1999, halaman 265-276.

2. Mereka yang hidup dekat sekali dengan batas subsistensi minimum dan karenanya secara struktural berada dalam posisi yang sangat rentan terhadap guncangan-guncangan sosial ekonomi.
3. Korban bencana alam.”

Khusus mengenai korban bencana alam, seharusnya telah ada mekanisme untuk menangani korban bencana alam yang menjadi kebutuhan fundamental bagi penduduk Indonesia. Mengingat secara geografis wilayah Indonesia terletak pada lintasan *Pacific Ring of Fire*, yakni kawasan rawan gempa dengan adanya gunung-gunung berapi dan pergerakan patahan tektonik yang aktif.

Menyikapi keberadaan korban bencana alam tersebut, dijelaskan bahwa perlunya mekanisme yang berfungsi untuk melindungi mereka khususnya pada masa tanggap darurat. Minimal perlindungan tersebut mampu meredam guncangan-guncangan sosial ekonomi yang mungkin muncul sehingga kelompok-kelompok yang sudah ditandai dengan karakteristik kerawanan tersebut tidak semakin jauh terjatuh dalam keterpurukan.

Penyeragaman mekanisme dalam menangani korban bencana alam pada masa tanggap darurat di Indonesia di atur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana. Dalam penanggulangan bencana perlu adanya koordinasi dan penanganan yang cepat, tepat, efektif, efisien, terpadu, dan akuntabel agar korban jiwa dan kerugian harta benda dapat diminimalisir.<sup>10</sup> Penanggulangan bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana harus dilakukan secara cepat, tepat, dan dikoordinasikan dalam satu komando. Untuk melaksanakan penanganan tanggap darurat bencana, maka pemerintah/pemerintah daerah yang diwakili oleh kepala BNPB/BPBD Propinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya dapat menunjuk seorang pejabat sebagai komandan penanganan tanggap darurat bencana.<sup>11</sup> Hal ini dimaksudkan sebagai upaya memudahkan akses untuk memerintahkan sektor dalam hal permintaan dan pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik, imigrasi, cukai dan karantina,

---

<sup>10</sup> Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, halaman 1.

<sup>11</sup> *Ibid.*

perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan, dan pertanggungjawaban atas uang dan/atau barang, serta penyelamatan.

Di Kabupaten Sleman, Bupati sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman telah membentuk Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi melalui Peraturan Bupati Nomor 31/Kep.KDH/A/2010. Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi ini dimaksudkan agar penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana dapat dilakukan secara cepat, tepat, dan dikoordinasikan dalam satu komando. Penanggulangan bencana oleh Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi di Kabupaten Sleman dilakukan mulai tanggal 26 Oktober 2010 sampai dengan tanggal 6 Januari 2011.

Pada masa tanggap darurat bencana di Sleman, kelompok-kelompok rawan menjadi hal yang mengkhawatirkan seperti penanganan *Internally Displaced Persons* (IDPs) dalam waktu singkat dan menekan jumlah IDPs secara drastis. Ketika pemerintah secara resmi memutuskan untuk menghapus status IDPs di Indonesia dan menganggap mereka yang masih mengalami *displacement* sebagai “kelompok rawan” yang penanganannya disamakan dengan warga tidak mampu lainnya dalam pengentasan kemiskinan yang lebih luas. Ribuan IDPs yang masih terkatung-katung nasibnya di tempat penampungan sementara dan barak-barak tidak dapat diperlakukan sama dengan orang miskin karena mereka memiliki kebutuhan khusus untuk didampingi dalam proses kembali ke wilayah semula atau tempat lain.

Pemahaman pengungsi internal adalah sebuah istilah untuk mengartikan “*Internally Displaced Persons* atau IDP’s. Perbedaan antara pengungsi (*refugee*) dengan pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*) yakni bahwa *refugee* merupakan seseorang yang mengungsi hingga melalui batas negaranya karena terjadi ketidakstabilan kondisi yang ada di tanah asal, sedangkan IDPs pada dasarnya adalah sama, namun dia tidak melalui batas negara atau dengan kata lain dia mengungsi pada daerah lain yang masih berada di dalam negaranya.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Giri Ahmad Taufik, *Bencana Alam dan Pengungsi*, Jakarta, Komnas HAM, 2006

Dampak dari perbedaan ini bahwa “*refugee* memiliki perlindungan hukum dari hukum internasional sedangkan perlindungan hukum IDPs terkadang terabaikan dari hukum positif negara bersangkutan.”<sup>13</sup> Terabaikan di sini maksudnya adalah bahwa negara-negara yang memiliki masalah IDPs tidak mengaturnya secara khusus di dalam perangkat-perangkat hukum. Pengaturan mengenai permasalahan ini hanya pada perangkat hukum di tingkat pusat sehingga penjabaran kebijakan sebagai solusi pembenahan IDPs di tingkat daerah dan di tingkat yang lebih teknis tidak tergambar secara jelas.

Permasalahan-permasalahan yang terkait dengan IDPs ternyata membutuhkan penanganan yang serius. Pembentukan suatu sistem penanggulangan dan penanganan bencana yang baku merupakan kebutuhan mutlak saat ini agar perlindungan hak-hak IDPs dapat terpenuhi.

Strategi penanggulangan dan penanganan bencana alam-gempa salah satunya melindungi hak-hak IDPs, mengingat IDPs juga merupakan warga negara yang mempunyai hak asasi untuk dilindungi konstitusi. Dalam hukum Republik Indonesia, strategi ini dimanifestasikan dalam bentuk Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana. Pedoman tersebut digunakan dan berlaku seragam untuk menangani pengungsi di Indonesia pada saat tanggap darurat bencana.

Pengungsi berarti “hidup dalam penampungan dan tergantung kepada orang lain untuk memperoleh kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian dan perumahan.”<sup>14</sup>

Perlindungan IDPs dalam masa Tanggap darurat serta jaminan pelaksanaan hak asasi dan kebebasan fundamental mereka sangat bergantung pada sikap, tindakan, kebijakan, efektivitas, dan kemauan pemerintah. Perlindungan yang harus diberikan oleh pemerintah nasional, termasuk pemerintah RI, kepada IDPs mencakup dua bidang utama. Pertama, keselamatan (yang meliputi keselamatan jiwa, keamanan fisik dan mental, dan integritas fisik dan moral). Kedua, pelaksanaan hak asasi dan kebebasan fundamental (yang sangat dasar dan paling dibutuhkan oleh IDPs sesuai dengan kondisi mereka).

---

<sup>13</sup> <http://www.refugeesinternasional.org>, diakses tanggal 29 Oktober 2010, jam 10.26.

<sup>14</sup> UN Centre for Human Rights, *Hak Asasi Manusia: Lembar Fakta*, Jakarta: Komnas HAM, 2000, hal. 273.

Penanganan pengungsi pada masa tanggap darurat seperti diamanatkan dalam Undang-Undang, pada tataran operasional di pemerintah daerah membentuk Komando Tanggap Darurat Bencana. Komando Tanggap Darurat Bencana adalah organisasi penanganan tanggap darurat bencana yang dipimpin oleh seorang Komandan Tanggap Darurat Bencana dan dibantu oleh Staf Komando dan Staf Umum, memiliki struktur organisasi standar yang menganut satu komando dengan mata rantai dan garis komando yang jelas dan memiliki satu kesatuan komando dalam mengkoordinasikan instansi/lembaga/organisasi terkait untuk pengerahan sumber daya.<sup>15</sup>

Penanganan masalah pengungsi pada kenyataan masih bersifat insidental yang artinya seolah-olah keberadaan pengungsi dalam daerah pengungsian tersebut hanya dalam waktu yang sebentar. Dalam kenyataan yang terjadi di lapangan, IDPs harus tinggal di tenda-tenda darurat lebih lama di daerah pengungsian, bahkan tidak hanya dalam hitungan bulan. Mengingat pengungsi itu tidak tinggal di daerah pengungsian dalam jangka waktu yang sebentar, maka perlu ada jalan keluar bagi para pengungsi agar tidak membuka kemungkinan masalah baru yang akan muncul akibat dari pengungsiannya yang lama itu seperti pemeliharaan kesehatan terganggu dan kehidupan tidak layak.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada bagian 1.1., maka penulisan akan dibatasi pada 3 pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur tentang organisasi dan tata kerja lembaga dan pendanaan tanggap darurat bencana?
2. Bagaimana implementasi tanggap darurat bencana gunung api Merapi tahun 2010 di Kabupaten Sleman?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun beberapa hal yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

---

<sup>15</sup> Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, halaman 3.

1. Menguraikan organisasi dan tata kerja tanggap darurat dan pendanaan bencana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Mengevaluasi implementasi tanggao darurat bencana gunung api Merapi tahun 2010 di Kabupaten Sleman.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam melaksanakan penelitian ini diharapkan ada manfaat yang dapat diperoleh bagi pihak yang berkepentingan termasuk peneliti, antara lain:

##### **1.4.1. Manfaat Praktis**

- a. Memperoleh pemecahan masalah dari persoalan implementasi kebijakan tanggap darurat bencana.
- b. Memberikan kilas balik yang jelas dan sistematis sehingga dapat menjadi bahan pemikiran dan pertimbangan oleh para pihak pengambil keputusan dalam rangka peningkatan kemampuan penanganan pada masa tanggap darurat bencana.
- c. Sebagai sarana untuk mengaplikasikan beberapa teori sehingga dapat mengembangkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman peneliti khususnya mengenai penanganan bencana pada masa tanggap darurat.

##### **1.4.2. Manfaat Teoritis**

Memberi informasi acuan atau bahan pembanding bagi peneliti lain yang berminat melakukan telaahan lebih mendalam pada aspek serupa.

#### **1.5 Kerangka Teori.**

##### **1.5.1 Teori manajemen bencana menurut Carter**

Carter berpendapat dalam “pengaturan organisasional hal-hal penting yang harus dipertimbangkan selain status dan profesionalisme, yaitu kewenangan dan tanggung jawab, serta koordinasi antara pemerintah dan masyarakat dari pusat dan daerah. Hasil akhir dari suatu organisasi efektif adalah keterpaduan operasional, yang dapat dicapai apabila instansi yang mengkoordinasikan, dalam hal ini instansi pemerintah mempunyai pemahaman yang

luas dan mendalam atas keseluruhan aspek penanggulangan bencana”<sup>16</sup>. Carter mengungkapkan pendapatnya tentang proses penetapan kebijakan nasional kebencanaan harus terlebih dahulu menetapkan hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi jenis bencana ancaman dan pengaruhnya.
2. Inventarisasi sumber daya dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya yang dipakai untuk melakukan tindakan penganggulangan,
3. Pengaturan organisasional.

Elemen kebijakan nasional kebencanaan menurut Carter harus mempertimbangkan “prioritas sesuai siklus penanggulangan bencana yang terdiri dari:

1. Pencegahan, yaitu upaya mengurangi kemungkinan terjadinya bencana sebelum bencana itu terjadi.
2. Mitigasi, yaitu upaya mengurangi pengaruh bencana kepada masyarakat, negara, bangsa.
3. Kesiagaan, yaitu keadaan dimana pemerintah atau masyarakat dapat bertindak cepat dan efektif dalam situasi bencana.
4. Tanggapan, upaya yang diambil segera sebelum dan sesudah terjadinya dampak bencana.
5. Pemulihan, yaitu proses dimana setelah terjadi bencana, pemerintah atau masyarakat dibantu dalam mengembalikan pada tingkat sebelum terjadinya bencana.
6. Pembangunan, yaitu upaya memajukan atau menormalkan masyarakat setelah terjadinya bencana dan setelah penanggulangan bencana dilakukan.”<sup>17</sup>

### 1.5.2. Kerangka Konseptual

Di dalam Lampiran Pedoman Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, diperoleh pengertian-pengertian berikut:<sup>18</sup>

- a. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan

<sup>16</sup> Carter, W. Nick, *Disaster Management A Disaster Manager's Handbook*, Manila; ADB, 1991, hal 25-46

<sup>17</sup> Carter, W. Mick, *Disaster Management: A Disaster Manager ;; Handbook*, Manila: ADB, 1991. hal. 29-31.

<sup>18</sup> Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, halaman 2 dan 3.

mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

- b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.
- c. Tanggap darurat bencana 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;
- d. Korban bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana;
- e. Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana adalah suatu sistem penanganan darurat bencana yang digunakan oleh semua instansi/lembaga dengan mengintegrasikan pemanfaatan sumber daya manusia, peralatan, dan anggaran;
- f. Tim Reaksi Cepat BNPB/BPBD sesuai dengan kewenangannya untuk melakukan kaji cepat bencana dan dampak bencana, serta memberikan dukungan pendampingan dalam melakukan penanganan darurat bencana;
- g. Komando Tanggap Darurat Bencana adalah organisasi penanganan tanggap darurat bencana yang dipimpin oleh seorang Komandan Tanggap Darurat Bencana dan dibantu oleh Staf Komando dan Staf Umum, memiliki struktur organisasi standar yang menganut satu komando dengan mata rantai dan garis komando yang jelas dan memiliki satu kesatuan komando dalam mengkoordinasikan instansi/lembaga/organisasi terkait untuk pengerahan sumber daya;
- h. Staf Komando adalah pembantu Komandan Tanggap Darurat Bencana dalam Menjalankan urusan sekretariat, hubungan masyarakat, perwakilan instansi/lembaga serta keselamatan dan keamanan;
- i. Staf Umum adalah pembantu Komandan Tanggap Darurat Bencana dalam

menjalankan fungsi utama komando untuk bidang operasi, bidang perencanaan, bidang logistik dan peralatan, serta bidang administrasi keuangan untuk penanganan tanggap darurat bencana yang terjadi;

- j. Fasilitas Komando Tanggap Darurat Bencana adalah personil, sarana dan prasarana pendukung penyelenggaraan penanganan tanggap darurat bencana yang dapat terdiri dari Pusat Komando, Personil Komando, gudang, sarana dan prasarana transportasi, peralatan, sarana dan prasarana komunikasi serta informasi.

## 1.6 Metodologi Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian normatif-deskriptif. Penelitian ini bertujuan: *pertama*, memaparkan situasi atau kejadian bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman secara akurat mengenai fakta-fakta di lapangan. *Kedua*, memaparkan penyelenggaraan tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman. *Ketiga*, mengidentifikasi keberhasilan dan kekurangan dalam penyelenggaraan tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman.

Penelitian ini menggunakan alat ukur teori manajemen bencana Carter dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta peraturan di bawahnya yang terkait. Pelaksanaan tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi di Kabupaten Sleman mempunyai catatan keberhasilan dan kekurangan yang diukur berdasarkan teori dan peraturan perundang-undangan.

### 1.6.2 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari penelusuran dan penelaahan terhadap literatur, laporan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendapat teori dasar, konsep pemikiran, pendapat, pandangan, fakta, dan landasan hukum terkait penyelenggaraan tanggap darurat bencana Gunung Api Kabupaten Sleman.

#### 1.6.4 Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara kualitatif. Analisis dilakukan dengan menguji data sekunder mengenai tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman dengan teori dan peraturan perundang-undangan.

#### 1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

##### BAB 1 PENDAHULUAN

- 1.1 Latar Belakang
- 1.2 Pokok Permasalahan
- 1.3 Tujuan Penelitian
- 1.4 Manfaat Penelitian
- 1.5 Kerangka Teori
- 1.6 Metode Penelitian
- 1.7 Sistematika Penulisan

##### BAB 2 BENCANA DAN MANAJEMEN BENCANA

- 2.1 Teori Bencana
- 2.2 Pengertian Manajemen (Pengelolaan) Bencana/ *Disaster Management*
- 2.3 Pengelolaan Bencana Terpadu/ Manajemen Bencana Terpadu
- 2.4 Penanganan Masyarakat Korban Bencana
- 2.5 *Internally Displaced Person/IDP's*

##### BAB 3 TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN SLEMAN

- 3.1 Tahap Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana
- 3.2 Tahap Penyelenggaraan Tanggap Darurat Bencana oleh Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman
- 3.3 Pendanaan Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman

#### BAB 4 ANALISIS PENYELENGGARAAN TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN SLEMAN

- 4.1 Tanggap Darurat Bencana Menurut Perundang-Undangan Indonesia
- 4.2 Analisis Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman

#### BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

- 5.1 Kesimpulan
- 5.2 Saran

## **BAB 2**

### **BENCANA DAN MANAJEMEN BENCANA**

## 2.1 Teori Bencana

Definisi bencana dalam buku *Disaster Management – A Disaster Manager's Handbook* adalah suatu kejadian, alam atau buatan manusia, tiba-tiba atau progressive, yang menimbulkan dampak yang dahsyat (hebat) sehingga komunitas (masyarakat) yang terkena atau terpengaruh harus merespon dengan tindakan-tindakan luar biasa.<sup>19</sup> Menurut UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Bab I Pasal 1 angka 1, bencana adalah peristiwa atau rangkaian yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.<sup>20</sup> Pada ayat 2,3, dan 4 bencana dibedakan atas 3 kategori berdasarkan penyebabnya, yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial.

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.<sup>21</sup>

Mengacu pada defini bencana dalam buku *Disaster Management – A Disaster Manager's Handbook* dan UU No. 24 Tahun 2007 serta beberapa kamus bencana atau disaster maka bencana merupakan suatu kejadian atau serangkaian peristiwa berupa gangguan atau kekacauan yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia pada pola normal kehidupan yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Gangguan

---

<sup>19</sup> Carter W. Nick., *Manajemen Penanggulangan Bencana*, Perpustakaan Nasional Data CIP (Manila: 1991).

<sup>20</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps.1

<sup>21</sup> *Ibid*, ps.2,3, dan 4.

atau kekacauan ini biasanya hebat, terjadi tiba-tiba, tidak disangka, dan wilayah cakupannya cukup luas.

## 2.2 Pengertian Manajemen (Pengelolaan) Bencana/ *Disaster Management*

Sampai saat ini para pakar manajemen masih memiliki pendapat yang berbeda-beda tentang definisi manajemen. Mary Paker Folet mendefinisikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain.<sup>22</sup> Definisi ini mengandung arti bahwa para manajer dalam mencapai tujuan organisasi melalui pengaturan orang lain untuk berbagai tugas yang mungkin diperlukan. Dalam pengertian manajemen sebagai seni tersebut mengandung arti bahwa kemampuan manajer adalah kemampuan atau keterampilan pribadi (bakat). Selanjutnya Luther Gulick mendefinisikan manajemen sebagai ilmu pengetahuan yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem kerja sama tersebut lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.<sup>23</sup> T. Hadi Handoko lebih lanjut mendefinisikan manajemen sebagai kombinasi ilmu (*science*) dan seni secara proporsional. Dalam pembuatan keputusan seorang manajer mempergunakan pendekatan ilmiah, sedangkan dalam aspek perencanaan, kepemimpinan, komunikasi, dan segala sesuatu yang menyangkut unsur manusia perlu menggunakan pendekatan artistik atau seni.

Definisi manajemen yang lebih kompleks dan mencakup berbagai aspek penting dikemukakan oleh Stoner, yakni manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber-sumber daya organisasi lain agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>24</sup> Manajemen dapat berarti pencapaian suatu tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi tertentu, tetapi dalam hal ini belum ada kesamaan pendapat dari para ahli manajemen tentang fungsi-fungsi tersebut. Sebenarnya apabila dicermati maka

---

<sup>22</sup> Handoko T. Hadi, *Manajemen* (Yogyakarta: BPFE, 1984), hlm. 8

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm, 11.

<sup>24</sup> Stoner James AF, *Management*, (New York: Prentice/ Hall International, Inc., 1982), p. 8.

manajemen mempunyai empat fungsi pokok, yaitu fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan fungsi pengawasan.<sup>25</sup>

Pengelolaan bencana didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan terapan (aplikatif) yang mencari, dengan observasi sistematis dan analitis bencana untuk meningkatkan tindakan-tindakan (*measures*) terkait dengan preventif (pencegahan), mitigasi (pengurangan), persiapan, respon darurat, dan pemulihan.<sup>26</sup> Menurut Neil Grigg<sup>27</sup> fase utama dan fungsi pengelolaan atau manajemen secara umum termasuk dalam pengelolaan bencana, meliputi:

1. Perencanaan (*planning*), meliputi: (1) Identifikasi masalah bencana atau sasaran/tujuan pengelolaan bencana yang ditargetkan; (2) Pengumpulan data primer dan sekunder; (3) Penentuan metode yang digunakan; (4) Investigasi, analisis dan kajian; (5) Penentuan solusi dengan berbagai alternatif. Kesuksesan suatu proses memerlukan suatu konsep strategi dan implementasi perencanaan ini melalui beberapa tingkatan (*stage*). Sedangkan implementasi perencanaan merupakan aplikasi atau aksi dan strategi.
2. Pengorganisasian (*organizing*). *Organize* berarti mengatur, sehingga pengorganisasian merupakan pengaturan dalam pembagian kerja, tugas, hak dan kewajiban semua orang (*pihak*) yang masuk dalam suatu kesatuan/ kelompok organisasi.
3. Kepemimpinan (*directing*). Lebih dominan kepada aspek-aspek *leadership*, yaitu proses kepemimpinan, pembimbingan, pembinaan, pengarahan, *motivator*, *reward and punishment*, konselor, dan pelatihan. Kepemimpinan khususnya dalam pengelolaan bencana mempunyai peran yang vital karena akan mempengaruhi semua aspek dalam semua tingkatan. Faktor lain yang membedakan dengan pengelolaan yang lain adalah bahwa pengelolaan bencana sesuai dengan siklusnya mempunyai kondisi tahapan-tahapan.

---

<sup>25</sup> Warto dkk., *Pengkajian Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Pada Masyarakat di Daerah Rawan Bencana Alam dalam Era Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: B2P3KS, 2002), hlm. 22,

<sup>26</sup> Carter W. Nick, *loc. Cit.*

<sup>27</sup> Grigg, Neil, *Infrastructure Engineering and Management* (John Willey & Sons, 1998).

4. Pengkoordinasian (*coordinating*). Koordinasi adalah upaya bagaimana mengordinasi sumber daya manusia (SDM) agar ikut terlibat, mempunyai rasa memiliki, mengambil bagian atau dapat berperan serta dengan baik sebagian maupun menyeluruh dari suatu kegiatan sehingga dapat dipastikan SDM dapat bekerja secara tepat dan benar. Koordinasi bias bersifat horizontal yaitu antar bagian yang mempunyai kedudukan setara maupun vertical yaitu antar suatu bagian dengan bagian di atasnya atau di bawahnya sesuai dengan struktur yang ada.
5. Pengendalian (*controlling*). Pengendalian merupakan upaya control, pengawasan, evaluasi dan monitoring terhadap SDM, organisasi, hasil kegiatan dari bagian-bagian ataupun dari seluruh kegiatan yang ada. Manfaat dari pengendalian ini dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari sisi-sisi waktu (*time*), ruang (*space*), biaya (*cost*) dan sekaligus untuk peningkatan kegiatan baik secara kuantitas maupun kualitas. Pengendalian ini juga berfungsi sebagai alat untuk mengetahui bagaimana kegiatan atau bagian dari kegiatan itu bekerja, untuk menekan kerugian sekecil mungkin dan juga menyesuaikan dengan perubahan situasi dan kondisi normal ke kondisi kritis dan/atau darurat.
6. Pengawasan (*supervising*). Pengawasan dilakukan untuk memastikan SDM bekerja dengan benar sesuai dengan fungsi, tugas dan kewenangannya. Pengawasan juga berfungsi untuk memastikan suatu proses sudah berjalan dengan semestinya dan keluaran yang dihasilkan sesuai dengan tujuan, target, sasaran, dan juga berfungsi untuk mengetahui suatu kerja atau kegiatan sudah dilakukan dengan benar.
7. Penganggaran (*budgeting*). Dalam hal pengelolaan bencana, penganggaran juga menjadi salah satu faktor utama suksesnya suatu proses pembangunan baik dalam situasi normal atau darurat mulai dari studi, perencanaan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan infrastruktur kebencanaan maupun peningkatan sistem infrastruktur yang ada.
8. Keuangan (*financing*). Awal dari perencanaan finansial adalah proses penganggaran. Ketika tugas pokok dan fungsi dari tiap-tiap kegiatan institusi/organisasi sudah

teridentifikasi langkah selanjutnya adalah menentukan program kerja, perhitungan biaya dan manfaat, analisis risiko, dan kesuksesan program.

Disaster manajemen is "An applied science which seeks, by the systematic observation and analysis of disaster, to improve measures relating to prevention, mitigation, preparedness, emergency response and recovery." (Carter, 1991: xxiii). Menurut William Nick Carter bahwa penanggulangan bencana alam (*disaster management*) perlu diselenggarakan melalui tahapan-tahapan: persiapan (*preparation*), penghadangan/penanganan (*facing disaster*), perbaikan akibat kerusakan (*reconstruction*), pemfungsian kembali prasarana dan sarana social yang rusak (*rehabilitation*), dan penjinakan gerak alam yang menimbulkan bencana (*mitigation*).<sup>28</sup> Tahapan-tahapan ini tidak mutlak, karena bisa yang satu mendahului yang lain. Manajemen bencana adalah sebuah ilmu pengetahuan terapan yang berupaya meningkatkan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan dengan menggunakan pengamatan dan analisa yang sistematis atas bencana.<sup>29</sup>

Pada dasarnya manajemen bencana merupakan sebuah proses yang dinamis, proses tersebut terdiri dari fungsi manajemen klasik yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pembagian tugas, pengendalian, dan pengawasan. Proses tersebut juga melibatkan berbagai macam organisasi yang harus bekerja sama untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan akibat bencana.

### 2.3 Pengelolaan Bencana Terpadu/ Manajemen Bencana Terpadu

Pengelolaan bencana terpadu merupakan penanganan integral yang mengarahkan semua stakeholders dari pengelolaan bencana sub-sektor ke sector silang. Secara lebih

---

<sup>28</sup> Wardo, dkk., *Uji Pola Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Alam Pada Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta: B2P3KS, 2003), hlm. 12.

<sup>29</sup> Nuryanto, *op. cit*, hlm. 22

spesifik pengelolaan bencana terpadu didefinisikan sebagai suatu proses yang mempromosikan koordinasi pengembangan dan pengelolaan bencana serta pengelolaan aspek lainnya yang terkait langsung maupun tidak langsung dalam rangka mengoptimalkan resultan kepentingan ekonomi dan kesejahteraan social khususnya dalam kenyamanan dan keamanan terhadap bencana dalam sikap yang cocok/tepat tanpa mengganggu kestabilan dari ekosistem-ekosistem penting.<sup>30</sup> Pengelolaan bencana terpadu dikelompokkan dalam tiga elemen penting, yaitu: *the enabling environment*, peran-peran institusi (*institutional role*), dan alat-alat manajemen (*management instrument*).

#### **a. *Enabling Environment***

*Enabling Environment* diterjemahkan sebagai suatu pengkondisian yang mungkin terjadi. Dalam hal pengelolaan bencana maka pengertiannya adalah hal-hal utama atau substansi-substansi pokok yang membuat pengelolaan dilakukan dengan cara-cara, strategi dan langkah-langkah ideal yang tepat sehingga tercapai tujuan pengelolaan bencana yang optimal. Menurut Global Water Partnership (GWP)<sup>31</sup> terdapat tiga hal substansi/prinsip dalam pengkondisian itu, yaitu kebijakan, kerangka kerja legislative, dan financial.

Beberapa UU yang terkait dengan pengelolaan bencana sudah banyak dibuat diantaranya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman; UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah; UU. No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

#### **b. Peran Institusi**

---

<sup>30</sup> Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarif, op. Cit., hlm 78.

<sup>31</sup> Global Water Partnership (GWP), *Integrated Water Resources Management*, (Stockholm: GWP Box, 2001)

Seperti sudah disebutkan bahwa pengelolaan bencana adalah kompleks dan saling ketergantungannya sangat tinggi, maka dalam kelembagaan perlu dibuat organisasi lintas batas, baik secara nasional, propinsi, maupun kabupaten/kota.

Institusi nasional resmi dan legal yang menangani pengelolaan bencana, sampai saat ini adalah Badan Nasional Penanganan Bencana (BNPB). Institusi ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanganan Bencana. BNPB adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Untuk melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

### **c. Alat-alat Manajemen atau Instrumen-Instrumen Penegelolaan**

Instrumen-instrumen pengelolaan bencana meliputi: 1) Analisis Penilaian Bencana; 2) Perancangan dan Pengelolaan Bencana Terpadu; 3) Instrumen Perubahan Sosial; 4) Resolusi Konflik; 5) Pengendalian Perencanaan Tata Guna Lahan dan Perlindungan Alam; dan 6) Pengalihan dan Pengelolaan data dan Informasi.

Aspek Sosial merupakan salah satu aspek penting dalam pengelolaan bencana terpadu karena aspek ini menyangkut SDM yang dinamis dalam menjalankan kehidupan dan penghidupannya. Perubahan sosial hampir selalu terjadi tatkala bencana terjadi baik secara kuantitas maupun kualitas. Oleh karena itu, pengelolaan bencana harus dipandang sebagai suatu aktifitas menyeluruh yang pada hakikatnya adalah dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat dalam mewujudkan suatu kehidupan yang aman dan nyaman. Perlu diperhatikan adalah *win-win solution* bagi semua pihak yang terlibat. Penguasaan komunikasi, integrasi, dan pemahaman dalam percakapan dan bahasa, dari budaya satu ke budaya yang lain menjadi faktor sangat penting untuk pengelolaan bencana.

## **2.4 Penanganan Masyarakat Korban Bencana**

Korban adalah penduduk atau masyarakat yang karena bencana memerlukan pertolongan dan bantuan. Umumnya korban mengalami penderitaan seperti kehilangan tempat tinggal, kehilangan mata pencaharian, kehilangan keduanya, kehilangan harta benda, dan kehilangan nyawa atau keluarga.<sup>32</sup> Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, korban adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.<sup>33</sup> Korban Bencana pada dasarnya dikelompokkan menjadi tiga kategori:<sup>34</sup>

- 1) Korban primer, yaitu semua orang di daerah bencana yang kehilangan sanak keluarga, luka berat atau meninggal, serta kerugian harta benda. Korban primer ini menjadi fokus pemberian bantuan sosial pada tahap darurat.
- 2) Korban sekunder, yaitu semua orang yang berada di daerah bencana atau rawan bencana yang mengalami kerugian ekonomi akibat bencana ataupun akibat bantuan sosial yang tidak menggunakan potensi ekonomi setempat.
- 3) Korban tertier, yaitu semua orang yang berada di luar daerah bencana tetapi ikut menderita akibat bencana, misalnya terganggunya proses produksi, distribusi, maupun pemasaran barang dagangan.

Penanggulangan/penanganan bencana dapat dibedakan menjadi dua, yaitu penanggulangan/penanganan bencana secara fisik dan penanggulangan/penanganan terhadap korban bencana. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, bahwa siklus pengelolaan terhadap korban bencana meliputi tanggap darurat, rekonstruksi, mitigasi, dan pembangunan sistem peringatan dini (Kompas 19, Januari 2005).<sup>35</sup> Menurut UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 54 bahwa penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang

---

<sup>32</sup> Warto dkk., *Pengkajian*., op. cit, hlm. 29.

<sup>33</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps.1

<sup>34</sup> Warto dkk., *Pengkajian*., op. cit, hlm. 31.

<sup>35</sup> B. Mujiyadi, MSW, dkk., *Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam di Nangroe Aceh Darussalam (Studi tentang Kondisi Sosial Masyarakat Pasca Bencana Alam)*, (Puslitbang UKS-Balatbang Sosial-Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005), hlm. 12.

aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar.<sup>36</sup> Sedangkan menurut W. Nick Carter manajemen penanggulangan korban bencana alam mencakup lima tahapan kegiatan yaitu: 1) Persiapan menghadapi bencana; 2) Penanganan saat terjadi bencana; 3) rekonstruksi (perbaikan kembali); 4) rehabilitasi (memampukan kembali); dan 5) mitigasi (penjinakan). Aspek penanggulangan bencana secara fisik lebih menekankan pada bagaimana mengelola perlakuan masyarakat terhadap alam dan keberfungsian sarana prasarana masyarakat.

Penanganan/penanggulangan korban bencana adalah segala upaya dan kegiatan yang dilakukan meliputi pencegahan, penjinakan, penyelamatan, rehabilitasi, dan rekonstruksi baik sebelum, saat, dan setelah bencana dengan hasil akhir berfungsinya kembali secara wajar kondisi korban bencana.<sup>37</sup> Secara umum tahapan penanganan korban bencana dibagi menjadi tiga tahap: tahap pra bencana, tahap respon dan *relief* (represif), dan tahap pemulihan/ *recovery* (rehabilitasi sosial).

## 2.5 Internally Displaced Person/IDP's

Pengungsi berarti "hidup dalam penampungan dan tergantung kepada orang lain untuk memperoleh kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian, dan perumahan".<sup>38</sup> Pemahaman pengungsi internal menurut Giri Ahmad Taufik adalah "sebuah istilah untuk mengartikan *Internally Displaced Persons* atau IDP's. Perbedaan antara pengungsi (*refugee*) dengan pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*) yakni bahwa *refugee* merupakan seorang yang mengungsi hingga melalui batas negaranya karena terjadi ketidakstabilan kondisi yang ada di tanah asalnya, sedangkan IDP's pada dasarnya adalah sama, namun ia tidak melalui batas negara atau dengan kata lain ia mengungsi ke daerah lain yang masih berada di negaranya".<sup>39</sup>

Dampak dari pembedaan ini bahwa "*refugee* memiliki perlindungan hukum dari hukum internasional sedangkan perlindungan hukum IDP's terkadang terabaikan dari

---

<sup>36</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps.54.

<sup>37</sup> Warto dkk., *Pengkajian.*, op. cit, hlm. 23.

<sup>38</sup> UN Centre for Human Rights, *loc. Cit.*

<sup>39</sup> Giri Ahmad Taufik, *loc. Cit.*

hukum positif negara bersangkutan”.<sup>40</sup> Terabaikan di sini maksudnya adalah negara-negara yang memiliki masalah IDP’s tidak mengaturnya secara khusus di dalam perangkat hukum. Pengaturan mengenai masalah ini hanya di tingkat pusat sehingga penjabaran kebijakan penanganan korban sebagai solusi pembenahan IDP’s di tingkat daerah dan di tingkat yang lebih teknis tidak tergambar secara jelas.<sup>41</sup>

Pengungsi dalam Undang-Undang Republik Indonesia tentang Penanggulangan Bencana (UU PB) No. 24 Tahun 2007 didefinisikan sebagai orang atau sekelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana. Korban bencana adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana. Dari penggolongan korban bencana maka pengungsi dapat dikatakan sebagai korban primer yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.

Penanganan pengungsi adalah suatu upaya dan kegiatan yang ditujukan kepada pengungsi sebagai akibat bencana perang, bencana alam, bencana akibat ulah manusia maupun akibat konflik sosial, yang meliputi langkah-langkah penyelamatan/perlindungan, evakuasi, pemberian bantuan darurat, rehabilitasi mental, rehabilitasi dan rekonstruksi sarana-prasarana fisik, rekonsiliasi, pengembalian/pemulangan, pemberdayaan, dan pemindahan/ relokasi.<sup>42</sup>

Perlindungan IDP’s serta jaminan pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental mereka sangat bergantung pada sikap, tindakan, kebijakan, efektivitas, dan kemauan pemerintah. Perlindungan yang harus diberikan oleh pemerintah nasional mencakup dua bidang utama. Pertama, Keselamatan (yaitu meliputi keselamatan jiwa, keamanan fisik dan mental, dan integritas fisik dan moral). Kedua, pelaksanaan hak asasi dan kebebasan fundamental (yang sangat mendasar dan paling dibutuhkan IDP’s sesuai dengan kondisi mereka).

---

<sup>40</sup> <http://www.dprd-diy.go.id>

<sup>41</sup> Yustina Elistya Dewi, *op. cit.*, hlm. 6

<sup>42</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 131 Tahun 2003 tentang Pedoman Penanganan Bencana dan Penanganan Pengungsi di Daerah (Surabaya: BAKESBANG JATIM, 2003), hlm. 5.



### **BAB 3**

## **TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API MERAPI KABUPATEN SLEMAN**

### 3.1 Tahapan Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana

Untuk membentuk Komando Tanggap Darurat Bencana, yang pertama kali dibutuhkan adalah informasi awal mengenai bencana Gunung Api Merapi. Informasi awal kejadian bencana Gunung Api di Kabupaten Sleman diperoleh dari berbagai sumber antara lain pelaporan, media masa, instansi/lembaga terkait, masyarakat, internet, dan informasi lain yang dapat dipercaya. BPBD Kabupaten Sleman melakukan klarifikasi kepada instansi/lembaga/masyarakat di lokasi bencana. Informasi yang diperoleh dengan menggunakan rumusan pertanyaan terkait bencana Gunung Api yang terjadi terdiri dari:

- a. Jenis Bencana
- b. Waktu Kejadian
- c. Lokasi Daerah Bencana
- d. Jumlah Korban/Kerusakan
- e. Penyebab

Gunung Api Merapi merupakan gunung api tipe strato, dengan ketinggian 2980 meter dari permukaan laut. Secara geografis terletak pada posisi  $7^{\circ} 32.5'$  lintang selatan dan  $110^{\circ} 26.5'$  bujur timur. Gunung Api Merapi adalah salah satu Gunung Api yang teraktif di dunia. Periode ulang aktivitas erupsi berkisar antara 2-7 tahun. Aktivitas erupsi gunung Merapi dengan ciri khas mengeluarkan lava pijar dan awan panas, tanpa membentuk kaldera (kawah).

Aktivitas erupsi akan mempengaruhi morfologi puncak sehingga puncak Gunung Api ini selalu nampak berubah dari waktu ke waktu. Puncak Gunung Merapi yang pada intinya merupakan tumpukan dari lava yang keluar dari dalam gunung akan terhancurkan/berubah oleh letusannya atau terjadi guguran lava akibat gaya gravitasi sehingga menyebabkan terjadinya awan panas. Perubahan bentuk puncak yang dapat dilihat secara visual menjadi parameter arah erupsi, sehingga diperlukan kewaspadaan dengan memantau aktivitasnya secara terus menerus agar apabila terjadi erupsi dapat diminimalisir korban dan kerusakan yang ditimbulkannya.

Arah letusan Merapi selalu berubah-ubah. Sejak tahun 1961 arah letusan Merapi mengarah ke baratdaya menuju hulu Kali Batang dan Kali Senowo. Puncak letusan terjadi pada tanggal 8 Mei 1961 membuat bukaan kawah mengarah ke baratdaya dan memuntahkan material sebanyak  $42,4 \text{ juta m}^3$ . Letusan selanjutnya terjadi pada tahun 1967, 1968 dan 1969 arah letusan ke hulu Batang, Bebeng dan Krasak dengan jarak luncur 9-12 km.

Selanjutnya letusan tahun 1984 terjadi tanggal 15 Juni 1984 yang disertai awan panas

mengarah ke hulu Sungai Blongkeng, Putih, batang dan krasak. Material yang dimuntahkan sebesar 4,5 juta m<sup>3</sup>. Letusan 1994 mengarah menuju ke hulu Kali Krasak, Bebeng dan Boyong dengan jarak luncur mencapai 5 km di hulu Kali Boyong. Erupsi Merapi yang disertai luncuran awan panas menelan korban manusia sebanyak 63 orang di desa Purwobinangun Pakem, memporakporandakan harta benda masyarakat, fasilitas dan sarana serta prasarana umum, kawasan wisata, hutan lindung. Letusan terjadi kembali pada tahun 1997, 2001, dan 2006.

Kronologis bencana erupsi Gunung Merapi tahun 2006 dimulai dari kenaikan status aktivitas G. Merapi yaitu dari waspada pada tanggal 15 Maret 2006 menjadi siaga pada tanggal 12 April 2006, kemudian dinaikkan lagi menjadi status awas pada tanggal 13 Mei 2006. Setelah lebih kurang 1 bulan status awas, puncak erupsi terbesar terjadi pada tanggal 14 Juni 2006 yang memuntahkan lebih kurang 8,5 M<sup>3</sup> material (lebih besar dari peristiwa 1994) disertai awan panas dengan jarak luncur 7 Km ke arah hulu kali Gendol dan kali Opak. Akibat dari letusan tersebut telah membawa 2 orang korban manusia, kerusakan fasilitas sarana dan prasarana umum, kawasan wisata, perkebunan, hutan, peternakan, dan lingkungan.

Setelah letusan tahun 2006, yang mengakibatkan "geger boyo" runtuh, diprediksikan kawasan Merapi bagian selatan dan tenggara terancam oleh luncuran awan panas. Kondisi tersebut, membuat Pemkab Sleman lebih waspada dan meningkatkan kesiapsiagaan sejak tahun 2006, melalui berbagai kegiatan mitigasi fisik dan non fisik untuk pengurangan resiko bencana.

Krisis Merapi tahun 2010 diawali dari peningkatan status dari aktif normal ke waspada pada bulan September 2010, dan terus meningkat sampai situasi darurat mulai tanggal 26 Oktober 2010 sampai dengan awal Januari 2010. Material yang dikeluarkan akibat erupsi kurang lebih 140 juta m<sup>3</sup> dan mengakibatkan 298 orang meninggal dunia, dan puncak gelombang pengungsian sejumlah 151.336 orang tersebar di 553 titik.

Tabel 3.1. Kronologi Letusan besar gunung api merapi dalam status "AWAS"

no	Tanggal	Kronologi		Dampak
		Jam	Kejadian	

1	26 Oktober 2010	17.02- 18.54 wib	Terjadi awan panas terbesar durasi 33 menit dan letusan eksplosiv nyala api bersama kolom asap membumbung ke atas setinggi 1.5 km dari puncak	Dusun kinahrejo dan Kaliadem terkubur material vulkanik; korban jiwa 40 orang; pengungsi kurang lebih 25.000 jiwa
2	1 Novemb er 2010	10.00 - 12.00 wib	Terjadi awan panas besar 6 kali berturut-turut dalam durasi tersebut; jarak luncur 4 km ke K. gendol dan K. Woro	
3	3 Novemb er 2010	14.44 - 16.23 wib	Terjadi awan panas besar selama 1.5 jam; jarak luncur 9 km ke alur kali Gendol	
4	5 Novemb er 2010	00.34 wib	Terjadi letusan eksplosiv besar; dan luncuran lava dan awan panas dengan jarak luncur 17 km	Sebagian besar wilayah kecamatan Cangkringan terkubur material vulkanik; korban jiwa 245 orang; pengungsi kurang lebih 150.000 jiwa

Sumber: Dokumentasi Pemkab Sleman dan diolah kembali

Berdasarkan informasi kejadian awal yang diperoleh, BPBD Kabupaten Sleman menugaskan Tim Reaksi Cepat (TRC) tanggap darurat bencana untuk melaksanakan tugas pengkajian secara cepat, tepat, dan dampak bencana, serta memberikan dukungan pendampingan dalam rangka penanganan darurat bencana. Hasil pelaksanaan tugas TRC tanggap darurat dijadikan bahan pertimbangan bagi Kepala BPBD Kabupaten Sleman untuk mengusulkan kepada Bupati Sleman dalam rangka menetapkan status/tingkat bencana skala kabupaten.

Selanjutnya, dengan memperhatikan usulan dari Kepala BPBD tersebut di atas, Bupati Kabupaten Sleman menetapkan status/tingkatan bencana skala kabupaten. Tindak lanjut dari

penetapan status/tingkatan bencana skala kabupaten tersebut, maka Bupati Sleman mengeluarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2010 tentang Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi.

Masa tanggap darurat ditentukan berdasarkan status aktivitas merapi yang dikeluarkan oleh Badan Geologi. Tanggap darurat yang diawali dengan erupsi pertama tanggal 26 Oktober 2010, dan kemudian diperpanjang sampai dengan 20 Januari 2010. Regulasi yang dikeluarkan Pemkab Sleman untuk menindaklanjuti situasi darurat bencana erupsi terutama sebagai landasan hukum kegiatan tanggap darurat melalui beberapa keputusan Bupati sebagai berikut:

Tabel 3.2. Regulasi Tanggap Darurat

No	Regulasi hukum	Tentang
1	Keputusan Bupati. 327/Kep.KDH/A/2010	Status keadaan darurat bencana Gunung Api Merapi, dengan masa tanggap darurat 14 hari terhitung sejak 26 Oktober 2010.
2	Peraturan Bupati 31/Kep.KDH/A/2010	Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi
3	Keputusan Bupati 342/Kep.KDH/A/2010	Perpanjangan kesatu masa tanggap darurat yaitu 14 hari terhitung sejak tanggal berakhirnya tanggap darurat sesuai Keputusan Bupati Sleman no 327/Kep.KDH/A/2010.
4	Keputusan Bupati 350/Kep. KDH/A/2010 tanggal 23 November 2010	Perpanjangan kedua status keadaan darurat bencana gunung api Merapi berdasarkan Keputusan Bupati no, selama 14 hari sejak diterbitkannya keputusan tersebut.

5	Keputusan Bupati 355/Kep. KDH/A/201 0 tanggal 6 Desember 2010	Perpanjangan ketiga status keadaan darurat bencana gunung api Merapi berdasarkan Keputusan Bupati no, selama 14 hari sejak diterbitkannya keputusan Tersebut
6	Keputusan Bupati 376/Kep. KDH/A/2010 tanggal 24 Desember 2010	Perpanjangan keempat status keadaan darurat bencana gunung api Merapi berdasarkan Keputusan Bupati no, selama 14 hari sejak diterbitkannya keputusan Tersebut
7	Keputusan Bupati 25/Kep.KDH/A/2011 tanggal 7 januari 2011	Status keadaan darurat pasca erupsi Gunung Api Merapi berlaku 14 hari sejak diterbitkannya keputusan tersebut.

Sumber: Dokumentasi Pemkab Sleman dan diolah kembali

Berdasarkan beberapa regulasi tersebut, masa tanggap darurat bencana erupsi merapi berlangsung dari pada saat terjadi perubahan zona aman, Bupati Sleman mengeluarkan surat no 361/2847 tanggal 19 November 2010 untuk pemulangan pengungsi dampak letusan Merapi yang berumah tinggal di zona aman. Surat tersebut ditujukan kepada seluruh kecamatan di Kabupaten Sleman, dan Wilayah Kab/kota lain yang ditempati pengungsi.

### **3.2 Tahap Penyelenggaraan Tanggap Darurat Bencana oleh Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman**

#### **3.2.1 Pendataan terhadap jumlah korban dan kerusakan**

Tabel 3.3. Korban Jiwa

Meninggal di RS Sarjito	209 jiwa (7 balita)
Meninggal di RS CC	3 jiwa 6
Meninggal di RSIY PDHI	jiwa 2

Meninggal di RS Panti Rapih	jiwa	
Meninggal di wilayah Magelang	1 jiwa	6
Meninggal di RS Harjo Lukito	jiwa	6
Meninggal di RS Tegalyoso	jiwa	2
Meninggal di RS Bethesda	jiwa	1
Meninggal di Barak UPN Veteran	jiwa	1
Meninggal di pengungsian kec	jiwa	6
Moyudan Meninggal di RS	jiwa	9
Tegalyoso/Klaten	jiwa	
Meninggal di RSUD Sleman	1 jiwa	2
Meninggal di Barak SD Tiogoadi	jiwa	3
Mlati Meninggal di Barak Ngemplak	jiwa	1
Meninggal di Barak Seyegan	jiwa	1
Meninggal di RS JIH	jiwa	1
Meninggal di Gedong Kuning	jiwa	1
Meninggal di RS Bhaktiningsih	jiwa	1
Meninggal di RS Mitra Paramedika	jiwa	
Meninggal di RS Panti Rini	1 jiwa	
Meninggal di wil Gunung Kidul	40 jiwa	(balita 2 jiwa)
Meninggal s.d tgl 4 Nov 2010	<b>298 jiwa</b>	
Jumlah total		

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

- Hilang : 5 jiwa
- Luka berat : 121 jiwa
- Luka ringan : -- jiwa

## 2. Pengungsi

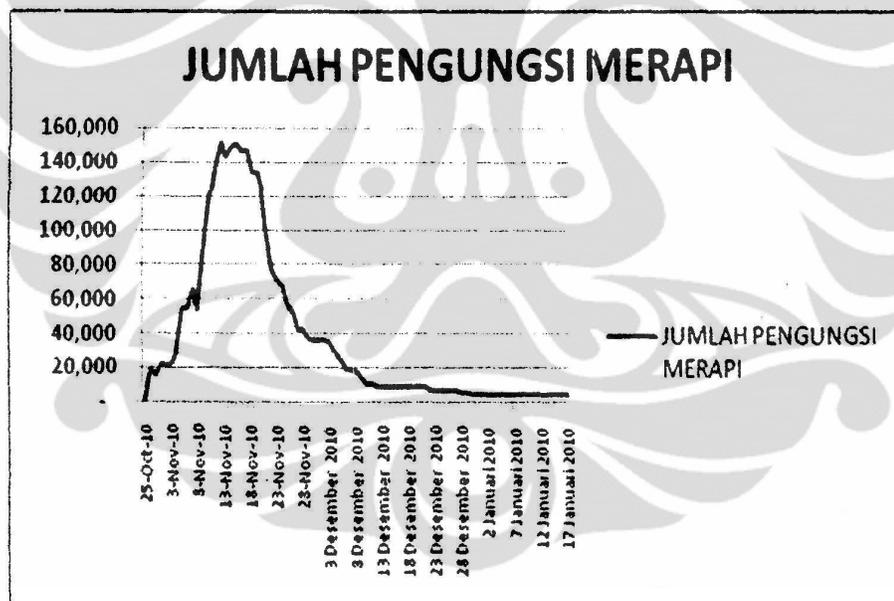
Akibat letusan besar pada 5 November 2010, terjadi gelombang pengungsian di zona 20 km dan di luar wilayah Sleman. Fluktuasi pengungsian merapi disajikan pada grafik dibawah ini, tersebar di 553 titik, pada puncak jumlah pengungsian.

Pengungsi pada bulan Desember 2010 mengalami fluktuasi berjumlah di kisaran 38.405 jiwa (pengungsi di wilayah Sleman, dan pengungsi Sleman di luar wilayah Sleman) menjadi 4.517 orang pada akhir Desember.

Lokasi pengungsian terjadi pergeseran, terutama pengungsi Sleman yang berada di luar wilayah Sleman, rata-rata sudah kembali ke asal, sekitar pertengahan bulan Desember, sedangkan tempat pengungsian utama yaitu stadion Maguwo mulai ditinggalkan pengungsi tanggal 25 Desember 2010.

Lokasi pengungsian yang semula dari zona 20 km berpindah di Balai Desa Glagahado, Balai Desa Umbulhado, Barak Kepuharjo, Karanggeneng, Plosokerep, PSAA Banjarharjo, Balai Dusun Batur, Barak Gayamharjo, dan beberapa rumah penduduk.

Secara umum fluktuasi pengungsian merapi dalam masa tanggap darurat, disajikan pada grafik di bawah ini.



Kerusakan akibat erupsi gunung Merapi berakibat pada banyak sektor, terutama peternakan, pertanian, perumahan, sarana prasarana wilayah.

Tabel 3.4. Kerusakan Ternak

No	JENIS	MATI
1	SAPI POTONG	1353 EKOR
2	SAPI PERAH	2060 EKOR
	Jumlah sapi	3413 EKOR
3	KAMBING	110 EKOR
	Jumlah total ternak mati	<b>3523 Ekor</b>

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Kerusakan lahan pertanian akibat bencana cukup luas, perincian sebagai berikut:

Tabel 3.5. Kerusakan Lahan Pertanian

No	Komoditas	Luas/rumpun
1	Padi Sawah	175 Ha
2	Sayur	765 Ha
3	Salak Pondoh	4,392,919 Rumpun
	Tan Hias	208,640 Btg

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.6. Kerusakan Perikanan

No	Jenis Usaha	Jumlah Kelompok	Luas Kolam (Ha)
1	UPR (Usaha Pembenihan Rakyat)	82	24.714
2	Pembudidaya Ikan Konsumsi (Ngemplak, Turi, Pakem,	75	163.9
3	Pembudidaya Ikan Konsumsi	3	
(di luar radius 20 km)			
1	UPR di luar Radius 20 Km	1	
2	Pembudida a Ikan Hias	1	

Tabel 3.5. Kerusakan Perkebunan

No	Komoditas	Luas KERUSAKAN (Ha)
1	Kelapa	372
2	Kopi	215
3	Cengkeh	89.5
4	Kakao	9.7
5	Lada	9.25

6	Panili	0.7
7	The	1
8	Jarak pagar	15

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.7. Kerusakan Hutan

No	LOKASI HUTAN RAKYAT	Luas KERUSAKAN (Ha)
1	Kecamatan Turi	80
2	Kecamatan Pakem	30
3	Kecamatan cangkringan	730
	Jumlah	840

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Dinas PU dan P telah melakukan beberapa survey kerusakan di bidang rumah yang rusak akibat erupsi Merapi. Hasil survey menunjukkan 2613 rumah rusak di berbagai desa, terutama kecamatan Cangkringan. Perincian jumlah rumah rusak disajikan pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.8. Kerusakan Perumahan

No	Desa	Jumlah rumah rusak (unit)
1	Glagaharjo	808
2	Argomulyo	261
3	Kepuharjo	830
4	Wukirsari	381
5	Umbulharjo	307
6	Sindumartani	26
	Jumlah	2613

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Dampak erupsi gunung merapi merusakkan beberapa infrastuktur, terutama jalan, bangunan, dan air bersih, berikut beberapa jenis kerusakan infrastruktur akibat erupsi merapi.

Tabel 3.8. Kerusakan Infrastruktur

No	SARANA DAN PRASARANA	LOKASI	JUMLAH KERUSAKAN			JML (UNIT)
			B	Sdg	R	
<b>A</b>	<b>Jalan Kabupaten</b>					
	1 Bedoyo-		5			5
	2 Ngrangkah-		2			2
	3 Tangkisan-		3			3
	4 Geblok-		4			4
	5 Sidorejo-			5		5
	6 Bronggang-		7			7
	7 Pantiasih-			3		3
	8 Ngandong-			5		5
	9 Pulowatu-			5		5
	10 Tunggularum-				2	2
	11 Ngepring-				3	3
	12 Nangsri-Tritis			3		3
	<b>Jembatan</b>					
	1 Grogolan	Grogolan-		1		
	2 Wososobo	Kayunan-Candi		1		
<b>B</b>	<b>Air Bersih</b>					
	1 SIPAS	Glagaharjo	10	0	0	10
	2 SIPAS	Argomuluo	21	0	0	21
	3 SIPAS	Umbulharjo	9	0	0	9
	4 SIPAS	Kepuharjo	8	0	0	8
	5 SIPAS	Wukirsari	24	0	0	24
	6 Sistem	Glagaharjo	1	0	0	1
<b>C</b>	<b>Jalan</b>					
	1 Jalan Desa	Glagaharjo	15.9	0	0	15.9
	2 Jalan Desa	Argomulyo	16.9	0	0	16.9
	3 Jalan Desa	Umbulharjo	16.5	0	0	16.5
	4 Jalan Desa	Kepuharjo	18.5	0	0	18.5
	5 Jalan Desa	Wukirsari	25.3	0	0	25.3
<b>D</b>	<b>Gedung Pemerintah</b>					
	1 Balai Desa	Cangkringan	1	1	1	3
	2 Barak	Tersebar	2	5	0	7
	3 MGM	Hargobinangun	0	0	1	1
	4 Wisma	Hargobinangun	0	0	1	1
<b>E</b>	<b>Taman</b>					
	1 Kaliurang II			1		1
	2 Wara (51m2)			1		1
	3 Eden (20 m2)			1		1
	4 Kaliurang			1		1

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.10. Kerusakan Sarana Irigasi

SUNGAI/KAL I	BENDUNG	AREAL (Ha)	KONDISI TERKINI	LOKASI
2	3	4	5	6
Kali	Sambi	60.00	Tertutup lumpur,Batu	Hargobinangun, Pakem
Kali	Plunyon	504.00	Sal tertutup material	Umbulharjo,
Kali	Grogol	38.75	Sal tertimbun Matrial	Umbulharjo,
Kali Kuning	Tempursari	86.00	Tertutup lumpur,Batu (bd & sal)	Hargobinangun, Pakem
Kali Kuning	Guwosari	30.32	Bendung hanyut sal tertutup Lumpur	Hargobinangun, Pakem
Kali Kuning	Purwodadi	12.00	Bendung hanyut sal tertutup Lumpur	Hargobinangun, Pakem
Kali	Sogol II	10.00	Bendung hanyut sal	Pakembinangun, Pakem
Kali Kuning	Padasan	35.00	Jembatan hilang, sayap nggantung	Cangkringan dan Pakem
Kali	Ngrame	15.05	Bendung hanyut	Pakembinangun, Pakem
Kali Kuning	Pokoh	40.52	Sayap kr putus & saluran Kr Putus	Umbulmartani, Ngemplak
Kali	Karangturi	7.10	Bendung hanyut	Umbulmartani,
Kali Kuning	Pancuran Ringin	27.15	Sayap Hilir Kr Longsor	Umbulmartani, Ngemplak
Kali	Bulu	6.14	Bendung hanyut & Sal Putus	Umbulmartani,
Kali	Grogolan	3.50	Kaki Bendung Nggantung	Umbulmartani,
Kali	Ngingklik Kiri	10.43	Kaki Bendung Nggantung	Umbulmartani,
Kali Kuning	Gandok tegal	31.00	Gorong 2 Jebol & Sayap nggantung	Wedomartani, Ngemplak
Kali	Yapah II	42.00	Bendung Runtuh	Wedomartani,
Kali	Kabunan	25.87	Bendung Runtuh	Wedomartani,
Kali Kuning	Sawahan	29.40	Saluran ambrol/badan bendung	Wedomartani, Ngemplak
Kali Kuning	Samberembe	18.00	Lantai terjun dan sayap hilir rusak	Wedomartani, Ngemplak
Kali	Kadirojo	66.00	Saluran putus	Purwomartani, Kalasan
Kali	Sogol I	20.00	Saluran putus 150 m	Pakembinangun, Pakem
Kali	Kedung	22.00	Sayap hilir kiri putus	Wukirsari, Cangkringan
Kali	Rendengan	16.00	Sayap hilir kiri putus	Umbulmartani,
	<b>Sub Jumlah I</b>	<b>1,156.23</b>		<b>Sub Jumlah I</b>

Kali Trasi	Widoro	13.68	Sayap hilir kiri bd. Jebol	Sardonoharjo, Ngaglik
	<b>Sub Jumlah II</b>	13.68		<b>Sub Jumlah II</b>
<b>SUNGAI/KALI</b>	<b>BENDUNG</b>	<b>AREAL (Ha)</b>	<b>KONDISI TERKINI</b>	<b>LOKASI</b>
2	3	4	5	6
Kali	Kadipuro	51.00	Tertutup lumpur,Batu	Sardonoharjo, Ngaglik
Kali	Blekik	25.00	Tertutup Lumpur,Batu	Sardonoharjo, Ngaglik
<del>Boyong</del> Kali	Miri	21.00	Bd. Jebol total	Purwobinangun, Pakem
<del>Boyong</del> Kali	Bendo	35.00	Bd. Jebol total	Purwobinangun, Pakem
<del>Boyong</del> Kali	Glondong	42.00	Bd. Jebol total	Purwobinangun, Pakem
<del>Boyong</del> Kali	Pulowatu	50.00	Bd. Jebol total	Purwobinangun, Pakem
<del>Boyong</del> Kali	Plemburan	15.00	Sayap hilir kiri bd. Jebol	Sariharjo ngaglik
<del>Boyong</del>	<b>Sub Jumlah III</b>	<b>239.00</b>		<b>Sub Jumlah III</b>
Kali Krasak	K. Ireng (Tungularum)	73.00	Bd. Rusak parah	Wonokerto, Turi
Kali	Gondarum	81.00	Bd. Rusak parah	Wonokerto, Turi
<del>Krasak</del> Kali Krasak	Bedog Krasak	130.00	Bd. Rusak parah & sal. putus	Wonokerto, Turi
Kali	Suro	8.00	Bd. Rusak parah	Wonokerto, Turi
<del>Krasak</del> Kali	Pandan	94.00	Intake tertimbun material	Wonokerto, Turi
<del>Krasak</del> Kali	Sempu Baru	17.00	Bendung jebol total	Wonokerto, Turi
<del>Krasak</del> Kali	Sempu I	15.00	Bendung jebol total	Wonokerto, Turi
<del>Krasak</del> Kali	Lodenan	4.54	Sayap hulu kiri putus	Medikorejo, Tempel
<del>Krasak</del> Kali Krasak	Kembang	9.41	Saluran putus, perlu talud pengaman	Medikorejo, Tempel
Kali Krasak	Patuk	105.00	Saluran putus/ penahan tebing	Pondokrejo, Tempel
	<b>Sub Jumlah IV</b>	<b>536.95</b>	(tanaman salak)	<b>Sub Jumlah IV</b>
K. Opak	Salam	8.75	Bd. Rusak parah	Wukirsari, Cangkringan
K. Opak	Krajan	7.77	Bd. Rusak parah	Wukirsari, Cangkringan
K. Opak	Punthuk	5.50	Bd. Rusak parah	Wukirsari, Cangkringan

K. Opak	Sigong	10.00	Bd. Rusak parah	Wukirsari, Cangkringan
K. Opak	Sengarakan	50.28	Bd. Rusak parah	Wukirsari, Cangkringan
K. Opak	Ingas II	6.57	Bd. Rusak tertimbun material	Wukirsari, Cangkringan
K. Opak	Pace	23.38	Bd. Patah	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Giyana Cawan	154.00	Bd. Rusak parah	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Sejaran	19.23	Tertutup material	Selomartani, Kalasan
K. Opak	Tamanan	23.26	Tertutup material	Tamanmartani, Kalasan
K. Opak	Mojosari	273.37	Tertutup material	Bokoharjo, Prambanan
K. Opak	Pendekan	300.54	Tertutup material	Bokoharjo, Prambanan
K. Opak	Bokesan	56.52	Tertutup material	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Koroulon	29.58	Tertutup material	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Ligundi	12.40	Saluran Tertutup Material	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Bayanan	24.43	Bendung Rusak	Bimomartani, Ngemplak
K. Opak	Rigin	25.00	Bendung Rusak Parah	Bimomartani, Ngemplak
	<b>Sub Jumlah V</b>	<b>1,030.58</b>		Sub Jumlah V
	<b>Jumlah</b>	<b>2,976.44</b>		<b>Jumlah</b>
	<b>Van Der Wicjk</b>	<b>3,200.00</b>		

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.11. Kerusakan Tempat Ibadah

No	Kecamatan	Jumlah tempat ibadah rusak (unit)		
		Masjid	Mushola	Gereja
1	Pakem	94	39	9
2	Cangkringan	84	48	8

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.12. Kerusakan Fasilitas Pariwisata

Kecamatan	Jumlah fasilitas pariwisata yang rusak (unit)		
	Hotel berbintang 1	Hotel melati	Homestay

Cangkringan	1	0	89
Pakem	0	288	0

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Pasar tradisional yang rusak/berhenti beroperasi saat erupsi Merapi tersebut dibawah ini, dengan perkiraan kerugiannya.

Tabel 3.13. Kerusakan Pasar

No	Sarana dan Prasarana	Lokasi 1 Alamat	Data	Luas (m2)
			Kerusaka	
	Pasar Tradisional			
1	Ngablak	Ngablak Banqunkerto Turi	Sedang	2,277
2	Turi	Turi Donokerto Turi	Sedang	10,334
3	Tempel	Jl. Magelang Km 18 Ngepos Lumbungrejo Tempel	Sedang	14,090
4	Bronggang	Bronggang Agomulyo Cangkringan	Total	1,450
5	Pucung	Pucung Argomulyo Cangkringan	Ringan	1,000
6	Pakem	Jl. Kaliurang Km 17 Pakemgede	Sedang	6,000
7	Ps. Hewan Pakem	Pakemgede Pakembinangun Pakem	Sedang	1,276
8	Kejambon	Kejambon Sinduamartani Ngemplak	Sedang	6,943
9	Jangkang	Jangkang Widodomartani Ngemplak	Ringan	2,639

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Fasilitas kesehatan yang mengalami kerusakan akibat erupsi Gunung Merapi adalah:

- a. Puskesmas Pakem
- b. Pustu Candibinangun
- c. Pustu Hargobinangun

- d. Pustu Purwobinangun
- e. Pustu Harjobinangun
- f. Puskesmas Cangkringan
- g. Pustu Wukirsari
- h. Pustu Umbulharjo
- i. Pustu Kepuharjo
- j. Pustu Glagaharjo
- k. Puskesmas Turi
- l. Pustu Girikerto
- m. Pustu Wonokerto
- n. Pustu Merdikorejo
- o. Puskesmas Ngemplak (dengan ruang rawat inap)

Sarana prasarana penanggulangan bencana yang rusak akibat erupsi merapi adalah:

- a. Barak Glagaharjo (Glagahmalang)
- b. Bunker Kaliadem
- c. 2 unit EWS awan panas yaitu Kinahrejo dan Kalitengah Lor
- d. 3 unit EWS Banjir lahar dingin yaitu Kaliadem, Manggong, Bronggang), 1 Unit stasiun Penakar Curah Hujan

Sekolah yang rusak akibat erupsi gunung api Merapi adalah:

Tabel 3.14. Kerusakan Sekolah

NO	NAMA SEKOLAH	ALAMAT SEKOLAH
<b>I</b>	<b>Jenjang TK</b>	
1	TK Citra Rini	Batur Kepuhajo Cangkringan
2	TK Kuncup Mekar	Petung Kepuharjo Cangkringan
3	TK ABA Ngrangkah	Ngrangkah Umbulharjo
4	TK Puspita Sari	Glagahmalang Glagaharjo
5	TK Basari	Srunen Glagaharjo Cangkringan
<b>II</b>	<b>Jenjang SD</b>	

I	SD Bronggang	Argomulyo Cangkringan
2	SD Petung	Petung Kepuharjo Cangkringan
3	SD Srunen	Srunen Glagaharjo Cangkringan
4	SD Batur	Batur Kepuharjo Cangkringan
5	SD Gungan	Gungan Umbulharjo Cangkringan
6	SD Pangukrejo	Pangukrejo Umbulharjo Cangkringan
7	SD Glagaharjo	Glagaharjo Cangkringan
<b>III</b>	<b>Jenjang SMP</b>	
<b>IV</b>	<b>Jenjang SMA/SMK</b>	
1	SMK Muh. Cangkringan	
2	SMKN Cangkringan	

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Infrastruktur yang rusak akibat erupsi Gunung Merapi, digolongkan menjadi beberapa kategori:

- a. Early Warning System, berupa 4 buah EWS banjir lahar dingin (Kaliadem, Manggong, Bronggang, Pagerjuran) dan 1 EWS Awan panas di Kinahrejo rusak berat karena tertimpa awan panas.
- b. Perangkat komunikasi yang mengalami kerusakan karena erupsi Merapi 2010. Sampai saat ini perangkat-perangkat tersebut tidak bisa diakses (alat dan jumlah tetap)

Tabel 3.15. Kerusakan Perangkat IT

No	Jenis Perangkat / Barang	Vol	Unit	Keterangan Lokasi

1	Perangkat CCTV (CCTV, Wireless LAN, Router, Tower & Kelengkapannya)	3	Lokasi	Kaliadem, Sembada clan Tritis
2	Perangkat Repeater Radio Komunikasi	3	Freq	Freq Bayu, Praja, Buah
3	Perangkat Link Repeater Radio Komunikasi	3	Freq	Freq Bayu, Praja, Buah
4	Perangkat Sirine Tanda Bahaya	4	Lokasi	Kalitengah, Tritis, Kaliurang Barat, Kaliurang Timur
5	Perangkat Online System Kecamatan dan jaringan lokal (LAN)	4	Kec	Turi, Pakem, Cangkringan, Ngemplak
6	Perangkat Online Desa dan hotspot area	8	Desa	Purwobinangun, Hargobinangun, Umbulharjo, Glagaharjo,
7	Perangkat-Online Lokasi lain dan hotspot area	9	Lokasi	SD Tarakanita Tritis, Barak Purwobinangun, SD Glagaharjo, Barak Glagaharjo, Element komunitas (4).

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

### 3.2.2 Status Gunung Merapi

Status aktivitas merapi ditentukan oleh lembaga teknis yaitu Badan Geologi berdasarkan pengamatan visual, seismik, kimia, dan deformasi. Kronologi status aktivitas Merapi mengalami kenaikan dari status "aktif normal" ke "waspad" mulai 22 September 2010 dan mulai mengalami penurunan dari status "awas" mulai 3 Desember 2010. Kronologis status aktivitas gunung Merapi seperti tersebut dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.16. Regulasi Pada Masa Tanggap Darurat Bencana

No	Surat Badan Geologi	Tanggal	Status Aktivitas
----	---------------------	---------	------------------

			Kenaikan	Penurunan
1	Dari awal tahun 2007 - sd September 2010		AKTIF NORMAL	
2	No 846/45/BGL.V/2010	22 September 2010	WASPADA	
3	No 393/45/BGL.V/2010	21 Oktober 2010	SIAGA	
4	No 2048/45/BGL.V/2010	25 Oktober 2010	AWAS	
5	No 3120/45/BGL.V/2010	3 Desember 2010		SIAGA
6	No 2464/45/BGL.V/2010	30 Desember 2010		WASPADA

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Dalam status awas, terjadi beberapa kali perubahan radius aman, yaitu yang pada awalnya radius aman adalah 10 km dari puncak, berubah menjadi 20 km berdasarkan surat dad Badan geologi no 2317/451BGL.V12010, tanggal 5 November 2010. Radius aman kembali mengalami perubahan pada tanggal 19 November 2010 berdasarkan surat dad Badan Geologi no 2377/45/BGL.V/2010 zona aman kabupaten Sleman adalah 10 km dad sebelah barat Kali Boyong, dan 15 km sebelah timur kali Boyong.

Pada tanggal 3 Desember 2010 status aktivitas Merapi diturunkan dari "awas" ke "siaga" berdasarkan surat badan geologi no 3120/45/BGL.V/2010. Rekomendasi saat status Merapi jadi "siaga" adalah:

- a. Tidak ada kegiatan di KRB III
- b. Wilayah bahaya lahar dingin berada pada jarak 300 m dari bibir sungai K. gendol, K.Kuning, K. Boyong.
- c. Revisi tata ruang akibat dampak erupsi Gunung Merapi

### 3.2.3 Operasi Evakuasi dan Penyelamatan

Evakuasi korban letusan tanggal 26 Oktober 2010 ditemukan 40 jenazah selama 2 hari sampai 27 Oktober 2010 dilakukan tim evakuasi dari unsur SAR Sleman, SAR Linmas Propinsi, SKSB, KLM, Tagana Sleman, PMI Sleman, TNI Kodim 0732 Sleman, Polres Sleman. Selanjutnya untuk mengurangi dampak buruk ternak mati dilakukan evakuasi diteruskan penguburan, sebelum selesai kondisi aktivitas Merapi semakin meningkat sampai

terjadinya letusan 5 November 2010.

Letusan 5 November 2010 mengingat luasan awan panas yang melanda pemukiman dan banyaknya korban, operasi evakuasi TIM Evakuasi Lokal dibantu Tim terdiri atas Batalyon 403, Batalyon 407, Kopasus, Paskhas, Marinir, Brimob, PMI, BASARNAS, Relawan, Selanjutnya untuk evakuasi ternak mati di melibatkan Dinas Pertanian dan Dinas Kesehatan kaitannya pendataan dan dampak terhadap kesehatan masyarakat. Teknis pemusnahan ternak mati dikubur dan di bakar diikuti penyemprotan Ialat, di wilayah Kecamatan Cangkringan telah melakukan pemusnahan 632 ekor ternak. Untuk mendukung evakuasi tim terbantu dengan pantauan sinyal seismik Merapi melalui radio komunikasi 14907 Balerante, 149200 Turgoasri serta didukung kendaraan evakuasi Hagline dari Kopasus dan PMI.

Selanjutnya operasi penanganan dampak banjir lahar dingin yang melalui sungai Gendol, Opak, Kuning dan Boyong dilakukan kanalisasi sungai. Selarna tanggap darurat sampai dengan 17 Januari 2011 di alur 4 sungai tersebut telah dikerahkan 49 unit *back hoe* untuk membuat kanal dan mengeruk alur sungai yang terpenuhi material banjir lahar dingin. Adapun loakasi kanalisasi clan pengerukan adalah sebagai berikut :

Tabel 3.17. Rekapitulasi Penggunaan Back Hoe

NO	NAMA BENDUNG/CEK DAM JEMBATAN; NAMA	KUANTIT AS	SATUAN	TGL MULAI	TGL SELESA I	WAKTU PELAKSANA AN
	<b>SUNGAI OPAK</b>	13				
1	Jembatan Planggrok Batur, Kepuharjo, Cangkringan	1	Unit	12/3/2010	12/10/201 0	8
2	Salam, Woakirsari	1	Unit	11/12/201	23/12/201	13
3	Bulak Salak, Kepuharjo	2	Unit	12/22/201	12/31/201	10
4	Jembatan Panggung/hulu	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
		1	Unit	12/28/201	1/6/2011	10
5	Jembatan Panggung/hilir	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
	Kowang; Teplok, Argomulyo	1	Unit	12/28/201	1/6/2011	10
6	Salam 2, Wukirsari	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
7	Bokesan, Sindumartani	1	Unit	12/28/201	1/3/2011	5

8	Jembatan Banjarharjo	1	Unit	12/7/2010	16/1/2011	8
9	Batur, Kepuharjo,		Unit	27/12/201	17/1/2011	15
	<b>SUNGAI GENDOL</b>					
1	Banjarsari, Glagaharjo	1	Unit	12/9/201	12/31/201	20
	Cangkringan	1	Unit	12/22/201	12/31/201	9
2	Bronggang, Argomulyo	1	Unit	14/12/201	12/21/201	10
	Cangkringan	1	Unit	12/24/201	12/31/201	7
		1	Unit	12/23/201	12/31/201	8
3	Kopeng, Kepuharjo	1	Unit	15/12/201	23/12/201	9
4	Batur, Kepuharjo,	1	Unit	12/21/201	12/30/201	9
5	Singlar, Glagaharjo	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
	Cangkringan	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
	<b>SUNGAI BOYONG</b>	4				
1	Bd Pulowatu	1	Unit	12/8/201	23/12/201	16
	Candibinangun, Pakem					
2	Cekdam Gondanglutung	2	Unit	23/11/201	12/2/2010	10
	Donoharjo, Ngaglik					
3	Jembatan Kemiri	1	Unit	12/27/201	1/6/2011	11
	Purwobinangun, Pakem					
	<b>SUNGAI KUNING</b>	17				

1	Bd Kedung	1	Unit	12/8/2010	23/12/2010	16
	Pakembinangun, Pakem	1	Unit	12/19/2010	23/12/2010	11
2	Cekdam Rejondani 1	1	Unit	11/8/2010	15/12/2010	8
	Umbulmartani,					
3	Cekdam Rejondani 2	1	Unit	12/16/2010	12/23/2010	8
	Umbulmartani,					
4	Bd Sukoharjo	2	Unit	17/12/2010	12/30/2010	12
	Sukoharjo, Ngaglik					
5	Bd Padasan	1	Unit	30/11/2010	12/7/2010	8
	Pakembinangun, Pakem					
6	Bd Kabunan	1	Unit	15/11/2010	22/11/2010	8
	Widodomartani,					
7	Bd Yapah	2	Unit	11/29/2010	12/6/2010	8
	Sukoharjo, Ngaglik					
8	Bd Tanjungsari	1	Unit	12/2/2010	12/10/2010	8
	Umbulmartani,					

9	Bd Karangturi	1	Unit	12/11/2010	18/12/2010	8
	Umbulmartani	1	Unit	12/11/2010	18/12/2010	8
100	Bd Sawahan	1	Unit	12/3/2010	11/12/2010	9
	Sambisari, Selomartani					
	Kalasan					
11	Bd Samberembe	1	Unit	12/12/2010	18/12/2010	8
	Sambisari, Selomartani,					
12	Cekdam Sukoharjo	2	Unit	12/27/2010	1/6/2011	12
	Sukoharjo, Ngaglik					

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

### 3.2.4. Penyelenggaraan Pengungsian

Penyelenggaraan pengungsian berusaha memenuhi kebutuhan dasar pengungsi berdasarkan beberapa ketentuan yang berlaku. Pemkab Sleman berupaya untuk memenuhi hak pengungsi. Pelayanan pengungsi dilakukan melalui beberapa sektor yaitu kesehatan, logistik, sarana prasarana, dan transportasi. Beberapa sektor tersebut diuraikan di bawah ini.

#### 3.2.4.1 Pelayanan Kesehatan

Kondisi kesehatan pengungsi menjadi salah satu upaya utama untuk kebutuhan dasar. Upaya yang dilakukan untuk menanggulangi masalah kesehatan pengungsi :

- Melakukan penilaian cepat kebutuhan tenaga kesehatan
- Menyusun ulang jadwal piket Pos Kesehatan (shift, harian)
- Memberikan pelayanan pengobatan dan pendampingan kejiwaan
- Memberikan pelayanan dan penjaminan pembiayaan korban meninggal
- Penambahan pos kesehatan di barak pengungsian (jika perlu)
- Penguatan sistem pelaporan dan informasi
- Melakukan rujukan dan upaya penguatan sistem rujukan
- Penambahan logistik kesehatan
- Surveilans penyakit dan gizi
- Inspeksi sanitasi
- Promosi kesehatan dengan media komunikasi langsung
- Menginventarisir bantuan logistik dan relawan kesehatan

- Kerja bakti membersihkan lingkungan
- Upaya kesehatan reproduksi di barak pengungsian
- Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan sesuai dengan tanggung jawab kewilayahan puskesmas dengan Dinas Kesehatan sebagai koordinator
- Mengusulkan rekrutmen tenaga medis untuk jangka waktu 1-3 bulan untuk memenuhi kekurangan tenaga medis.

Tabel 3.18. Urutan Jenis Penyakit di pos kesehatan di seluruh barak pengungsian

Jenis Penyakit		Jumlah	
1. Ispa	:	94	Kasus
2. Cepalgia	:	37	Kasus
3. Common Cold	:	37	Kasus
4. Myalgia	:	29	Kasus
5. Hipertensi Primer	:	28	Kasus
6. Penyakit Mata lain/iritasi mata	:	19	Kasus
7. Dispepsi	:	15	Kasus
8. dermatitis Kontak Alergi	:	15	Kasus
9. Faringitis Akut	:	14	Kasus
10. gastritis	:	14	Kasus
11. Batuk	:	12	Kasus
12. Diare dan GE	:	11	Kasus
13. Demam tak diket sebab	:	11	Kasus
14. Caries Gigi	:	59	Kasus
15. Stomatitis	:	53	Kasus
16. Konjung tivitis	:	48	Kasus
17. Gangguan sendi / antralgia	:	46	Kasus
18. Malaise dan Fatigue	:	46	Kasus
19. Asma	:	45	Kasus
20. Nyeri Kepala	:	417	Kasus

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Tabel 3.19 Jenis Penyakit Rawat Inap di Fasilitas Kesehatan (RS, Puskesmas, Posko

## Kesehatan)

Rumah sakit	Jumlah	Lk Rakar	non Luka Rakar
RS dr Sardjito	73	14	59
RS Panti Nugroho	0		
RS Bethesda	5	1	4
RS Puri Husada	2		2
RS Grasia	0		0
RS Panti Rapih	11		11
RSUD Sleman	59		59
RS JIH	2		3
RSIY PDHI	3		4
RS Panti rini	5		5
RSCC	4		4
RS Harjolukito	12		12
RSUD Prambanan	1		3

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

## 3.2.4.2 Pelayanan Logistik

Jatah hidup pengungsi per kepala per hari adalah 4 ons beras, 1 kaleng sarden, 1 bungkus mie, dan uang lauk pauk. Jumlah pengungsi setiap kecamatan menjadi dasar penyaluran logistik. Selain jenis di atas, beberapa keperluan pengungsi juga disalurkan.

Jenis logistik yang disalurkan terdiri atas bahan pangan beras, bahan pangan non beras, sandang, obat-obatan, perlengkapan mandi, perlengkapan umum, perlengkapan bayi, makanan bayi.

Tabel 3.20. Rekapitulasi droping yang dilakukan sampai pada tanggal 17 Januari 2011 untuk bahan pangan beras, mie instan, air mineral dan gula pasir

NO	KEBUTUHAN	SATUAN	PENERIMAAN	PENYALURAN	SISA STOCK
1.	BERAS	KG	396,300	372,664	23,636
2.	MIE	DOS	17.812	13.874	3.938
3.	SARDEN	DOS	1.057	1.018	39
4	Air Mineral	Dos	8.948	8.510	438
5	Gula pasir	Kg	65.912	13.287	52.625

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Distribusi logistik juga menyalurkan sandang pada tanggal 6 Desember 2010 ke desa

Kepuharjo antara lain berupa sarung, kaos oblong anak, baju anak. Perlengkapan mandi juga disalurkan pada tanggal 8, dan 10 desember 2010. Pada tanggal 14, dan 16 Desember 2010 Gudang logistic menyalurkan masing-masing 1000 liter ke barak stadion Maguwo.

### 3.2.4.3 Pelayanan Sarana dan Prasarana Pengungsian

Dinas Pekerjaan Umum dan Permukiman sampai dengan tgl 17 Januari 2011 melakukan kegiatan sebagai berikut:

Tabel 3.21. Kegiatan Dinas PU

No		Jumlah	Satuan
<b>Penyediaan Sarpras Sanitasi</b>			
	a. Pasang MCK Portable	301	Unit
	b. Rehab. MCK Permanen	20	Unit
	c. Pembangunan MCK Permanen (1 unit)	14	Unit
	d. Pembuatan sumur resapan dan tempat cucian	14	Unit
	e. Penyedotan tinja dari MCK	100	Tangki
<b>Pelayanan Persampahan</b>			
	a. Penyediaan kantong Plastic	13.000	Lembar
	b. Penyediaan bin container	200	Buah
	c.1. Pengangkutan sampah Posko Induk Maguwo	1.021	m3
	c.2. Pengangkutan sampah luar Posko Induk	1.322, 38	m3
<b>Air Bersih</b>			
	a. Penyediaan Hidran	309	Buah
	b. Penyediaan Air Bersih (Dropping Air Bersih)	7987	Tangki air
Operasional Pemakaman Massal		24	Orang
Operasional Pemakaman Ternak			

Pemakaman di TPU Seyegan	117	Jenazah
Pemasangan lampu penerangan		
Barak pengungsian/tenda	180 unit TL 40 W 30 Flash 250 W	
Penerangan jalur evakuasi	21 armatur 250 W	
Penerangan Cek Dam	30 Flash 250 W set	

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Sampai 17 Januari 2011 dropping air dilakukan maksimal sebanyak 7987 tangki air. Lokasi dropping air setiap hari rata-rata 30 titik. Dropping air bersih dilakukan pada titik pengungsian, maupun beberapa dusun yang telah dihuni kembali sebagai salah satu pemenuhan kebutuhan air bersih. Data Dropping air terlampir.

Pembuatan MCK portable sebanyak 301 buah, Rehabilitasi 20 MCK Permanen, membangun 14 MCK permanen, dan penyedotan tinja 100 kali.

Pelayanan persampahan telah mengangkut 2.343,38 m<sup>3</sup>, yang dilayani minimal 1 sampai dengan 5 armada per hari. Pelayanan persampahan dilakukan di setiap titik pengungsian, PMI, Posko Utama, dan shelter. Data pelayanan persampahan terlampir.

#### 3.2.4.4 Pelayanan Transportasi Pengungsian

Sampai tanggal 17 Januari 2011 pelayanan transportasi pengungsian yang dilakukan Dinas Hubkominfo, dioperasikan berdasarkan dua tahap kejadian, yaitu sebelum tanggal 5 November 2010, dan setelah tanggal 5 November 2010.

Pelayanan transportasi sebelum tanggal 5 November 2010, diuraikan pada Tabel dibawah ini.

Tabel 3.22. Pelayanan Transportasi

NO	LOKASI	JUMLAH ARMADA 24 S/D 27 OKT	JUMLAH ARMADA 28 S/D 31 OKT	JUMLAH ARMADA 1 S/D 5 NOV
1	UMBULHARJO	7	5	5
2	KEPUHARJO	6	4	4
NO	GLAGAHARJO	7	5	5
4	PURWOBINANGUN	3	3	3

5	HARGOBINANGUN	3	1	1
6	GIRIKERTO	5	3	3
7	WONOKERTO	4	3	3
	JUMLAH	35/hari	24/hari	24/hari
<b>Armada on call sejumlah 10 buah, untuk melayani antarjemput anak dari barak ke sekolah, angkutan logistic, PMI, keperluan evakuasi ternak Dinas Pertanian, dan patrol.</b>				

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Pelayanan transportasi setelah tanggal 5 November 2010, disediakan per hari sejumlah menyediakan 20 bus medium, 2 bus Damri, 8 truk TNI, 6 truk logistik, 2 pick up, yang di tempatkan di beberapa barak pengungsian, beberapa deskripsi pelayanan transportasi diuraikan di bawah ini. Pada bulan Desember 2010, pelayanan transportasi yang dilakukan Dinas Hubkominfo, meliputi antar jemput anak sekolah, transport pengungsi, rnengantar ke tarrlan hiburan/pengajian, fasilitasi petugas, evakuasi ternak dan menjemput pengungsi di luar daerah.

Transpor pengungsi mendominasi kebutuhan transport terutama ketika terjadi perubahan zona aman saat tanggal 3 Desember 2010, dan 25 Desember 2010. Data transport saat tanggap darurat terlampir.

Tabel 3.23. Kegiatan Transportasi

NO	KEGIATAN	PERGERAKAN	
		ASAL	TUJUAN
1.	Evakuasi warga (setiap hari minimal melayani 200 orang)	Barak Pengungsian	Tempat tinggal
2.	Antarjemput anak sekolah	Stadion Maguwo Stadion Maguwo Stadion Maguwo UMY Gamping Gudang Nakersos PMI Sleman	PPG Matematika SMP 3 Depok Mts Maguwo PPG Matematika
3.	Angkutan Logistik Nakersos Angkutan Logistik PMI	Gudang nakersos dan PMI	Lokasi droping
4.	Belanja Kebutuhan Dapur Umum	Stadion Maguwo	Pasar-pasar
5.	Pemantauan Jembatan di wilayah alur sungai yg akan dilewati lahar dingin	Posko Dishubkominfo	Tersebar di 4 kecamatan

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

#### 3.2.4.5 Pelayanan Pendidikan

Pelayanan pendidikan di pengungsian dilakukan berdasarkan dua tahapan, yaitu periode sebelum tanggal 5 November 2010 dan setelah tanggal 5 November 2010. Pelayanan pendidikan sebelum tanggal 5 November 2010, masih dilakukan di kecamatan Turi, Pakem,

Cangkringan, seperti Tabel di bawah ini.

Tabel 3.24. Pelayanan Pendidikan

No	Kec.	Sekolah Asal		Jumlah	Tempat Pengungsian	
		Jenjang	Nama Sekolah	Siswa		
1	Turi	TK	TK ABA Kemiri	30	Rumah Dukuh Kemirikebo	
			TK Nganggring	42	Rumah Bu Gunardiah	
		SD	SD Muh Girikerto	175	SD Soprayan	
			SD Muh.	134	SD Soprayan	
			SD Sukorejo	157	Tetap	
			SD Kloposawit	140	Tetap	
			SD Tarakanita	85	SD Soprayan dan Tawangha	
			SD Soprayan	167	Tetap	
			SD Nganggring	167	Tetap	
			SDN Banyu Urip	142	Tetap	
			SMP	SMPN 3 Turi	125	Tetap
				SMP Negeri 2	30	Tetap
		SMP Santo		25	Tetap	
		SMA	SMPN 1 Turi	33	Tetap	
			SMAN 1 Turi	29	Tetap	
			<b>Jumlah</b>	<b>1.481</b>		
		2	Cangkrin	TK	TK Kepuharjo	29
SD	SD Petung				94	Barak (tenda)
	SD Pangukrejo			100	Belum sekolah	
	SD Umbulharjo			150	Belum sekolah	
	SD Srunen			109	SD Glagaharjo	
	SD Batur			128	SD Glagaharjo dan barak	
	SD Glagaharjo			179	Tetap	
	SD Gondang			160	Belum sekolah	
	SMP			SMPN 2	171	Tetap
SMP TD				68	Tetap	
SMA	SMA N			54	Tetap	
	SMK I			62	Tetap	
<b>Jumlah</b>	<b>1.326</b>					
3	Pakem	TK	TK Negeri 3	91	TK Darmasiwi Pakem	
		SD	SD Kaliurang 2	132	Ponggol dan SD Pandanpuro	
			SD Kaliurang	175	SD Pakem 1	
			SD Tarakanita	93	Relokasi Sudimoro	

			SD Purworejo	177	SD Pakem 4
			SD Tawangharjo	102	Rumah penduduk
			SD Banteng	115	SD Paraksari
		SMP	SMP 2 Pakem	194	Tetap
		SMA	SMA N 1 Pakem	34	Tetap
			SMA Islam 3	4	Tetap
			<b>Jumlah</b>	<b>1.117</b>	

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Pelayanan pendidikan di pengungsian setelah tanggal 5 November 2010, dimana terjadi perkembangan titik lokasi secara pesat, dilakukan dengan cara titipan, diberbagai sekolah yang berada di sekitar sentral evakuasi yaitu Stadion maguwoharjo. Pelayanan pendidikan juga dilakukan dengan cara pembentukan kelompok per barak pengungsian, yang didatangi guru kelasnya secara regular. Data berikut menunjukkan pelayanan pengungsian setelah tanggal 5 November 2010.

Tabel 3.25. Pelayanan Pendidikan di Pengungsian

No	Sekolah Titipan	Jumlah siswa titipan	Asal Sekolah
1	SMP N 3 Sleman	24 siswa	SMPN 1 Turi
			SMPN 3 Turi
			MTs N Pakem
			SMP Aloysius Turi
2	SMP Aloysius Sleman	3 siswa	SMPN 3 Turi
3	SMPN 2 Berbah	1 siswa	SMPN 1 Turi
4	SMPN 1 Berbah	13 siswa	SMPN 4 Pakem
			SMPN 2 Pakem
			SMPN 1 Ngeplak
			SMPN 1 Cangkringan

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

### 3.3 Dana Tanggap Darurat

Pendanaan masa tanggap darurat dilakukan oleh beberapa unsure yaitu pusat, provinsi, pemerintah kabupaten, swasta, dan masyarakat. Pemasukan dana tanggap darurat yang tercatat di bendahara penerima bencana adalah:

Tabel 3.26. Pemasukan Dana Tanggap Darurat

No.	SUMBER	JUMLAH
1	BNPB	36.438.066.665
2	Depsos	500.000.000
3	Provinsi	2.500.000.000
4	Masyarakat	6.533.186.340
5	Dana Tidak Terduga	4.404.158.474
	<b>JUMLAH</b>	<b>50.375.411.479</b>

Sumber: Laporan Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman 2010

Dana tanggap darurat yang terkumpul diberikan kepada masing-masing SKPD yang terlibat dalam Tanggap Darurat Bencana dalam bentuk uang muka kerja.

## BAB 4

### ANALISIS PENYELENGGARAAN TANGGAP DARURAT BENCANA GUNUNG API KABUPATEN SLEMAN

#### 4.1 Tanggap Darurat Bencana Menurut Perundang-Undangan Indonesia

##### 4.1.1 Lembaga Penyelenggara Penanggulangan Bencana

Bencana alam dapat terjadi secara tiba-tiba maupun melalui proses yang berlangsung secara perlahan. Beberapa bencana seperti gempa bumi, hampir tidak mungkin diperkirakan secara akurat kapan, dimana akan terjadi, dan besaran kekuatannya. Sedangkan beberapa bencana lainnya seperti banjir, tanah longsor, kekeringan, letusan gunung api, tsunami, dan anomali cuaca masih dapat diramalkan sebelumnya.<sup>43</sup> Meskipun demikian, kejadian bencana selalu memberikan dampak kejutan dan menimbulkan banyak kerugian baik jiwa maupun materi. Kejutan tersebut terjadi karena kurangnya kewaspadaan dan kesiapan dalam menghadapi ancaman bahaya.

Dari sekian banyak bencana alam yang terjadi di Indonesia, yang termasuk ke dalam bencana yang tidak dapat diprediksi adalah gempa bumi. Gempa bumi terjadi secara mendadak/tiba-tiba dan belum ada metode untuk pendugaan secara akurat.<sup>44</sup> Kajian yang dapat dilakukan hanyalah kajian mengenai kejadian-kejadian gempa bumi di masa lalu dan pencatatan ukuran dan dampak bencana serta kajian mengenai kemungkinan pengulangan kejadian gempa bumi di tempat yang sama.<sup>45</sup> Hal tersebut di atas menyebabkan korban yang ditimbulkan bencana gempa bumi besar karena tidak memiliki waktu yang cukup untuk melakukan penyelamatan.

Sementara itu, bencana letusan gunung api merupakan salah satu bencana alam yang kejadiannya sudah dapat diprediksi sebelumnya. Dengan kata lain, bencana letusan gunung api

---

<sup>43</sup> Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasi di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Mitigasi, 2007), halaman 1.

<sup>44</sup> *Ibid*, halaman 54.

<sup>45</sup> *Ibid*.

mempunyai kontijensi, yaitu suatu keadaan atau situasi yang diperkirakan akan segera terjadi, tetapi mungkin juga tidak terjadi.<sup>46</sup> Prediksi terhadap letusan gunung api dapat dilihat dari gejala dan peringatan dini melalui status kegiatan gunung api. Status gunung api dibagi menjadi 4 (empat) yaitu:<sup>47</sup>

1. Aktiv-Normal (level 1)

Kegiatan gunung api baik secara visual, maupun dengan instrumentasi tidak ada gejala perubahan kegiatan.

2. Waspada (level 2)

Berdasarkan hasil pengamatan visual dan instrumentasi mulai terdeteksi gejala perubahan kegiatan, misalnya jumlah gempa vulkanik, suhu kawah (solvatara/fumarola) meningkat dari nilai normal.

3. Siaga (level 3)

Kenaikan kegiatan semakin nyata. Hasil pantauan visual dan seismik berlanjut didukung data dari instrumentasi lainnya.

4. Awas (level 4)

Semua data menunjukkan bahwa letusan utama segera menjelang. Letusan-letusan asap/abu sudah mulai terjadi.

Berdasarkan aktifitas gunung api di atas, dapat dilihat bahwa kontijensi terjadi pada status awas. Pada status awas atau status siaga, seharusnya sudah dilakukan tindakan-tindakan penyelamatan dan evakuasi untuk menghindari atau meminimalisir jumlah korban dan kerusakan yang akan ditimbulkan.

Sebagai langkah awal dalam upaya penanggulangan bencana adalah identifikasi terhadap status/tingkat bencana. Status/tingkat bencana di Indonesia ini perlu dipahami oleh aparatur

---

<sup>46</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Panduan Kontijensi Menghadapi Bencana, (Jakarta: BNPB,2011), halaman 11.

<sup>47</sup> Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, *Op., Cit*, halaman 66.

pemerintah dan masyarakat terutama yang tinggal di wilayah rawan bencana. Upaya mengenal status/tingkat bencana merupakan suatu upaya sehingga dapat diambil langkah-langkah yang diperlukan dalam mengatasinya atau paling tidak mengurangi kemungkinan dampak yang ditimbulkannya serta instansi/badan apa yang berwenang dalam melakukan penanggulangan bencana.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana diharapkan akan semakin baik, karena pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.<sup>48</sup> Penanggulangan bencana dilakukan secara terarah mulai pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Tahap awal dari upaya ini adalah mengenali/mengidentifikasi terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, lembaga utama yang khusus menangani penanggulangan bencana di tingkat nasional adalah Badan Nasional Penanganan Bencana (BNPB). BNPB merupakan Lembaga Pemerintah non-Kementerian yang dipimpin oleh pejabat setingkat menteri.<sup>49</sup> Lembaga ini bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien, serta melakukan pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.<sup>50</sup>

Dalam penyelenggaraan penanganan tanggap darurat bencana BNPB tidak bekerja sendiri tetapi bekerja sama dengan kementerian, lembaga dan instansi terkait. Untuk pencarian dan penyelamatan korban bencana, BNPB bekerja sama dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, Basarnas, dan PMI. Untuk penanganan pengungsi, BNPB bekerja sama dengan Kementerian Sosial. Untuk bencana-bencana yang berkaitan dengan

---

<sup>48</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps. 5.

<sup>49</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps. 10.

<sup>50</sup> *Ibid*, Pasal 13.

kerusakan lingkungan hidup, BNPB bekerja sama dengan Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan BMKG.<sup>51</sup>

Di daerah, lembaga khusus yang menangani penanggulangan bencana adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). BPBD dibentuk baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Seperti juga BNPB di tingkat pusat, di daerah BPBD bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi serta melakukan pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana. Pembentukan BPBD mengacu pada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB No. 3/2008) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri No. 46/2008).

Berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 46/2008, BPBD dibentuk di setiap provinsi dan dapat dibentuk di kabupaten/kota. Pembentukan BPBD tingkat provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Bagi daerah-daerah yang belum membentuk BPBD, fungsi-fungsi penanggulangan bencana dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani urusan kebencanaan.<sup>52</sup> Sampai dengan akhir bulan Oktober 2009, dari 33 Propinsi yang sudah membentuk BPBD ada 16 Propinsi, sementara untuk tingkat kabupaten dan kota, dari hampir 500 kabupaten/kota yang ada di Indonesia baru 21 kabupaten/kota yang memiliki BPBD.<sup>53</sup>

Sebagaimana telah disebutkan di atas, BPBD diatur dengan Permendagri No. 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD dan Perka BNPB No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD. Payung hukum tertinggi pembentukan BPBD adalah UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Permendagri No. 46/2008 ini mengacu kepada Pasal 25 UU No. 24 Tahun 2007, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah

---

<sup>51</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*, (Jakarta: BNPB, 2001), halaman 79-80.

<sup>52</sup> *Ibid*, halaman 81.

<sup>53</sup> *Ibid*.

Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Sedangkan Perka BNPB No. 3 Tahun 2008 mengacu kepada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 24 Tahun 2007, PP No. 38 Tahun 2007, PP No. 41 Tahun 2008, PP No. 21 Tahun 2008, PP No. 22 Tahun 2008, Perpres No. 8 Tahun 2008, Perka BNPB No. 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana, dan Permendagri No. 46 Tahun 2008.

Ada sedikit kejanggalan dengan landasan hukum di atas. UU 24 Tahun 2007 dikeluarkan pada tanggal 26 April 2007 dan PP 41 Tahun 2007 dikeluarkan pada tanggal 23 Juli 2007. Ada jarak tiga bulan dari dikeluarkannya UU No. 24 Tahun 2007 sampai dikeluarkannya PP No. 41 Tahun 2007. Namun demikian, di dalam PP No. 41 Tahun 2007 tidak ada satu pu kata 'bencana' dan 'penanggulangan bencana' dan oleh karenanya tidak masuk ke dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak ada landasan hukum untuk membentuk lembaga yang menangani penanggulangan bencana secara tersendiri baik berbentuk badan, dinas, kantor, inspektorat, ataupun lembaga teknis lainnya.

Kejanggalan lainnya adalah, Pasal 25 UU No. 24 Tahun 2007 mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja BPBD diatur dengan Peraturan Daerah. Sangat jelas UU ini mengamanatkan pembentukan BPBD diatur dengan Perda, bukan Permendagri. Jadi terjadi pengaturan yang tidak sinkron mengenai organisasi dan tata kerja BPBD mesti mengacu pada PP No. 41 Tahun 2007 tetapi di dalam PP No. 41 Tahun 2007 itu sendiri tidak mengatur tentang lembaga yang menyelenggarakan penanggulangan bencana. Dengan demikian, dipandang perlu untuk melakukan revisi terhadap PP No. 41 Tahun 2007 tersebut.

Tujuan Permendagri No. 46 Tahun 2008 ini adalah untuk tertib administrasi dan standardisasi organisasi dan tata kerja BPBD. Sementara itu Perka BNPB No. 3 Tahun 2008 adalah untuk memberikan acuan bagi pemerintah daerah dalam membentuk BPBD dan mekanisme penyelenggaraan penanggulangan bencan di daerah.

BPBD adalah lembaga perangkat daerah yang harus mengikuti tata aturan dari Kementerian Dalam Negeri. Perangkat daerah adalah lembaga yang membantu Kepala Daerah dalam melakukan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini tentu saja BPBD harus mengacu pada PP No. 41 Tahun 2007.

Berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 46 Tahun 2008, BPBD dibentuk di setiap provinsi dan dapat dibentuk di setiap kabupaten/kota. Pembentukan BPBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan perda. Sedangkan dalam Lampiran Perka BNPB No. 3 Tahun 2008 hanya disebutkan mengenai pembentukan BPBD sebagai berikut:

1. Untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerah, Pemerintah Daerah membentuk BPBD.
2. Pemerintah Provinsi membentuk BPBD Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota membentuk BPBD Kabupaten/Kota.
3. Dalam membentuk BPBD, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan BNPB.
4. Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak membentuk BPBD Kabupaten/Kota, maka tugas dan fungsi penanggulangan bencana diwadahi dengan organisasi yang mempunyai fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana.

Berdasarkan uraian di atas, tidak ada masalah pada pembentukan BPBD di tingkat provinsi karena semua provinsi wajib membentuk BPBD. Masalah timbul dalam pembentukan BPBD di tingkat kabupaten/kota karena ada kata 'dapat' pada Pasal 2 Permendagri 46 Tahun 2008 tersebut. Hal ini berarti kabupaten/kota dapat membentuk BPBD ataupun dapat tidak membentuk BPBD. Selanjutnya tidak ada kriteria yang jelas dalam membentuk atau tidak membentuk BPBD ini bagi kabupaten/kota dalam permendagri No. 46 Tahun 2008.

Salah satu wewenang pemerintah pusat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah menetapkan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah. Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah memuat indikator meliputi jumlah korban, kerugian

harta benda, kerusakan sarana dan pra sarana, cakupan luas yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.<sup>54</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana diatur dengan Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan Pasal 7 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2007.

Selanjutnya di dalam Perka BNPB tentang Pedoman tanggap Darurat Bencana disebutkan bahwa Presiden RI menetapkan status/tingkat bencana skala nasional, Gubernur menetapkan status/tingkat bencana skala provinsi, dan Bupati/Walikota menetapkan status/tingkat bencana skala kabupaten/kota. Proses penetapan lebih rinci akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Penetapan Status/Tingkat bencana ini menentukan instansi lembaga apa yang bertanggung jawab menyelenggarakan penanggulangan bencana sesuai dengan kewenangannya.

Namun yang menjadi permasalahan adalah sampai saat ini belum ada aturan yang jelas mengenai penetapan status dan tingkatan bencana. UU No. 24 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa secara spesifik status dan tingkatan bencana ini nakan diatur dengan Peraturan Presiden yang draftnya disusun oleh BNPB. Pemerintah dan pemerintah daerah memerlukan Peraturan Presiden ini secepatnya disahkan terutama untuk mengetahui kriteria-kriteria pada masing-masing status/tingkat bencana selanjutnya menentukan instansi mana yang berwenang dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana. Sayangnya, sampai hari ini BNPB masih dalam tahap melakukan pembahasan terhadap draft Peraturan Presiden tersebut.<sup>55</sup>

Menurut pengaturan di rancangan Peraturan Presiden<sup>56</sup> yang mengatur tentang penetapan status/tingkat bencana tersebut, bencana tingkat kabupaten/kota menjadi tanggung jawab Bupati/Walikota dan penyelenggara penanggulangan bencananya adalah BPBD Kabupaten/Kota. Sementara itu, bencana tingkat provinsi menjadi tanggung jawab Gubernur dan penyelenggara penanggulangan bencananya adalah BPBD Provinsi. Dan penanggung jawab bencana tingkat nasional adalah presiden dan penyelenggara penanggulangan bencananya adalah BNPB.

---

<sup>54</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps. 7 ayat (2).

<sup>55</sup> <http://www/mpbi.go.id>. diakses pada tanggal 19 Juni 2010 pukul 13.45 WIB.

<sup>56</sup> Saat ini Raperpres tentang penetapan status/tingkat bencana masih dalam tahap pembahasan di lingkungan BNPB.

Pengaturan kriteria status/tingkatan bencana yang diamanatkan oleh UU No. 24 Tahun 2007 masih mengalami perdebatan sehingga belum bisa digunakan sebagai parameter penetapan status/tingkat bencana. Namun yang paling mungkin bisa dipakai untuk sementara waktu dalam menentukan status/tingkat bencana serta instansi apa yang berwenang sebagai penyelenggara penanggulangan bencana adalah pengaturan dalam rancangan Peraturan Presiden tersebut di atas yang mengatur bahwa:

1. Status/tingkatan bencana daerah kabupaten/kota ditentukan berdasarkan:
  - a. Pakupan wilayah yang terkena bencana kurang dari 10 kilometer persegi.
  - b. Pemerintah kabupaten/kota mampu menangani bencana dari sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan dari segi teknologinya.
2. Status/tingkatan bencana daerah provinsi ditentukan berdasarkan:
  - a. Pakupan luas wilayah yang terkena bencana mencakup sebagian dari beberapa kabupaten dalam satu provinsi
  - b. Pemerintah provinsi bersama Pemerintah Kabupaten/Kota mampu menangani bencana ditinjau dari sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan dari segi teknologinya.
3. Status/tingkatan bencana nasional ditentukan berdasarkan:
  - a. cakupan luas wilayah yang terkena bencana sangat luas, mencakup sebagian besar wilayah kabupaten di lebih dari satu provinsi.
  - b. Pemerintah provinsi dan bersama pemerintah kabupaten/kota tidak mampu lagi menangani bencana ditinjau dari sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan teknologi.

Sementara itu, parameter mengenai jumlah korban, nilai kerusakan, dampak ekonomi, dan kerugian harta benda belum disepakati sehingga belum bisa dijadikan penentu status/tingkatan bencana.

Dari pernyataan Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Ir. Bakri Beck, M.MA, sebagai mana dikutip dari [www.padangmedia.com](http://www.padangmedia.com), yang termasuk kategori bencana nasional hanyalah bencana tsunami di Aceh pada tahun 2004. Sementara itu bencana lain seperti gempa sumatera barat dan gempa jogja merupakan bencana berskala daerah. Hal ini mungkin dilihat dari parameter jumlah korban yang terkena bencana. Bencana tsunami aceh memakan hampir 200 ribu korban meninggal dunia. Namun demikian, tetap saja belum ada parameter mengenai jumlah korban yang digolongkan menjadi bencana berskala nasional, provinsi, ataupun kabupaten/kota.

Permasalahan lainnya adalah tidak semua daerah memiliki BPBD. Berdasarkan catatan yang diperoleh bahwa dari keterangan pihak BNPB, dari 497 kabupaten/kota yang ada di Indonesia, baru 300 yang memiliki BPBD. Sementara itu 29 provinsi sudah membentuk BPBD dari jumlah 33 provinsi. Melihat bencana gempa bumi sumatera barat pada akhir september 2009 lalu, penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan oleh BNPB walaupun status/tingkatan bencana berskala provinsi. Hal ini disebabkan pada waktu itu Sumatera Barat belum memiliki BPBD. Dapat disimpulkan bahwa BNPB melakukan penanggulangan bencana tingkat kabupaten/ kota atau tingkat provinsi sepanjang di daerah yang terkena bencana tersebut belum terbentuk BPBD.

#### **4.1.2 Tanggap Darurat Bencana**

Pasal 33 Undang-Undang Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri dari 3 (tiga) tahap meliputi, a. Prabencana; b. Saat tanggap darurat; dan c. pasca bencana. Selanjutnya Pasal 48 Undang-Undang Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- 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.

Sementara itu Pasal 49 menyebutkan bahwa pengkajian secara cepat dan tepat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf a dilakukan untuk mengidentifikasi:

- a. cakupan lokasi bencana;
- b. jumlah korban;
- c. kerusakan prasarana dan sarana;
- d. gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan;
- e. kemampuan sumber daya alam maupun buatan.

Penyelamatan dan evakuasi korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya:

- a. pencarian dan penyelamatan korban;
- b. pertolongan darurat; dan/atau
- c. evakuasi korban.

Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 d meliputi bantuan penyediaan:

- a. kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- b. pangan;
- c. sandang;
- d. pelayanan kesehatan;
- e. pelayanan psikososial; dan

- f. penampungan dan tempat hunian.

Pasal 54 menyebutkan bahwa penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar.

Perlindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf e dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial. Kelompok rentan sebagaimana disebut di atas terdiri atas:

- a. bayi, balita, dan anak-anak;
- b. ibu yang sedang mengandung atau menyusui;
- c. penyandang cacat; dan
- d. orang lanjut usia.

Pemulihan fungsi prasarana dan sarana vital sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf f dilakukan dengan memperbaiki dan/atau mengganti kerusakan akibat bencana.

Pada pengaturan yang lebih teknis penanganan tanggap darurat bencana dilakukan berdasarkan pedoman komando tanggap darurat bencana. Pedoman komando tanggap darurat bencana ini dimaksudkan sebagai panduan BNPB/BPBD, instansi/lembaga/organisasi terkait, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia dalam penanganan tanggap darurat bencana, serta bertujuan agar semua pihak terkait tersebut dapat melaksanakan tugas penanganan tanggap darurat bencana secara cepat, tepat, efektif, efisien, terpadu, dan akuntabel.<sup>57</sup>

Secara garis besar, Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana berisi 4 (empat) poin pengaturan yang terdiri dari:

1. Tahapan Pembentukan Komando Tanggap Darurat bencana;

---

<sup>57</sup> Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, halaman 2

2. Organisasi dan Tata Kerja Komando Tanggap Darurat Bencana;
3. Pola Penyelenggaraan Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana; dan
4. Evaluasi dan Pelaporan.

Keempat poin yang terdapat dalam dalam Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana sebagaimana disebutkan di atas akan dijabarkan secara detail pada sub-bagian berikutnya.<sup>58</sup>

## **1. Tahapan Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana**

### a) Informasi Kejadian Awal Bencana

Informasi awal kejadian bencana diperoleh melalui berbagai sumber antara lain pelaporan, media massa, instansi/lembaga terkait, masyarakat, internet, dan informasi lain yang dapat dipercaya, BNPB dan/atau BPBD melakukan klarifikasi kepada instansi/lembaga/masyarakat di lokasi bencana. Informasi yang diperoleh dengan menggunakan rumusan pertanyaan terkait bencana yang terjadi, terdiri dari:

- 1) Apa : jenis bencana
- 2) Bilamana : hari, tanggal, bulan, tahun, jam, waktu setempat
- 3) Dimana : tempat/lokasi/daerah bencana
- 4) Berapa : jumlah korban, kerusakan sarana dan prasarana
- 5) Penyebab : penyebab terjadinya bencana
- 6) Bagaimana : upaya yang dilakukan

### b) Penugasan Tim Reaksi Cepat (TRC)

Dari informasi kejadian awal yang diperoleh, BNPB dan/atau BPBD menugaskan TIM Reaksi Cepat tanggap darurat bencana untuk melaksanakan tugas pengkajian secara cepat, tepat, dan dampak bencana, serta memberikan dukungan pendampingan

---

<sup>58</sup> Untuk lebih lengkap lihat Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana halaman 5-17

dalam rangka penanganan darurat bencana. Hasil pelaksanaan tugas TRC tanggap darurat dan masukan dari berbagai instansi/lembaga terkait merupakan bahan pertimbangan bagi:

- 1) Kepala BPBD Kabupaten/Kota untuk mengusulkan kepada Bupati/Walikota dalam rangka menetapkan status/tingkat bencana kabupaten/kota.
- 2) Kepala BPBD Propinsi untuk mengusulkan kepada Gubernur dalam rangka menetapkan status/tingkat bencana skala propinsi.
- 3) Kepala BNPB untuk mengusulkan kepada Presiden RI dalam rangka menetapkan status/tingkat bencana skala nasional.

c) Penetapan Status/Tingkat Bencana

Berdasarkan usulan sesuai butir b) di atas dan berbagai masukan yang dapat dipertanggungjawabkan dalam forum rapat dengan instansi/lembaga terkait, maka:

- 1) Bupati/Walikota menetapkan status/tingkat bencana skala kabupaten/kota.
- 2) Gubernur menetapkan status/tingkat bencana skala propinsi.
- 3) Presiden RI menetapkan status/tingkat bencana skala nasional.

Tindak lanjut dari penetapan status/tingkat bencana tersebut, maka Kepala BNPB/BPBD Propinsi/BPBD Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya menunjuk seorang pejabat sebagai komandan penanganan tanggap darurat bencana sesuai status/tingkat bencana skala nasional/daerah.

d) Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana

Kepala BNPB/BPBD Propinsi/BPBD Kabupaten/Kota sesuai status/tingkat bencana dan tingkat kewenangannya:

- 1) Mengeluarkan Surat Keputusan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana.

- 2) Melaksanakan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik, serta dana dari instansi/lembaga terkait dan/atau masyarakat.
- 3) Meresmikan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana.

## **2. Organisasi dan Tata Kerja Komando Tanggap Darurat Bencana**

Organisasi Tanggap Darurat Bencana merupakan organisasi satu komando, dengan mata rantai dan garis komando serta tanggung jawab yang jelas. Instansi/lembaga dapat dikoordinasikan dalam satu organisasi berdasarkan satu kesatuan komando. Organisasi ini dapat dibentuk di semua tingkatan wilayah bencana baik di tingkat kabupaten/kota, propinsi maupun tingkat nasional. Struktur organisasi komando tanggap darurat bencana terdiri dari:

- a) Komandan Tanggap Darurat Bencana
- b) Wakil Komandan Tanggap Darurat Bencana
- c) Staf Komando:
  - 1) Sekretariat
  - 2) Hubungan Masyarakat
  - 3) Keselamatan dan Keamanan
  - 4) Perwakilan instansi/lembaga
- d) Staf Umum:
  - 1) Bidang Operasi
  - 2) Bidang Perencanaan
  - 3) Bidang Logistik dan Peralatan
  - 4) Bidang Administrasi Keuangan

Struktur organisasi ini merupakan struktur standar dan dapat diperluas berdasarkan kebutuhan. Dapat dibentuk unit organisasi dalam bentuk seksi-seksi yang berada di bawah bidang dan dipimpin oleh Kepala Seksi yang bertanggung jawab kepada kepala bidang.

Komando Tanggap Darurat Bencana memiliki tugas pokok untuk:

- a) Merencanakan operasi penanganan tanggap darurat bencana.
- b) Mengajukan permintaan kebutuhan bantuan.
- c) Melaksanakan dan mengkoordinasikan pengerahan sumber daya untuk penanganan tanggap darurat bencana secara cepat, efisien, dan efektif.
- d) Melaksanakan pengumpulan informasi dengan menggunakan rumusan pertanyaan sebagai dasar perencanaan Komando Tanggap Darurat Bencana tingkat kabupaten/kota/propinsi/nasional.
- e) Menyebarluaskan informasi mengenai kejadian bencana dan penanganannya kepada media massa dan masyarakat luas.

Fungsi Komando Tanggap Darurat Bencana adalah mengkoordinasikan, mengintegrasikan, dan mensinkronisasikan seluruh unsur dalam organisasi komando tanggap darurat untuk penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan prasarana dengan segera pada saat kejadian bencana.

#### **4.1.3 Dana Tanggap Darurat Bencana**

Secara keseluruhan dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>59</sup> Pemerintah dan pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat. Penggunaan anggaran penanggulangan bencana dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB, dan BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

---

<sup>59</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps. 60.

Selanjutnya di dalam PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana menyebutkan bahwa dana penanggulangan bencana berasal dari tiga sumber yaitu APBN, APBD, dan masyarakat. Anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBN dan APBD disediakan pada tahap prabencana, saat tanggap darurat bencana, dan pasca bencana. Dalam anggaran penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN, pemerintah menyediakan tiga jenis dana yaitu dana kontijensi bencana, dana siap pakai, dan dana bantuan sosial berpola hibah.

Undang-Undang Penanggulangan Bencana mengatur pada saat tanggap darurat menggunakan dana siap pakai yang disediakan dalam anggaran BNPB.<sup>60</sup> Terkait dengan hal tersebut PP No. 22 Tahun 2008 juga menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat menyediakan dana siap pakai dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD yang ditempatkan dalam BPBD. Dana siap pakai yang berasal dari APBN harus selalu tersedia sesuai dengan kebutuhan pada saat tanggap darurat bencana. Sementara itu tidak ada kewajiban pemerintah daerah menyediakan dana siap pakai dalam Anggaran BPBD karena PP No. 22 Tahun 2008 hanya mengatur 'dapat menyediakan', hal ini berarti pemerintah daerah dapat pula untuk tidak menyediakannya.

Dana bantuan sosial berpola hibah disediakan dalam APBN untuk kegiatan pada tahap pasca bencana. Kegiatan pasca bencana sebagaimana dimaksud adalah kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. PP No. 22 Tahun 2008 tidak menyebutkan secara eksplisit dimana ditempatkan anggaran yang bersumber dari APBN untuk dana bantuan berpola hibah ini. Namun dilihat dari tugas pokok dan fungsi BNPB maka semua dana penanggulangan bencana dikelola oleh BNPB.

PP No. 22 Tahun 2008 juga menjelaskan lebih lanjut mengenai bantuan dana yang bersumber dari masyarakat. Dana masyarakat yang diterima oleh pemerintah dicatat dalam APBN. Sementara itu dana masyarakat yang diterima oleh pemerintah daerah dicatat dalam APBD. Pemerintah daerah hanya dapat menerima dana bantuan yang berasal dari sumbangan masyarakat dalam negeri.

---

<sup>60</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723, ps. 62.

Penggunaan dana penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

- a. Pelaksanaan pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- b. Kegiatan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- c. Pemberian bantuan pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana;
- d. Pelaksanaan perlindungan terhadap kelompok rentan;
- e. Kegiatan pemulihan darurat prasarana dan sarana.

Selanjutnya BNPB mengeluarkan peraturan tentang pedoman penggunaan dana siap pakai.<sup>61</sup> Dana siap pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir.<sup>62</sup> Pemberian dana siap pakai berdasarkan atas:<sup>63</sup>

1. Penetapan status kedaruratan bencana;
2. Usulan Daerah perihal permohonan dukungan bantuan;
3. Laporan TIM Reaksi Cepat BNPB;
4. Hasil Rapat Koordinasi; atau
5. Inisiatif BNPB

Dana siap pakai digunakan sesuai kebutuhan tanggap darurat terbatas pada pengadaan barang dan/atau jasa untuk:<sup>64</sup>

1. Pencarian dan penyelamatan korban bencana.
2. Pertolongan darurat.

---

<sup>61</sup> BNPB, *Peraturan Kepala BNPB tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai*, PERKA BNPB No. 6 Tahun 2008.

<sup>62</sup> BNPB, *Lampiran Peraturan Kepala BNPB tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai*, PERKA BNPB No. 6 Tahun 2008, halaman 6,

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, halaman 6-10

3. Evakuasi korban bencana.
4. Kebutuhan air bersih dan sanitasi.
5. Pangan.
6. Sandang.
7. Pelayanan kesehatan.
8. Penampungan serta tempat hunian sementara.
9. lain-lain

Dana siap pakai dapat digunakan untuk pembayaran uang lelah semua kegiatan yang memerlukan tenaga yang telah direkrut dalam sistem komando tanggap darurat bencana.<sup>65</sup> BNPB/BPBD pada saat tanggap darurat bencana dapat melaksanakan pengadaan barang dan/atau jasa sesuai kebutuhan kondisi dan karakteristik wilayah bencana yang dilaksanakan oleh pejabat sesuai kewenangannya.<sup>66</sup> Pengguna dana siap pakai adalah lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi penanggulangan bencana sebagai berikut:<sup>67</sup>

1. BNPB dan instansi/lembaga terkait penanggulangan bencana di tingkat pusat.
2. BPBD tingkat provinsi.
3. BPBD tingkat kabupaten/kota.
4. Perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi penanggulangan bencana dalam hal belum memiliki BPBD.

Di lain pihak, dalam hal penanggulangan bencana di daerah, BPBD tidak hanya menggunakan dana siap pakai yang dikucurkan oleh BNPB semata. Menurut UU No. 24 Tahun 2007 dan Permendagri No. 46 Tahun 2008, BPBD dibentuk oleh pemerintah daerah sehinganya termasuk ke dalam perangkat daerah untuk membantu tugas pemerintahan daerah. Pasal 4 UU

---

<sup>65</sup> *Ibid*, halaman 10.

<sup>66</sup> *Ibid*

<sup>67</sup> *Ibid*, halaman 11.

No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur bahwa penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD. Oleh karena itu, kegiatan BPBD dalam penanggulangan bencana, termasuk tanggap darurat bencana, juga dibiayai oleh APBD.

Pendanaan penanggulangan bencana yang berasal dari APBD termasuk ke dalam belanja tak terduga. Kepala daerah mengambil kebijakan percepatan penciran dana belanja tidak terduga untuk mendanai penanganan tanggap darurat yang mekanisme pemberian dan pertanggungjawabannya diatur dengan peraturan kepala daerah. Pengeluaran yang dilakukan dalam keadaan darurat selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.<sup>68</sup>

Peraturan perundang-undangan tidak memisahkan pengaturan pemakaian dana penanggulangan bencana baik yang disebabkan oleh alam, non alam, maupun yang disebabkan oleh manusia. Pasal 1 angka 1 PP No. 22 Tahun 2008 menyebutkan bahwa dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana. Sementara itu UU No. 24 Tahun 2007 menyebutkan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Permasalahan terjadi ketika pendanaan penanggulangan bencana yang disebabkan oleh manusia. Bisa diambil contoh bencana yang ditimbulkan oleh kegiatan industri sebuah perusahaan. Terdapat paradoks ketika penanggulangan bencana menggunakan dana yang berasal dari APBN/APBD sementara kesalahan ada pada perusahaan. Di satu sisi Pemerintah dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana. Di sisi lain terdapat kewajiban dari perusahaan yang menyebabkan bencana dalam memberikan ganti rugi terhadap kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan oleh kegiatan perusahaannya. Terjadi irisan antara kewajiban negara dan kewajiban perusahaan. Namun pada prinsipnya tindakan penanggulangan bencana oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah tidak

---

<sup>68</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 122

menghapuskan kewajiban dari perusahaan dalam membayar ganti rugi terhadap korban dan kerusakan yang ditimbulkan.

Tindakan yang perlu dilakukan adalah melakukan perhitungan secara tepat dan cermat terhadap nilai dari korban dan kerusakan yang ditimbulkan oleh kegiatan perusahaan. Perusahaan wajib membayarkan terhadap nilai yang sudah dihitung tersebut kepada korban yang berhak. Dalam hal Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sudah lebih dulu membayarkan atas seluruh atau sebagian dari nilai korban dan kerusakan tersebut, maka perusahaan bertanggung jawab untuk membayarkan ganti rugi kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.<sup>69</sup>

## **4.2 Analisis Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman**

### **4.2.1 Organisasi dan Tata Kerja Komando Tanggap Darurat Kabupaten Sleman**

Pengelolaan bencana didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan terapan (aplikatif) yang mencari, dengan observasi sistematis dan analitis bencana untuk meningkatkan tindakan-tindakan (*measures*) terkait dengan preventif (pencegahan), mitigasi (pengurangan), persiapan, respon darurat, dan pemulihan.<sup>70</sup> Menurut Neil Grigg (dalam Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarif) fase utama dan fungsi pengelolaan atau manajemen secara umum termasuk dalam pengelolaan bencana, meliputi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, pengkoordinasian, pengendalian, pengawasan, penganggaran, dan keuangan. Kesuksesan suatu proses memerlukan suatu konsep strategi dan implementasi perencanaan ini melalui beberapa tingkatan (*stage*). Sedangkan implementasi perencanaan merupakan aplikasi atau aksi dan strategi.

Menurut Willian Nick Carter bahwa penanggulangan bencana alam (*disaster management*) perlu diselenggarakan melalui tahapan-tahapan: persiapan (*preparation*), penghadangan/penanganan (*facing disaster*), perbaikan akibat kerusakan (*reconstruction*), pemfungsian kembali prasarana dan sarana social yang rusak (*rehabilitation*), dan penjinakan

---

<sup>69</sup> Sebagai contoh kasus semburan Lumpur Sidoarjo yang disebabkan oleh PT. Lapindo Brantas. Pada kasus tersebut Pemerintah telah membayar sebagian kerugian yang diderita masyarakat setempat yang seharusnya menjadi kewajiban dari PT. Lapindo Brantas. Untuk itu Pemerintah berhak menuntut pembayaran oleh PT. Lapindo Brantas atas nilai yang telah dikeluarkan dari kas Negara.

<sup>70</sup> Carter W. Nick, *loc. Cit.*

gerak alam yang menimbulkan bencana (*mitigation*).<sup>71</sup>

Menurut beberapa teori yang dikemukakan para ahli tersebut maka penanganan bencana pada masa tanggap darurat di Kabupaten Sleman memiliki catatan sukses dan catatan kekurangan. Catatan sukses dan kekurangan tersebut akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian berikutnya.

Secara keseluruhan, Bupati dan Wakil Bupati Sleman menjadi penanggung jawab bencana Gunung Api. Untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerah, pemerintah Kabupaten Sleman membentuk Badan Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat, dan Penanggulangan Bencana. Untuk teknis penyelenggaraan tanggap darurat bencana, maka Bupati Sleman membentuk Komando Tanggap Darurat Bencana melalui Peraturan Bupati Sleman Nomor 31 Tahun 2010 tentang Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi. Organisasi Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman merupakan organisasi satu komando dengan mata rantai dan garis komando serta tanggung jawab yang jelas. Instansi/lembaga dikoordinasikan dalam satu organisasi berdasarkan satu kesatuan komando. Organisasi ini dibentuk tingkatan kabupaten pada tanggal 9 (sembilan) November 2010. Komando ini dipimpin oleh Kepala Dinas Sumber Daya Air, Energi, dan Mineral yang berada dan bertanggung jawab kepada Bupati Sleman. Secara garis besar Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi telah melakukan tugas sebagai berikut:

- a. perencanaan operasi penanganan tanggap darurat bencana;
- b. pengajuan permintaan kebutuhan bantuan;
- c. pelaksanaan dan pengkoordinasian pengerahan sumber daya;
- d. pengumpulan informasi;
- e. penyebarluasan informasi;

Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi memiliki fungsi untuk mengkoordinasikan, mengintegrasikan, dan mensinkronisasikan seluruh unsur dalam organisasi komando tanggap darurat untuk penyelamatan dan evakuasi korban bencana, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan prasarana dengan segera pada saat kejadian bencana. Komando Tanggap Darurat Bencana gunung Api Merap yang berkedudukan di Pos Komando Utama Stadion

---

<sup>71</sup> Wardo, dkk., *Uji Pola Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Alam Pada Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta: B2P3KS, 2003), hlm. 12.

Maguwoharjo ini dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dibantu perwakilan instansi/lembaga/organisasi. Perwakilan dari instansi/lembaga/organisasi berkaitan dengan permintaan dan pengerahan sumberdaya yang dibutuhkan.

Susunan organisasi Komando Tanggap Darurat Gunung Api Merapi terdiri dari:

- a. Komandan;
- b. Wakil komandan;
- c. Sekretariat yang terdiri dari:
  1. Urusan umum;
  2. Urusan keuangan;
  3. Urusan perencanaan dan pelaporan.
- d. Bidang operasi;
- e. Bidang logistik;
- f. Bidang sarana dan prasarana;
- g. Bidang kesehatan;
- h. Bidang penanganan khusus; dan
- i. Bidang data dan informasi

Setiap posisi dari organisasi tersebut di atas memiliki tugas dan fungsi masing-masing. Penjabaran secara rinci mengenai tugas dan fungsi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Komandan
  1. mengaktifkan dan meningkatkan pusat pengendalian operasi menjadi pos komando tanggap darurat;
  2. membentuk pos komando lapangan di lokasi bencana;
  3. membuat rencana strategis dan taktis, mengorganisasikan, melaksanakan, dan mengendalikan operasi tanggap darurat bencana; dan
  4. melaksanakan komando dan pengendalian untuk pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik, dan penyelamatan, serta wewenang memerintahkan para pejabat yang mewakili instansi/lembaga/organisasi yang terkait dalam memfasilitasi aksesibilitas penanganan tanggap darurat bencana.

Komandan dalam melaksanakan tugasnya berwenang menerbitkan dokumen-dokumen dalam bentuk keputusan komandan atau dokumen administrasi.

b. Wakil Komandan

1. membantu komandan dalam merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan dan mengendalikan komando tanggap darurat bencana;
2. mengkoordinir tugas-tugas sekretariat, bidang, keselamatan dan keamanan serta perwakilan instansi/lembaga; dan
3. mewakili komandan, apabila komandan berhalangan.

c. Sekretariat

Sekretariat bertugas melaksanakan urusan umum, keuangan, perencanaan, dan pelaporan tanggap darurat bencana. Urusan umum melaksanakan urusan umum tanggap darurat bencana. Urusan keuangan melaksanakan urusan keuangan tanggap darurat bencana. Urusan perencanaan dan pelaporan mempunyai tugas melaksanakan urusan perencanaan dan pelaporan tanggap darurat bencana.

d. Bidang Operasi

Bidang operasi mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan penanganan relawan, operasi penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi, penyelamatan serta pemulihan sarana dan prasarana dengan cepat, tepat, efisien dan efektif berdasarkan satu kesatuan rencana tindakan penanganan tanggap darurat bencana.

e. Bidang Logistik

Bidang logistik mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan pengadaan, penerimaan bantuan, penyimpanan, serta pendistribusian logistik, termasuk penyelenggaraan dukungan dapur umum.

f. Bidang Sarana dan Prasarana

Bidang sarana dan prasarana mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan pengelolaan sarana dan prasarana penanggulangan bencana, antara lain pengadaan, pemeliharaan, dan penyediaan barak pengungsian, fasilitas air bersih, fasilitas listrik, fasilitas mandi cuci kakus, jalan, dan transportasi, serta pengerahan peralatan penanganan bencana.

g. Bidang Kesehatan

Bidang kesehatan mempunyai tugas melaksanakan, mengoordinasikan, dan

memantau penanganan kesehatan pengungsi dan korban bencana serta pencegahan penyebaran penyakit.

h. Bidang Penanganan Khusus

Bidang penanganan khusus mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan penanganan khusus antara lain terkait dengan penanganan hewan ternak, pertanian, pasar, pertambangan, pendidikan, dan pariwisata.

i. Bidang Data dan Informasi

Bidang data dan informasi mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan kehumasan, keprotokolan, ketersediaan akses komunikasi, serta pengolahan data yang berkaitan dengan tanggap darurat bencana antara lain data pengungsi, jumlah bantuan, jumlah relawan, jumlah logistik, dan data korban bencana

Komandan dibantu oleh seorang wakil komandan yang bertanggung jawab langsung kepada komandan. Sekretariat dan setiap bidang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada komandan. Setiap urusan dikoordinasikan oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala sekretariat. Daftar susunan organisasi Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api secara lengkap bisa dilihat pada lampiran karya tulis ini.

Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi dalam menangani pengungsi dan korban bencana membentuk tempat-tempat pengungsian. Tempat pengungsian yang dibentuk antara lain terdiri dari:

- a. Stadion Maguwoharjo;
- b. Youth Centre;
- c. Masjid Agung dan Balatrans;
- d. GOR Pangukan; dan
- e. Pengungsian di luar Kabupaten Sleman.

Disamping itu, dibentuk juga tempat-tempat pengungsian wilayah kecamatan yang terdiri dari:

- a. Kecamatan Gamping;
- b. Kecamatan Godean;
- c. Kecamatan Moyudan;

- d. Kecamatan Minggiri;
- e. Kecamatan Seyegan;
- f. Kecamatan Miati;
- g. Kecamatan Depok;
- h. Kecamatan Berbah;
- i. Kecamatan Prambanan;
- j. Kecamatan Kalasan;
- k. Kecamatan Ngeplak;
- l. Kecamatan Ngaglik;
- m. Kecamatan Sleman; dan
- n. Kecamatan Tempel

Setiap tempat pengungsian, memiliki susunan organisasi yang terdiri dari:

- a. Ketua;
- b. Wakil ketua;
- c. Sekretaris;
- d. Urusan logistik;
- e. Urusan Sarana dan Prasarana;
- f. Urusan kesehatan;
- g. Urusan relawan; dan
- h. Urusan dapur umum.

Ketua mempunyai tugas melaksanakan, mengkoordinasikan, dan mengendalikan kegiatan di tempat pengungsian. Wakil ketua mempunyai tugas membantu pelaksanaan tugas ketua pengelola tempat pengungsian. Sekretaris mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan urusan pendataan dan pelaporan pengungsi, kesehatan, sarana dan prasarana, logistik, dan dapur umum serta administrasi bantuan, keuangan, dan relawan yang langsung datang di tempat pengungsian. Urusan logistik mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan urusan logistik pangan dan non pangan. Urusan sarana dan prasarana mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan urusan sarana dan prasarana, kebersihan, transportasi, dan keamanan tempat pengungsian. Urusan kesehatan mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan urusan kesehatan pada tempat pengungsian. Urusan relawan mempunyai tugas mengoordinasikan dan membagi tugas relawan pada tempat

pengungsian. Urusan dapur umum mempunyai tugas melaksanakan dan mengoordinasikan penyelenggaraan dapur umum dan pendistribusian makanan.

#### **4.2.2 Analisis Keberhasilan Fungsi Organisasi Komando Tanggap Darurat Bencana Kabupaten Sleman.**

Dilihat dari data yang telah disampaikan sebelumnya pada BAB III tulisan ini, maka secara umum penanggulangan bencana khususnya tanggap darurat bencana gunung api merapi dinilai berhasil sebagai *succes story* Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman. Namun keberhasilan tersebut bukanlah tanpa kekurangan. Terdapat beberapa catatan yang menjadi kekurangan penanggulangan bencana di Kabupaten Sleman. Keberhasilan dan kekurangan sebagaimana dimaksud di atas akan diuarikan lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

##### **4.2.2.1 Keberhasilan**

Sebagai langkah awal untuk mengukur keberhasilan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman adalah terlaksananya penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana diamanatkan Pasal 48 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan diturunkan lebih lanjut ke dalam Peraturan Kepala BNPB No. 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Tanggap Darurat Bencana. Pada masa tanggap darurat, Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman telah melaksanakan kegiatan meliputi:

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya yang dijadikan pertimbangan dalam penetapan status/tingkat bencana berskala kabupaten. Pengkajian secara cepat dilakukan identifikasi terhadap cakupan lokasi bencana, jumlah korban, kerusakan sarana dan prasarana, gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan, dan kemampuan sumberdaya dalam melakukan penanggulangan bencana;
- b. Penentuan status/tingkat bencana berskala kabupaten sehingga dapat diketahui lebih lanjut bahwa penanggung jawab penanggulangan bencana adalah Bupati dan Wakil Bupati Sleman. Penetapan status/tingkat bencana berskala kabupaten juga

- berimplikasi pada lembaga yang berwenang dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana gunung api merapi yaitu BPBD Kabupaten Sleman.
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana gunung api merapi. Penyelamatan dan evakuasi dilakukan dalam satu komando terhadap masyarakat yang terkena dampak langsung bencana gunung api merapi dan masyarakat yang berpotensi akan terkena dampak langsung bencana susulan. Tindakan yang dilakukan adalah pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat, dan evakuasi korban.
  - d. Pemenuhan kebutuhan dasar. Dalam melaksanakan tugasnya, Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Kabupaten Sleman melakukan pemenuhan terhadap kebutuhan air bersih, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan psikososial, pendidikan, serta penampungan dan tempat hunian di tempat-tempat pengungsian. Penanganan di tempat pengungsian meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar.
  - e. Perlindungan terhadap kelompok rentan. Komando Tanggap Darurat Bencana gunung Api Merapi melakukan perlindungan terhadap bayi, balita, anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia.
  - f. Pemulihan segera sarana dan prasarana vital sehingga dapat difungsika kembali. Pemulihan dilakukan antara lain terhadap rumah sakit, kantor pemerintahan, sekolah, tempat ibadah, pasar, infrastruktur informatika, sarana irigasi, jalan, jembatan, air bersih, dan sistem peringatan dini.

Keberhasilan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi juga dilihat dari pelaksanaan fungsi secara keseluruhan. Penanggulangan bencana tidak menitik beratkan pelaksanaan pada satu atau beberapa fungsi saja, melainkan secara keseluruhan. Dalam pelaksanaannya tidak terjadi pengabaian terhadap salah satu atau beberapa fungsi dari tanggap darurat bencana.

Selanjutnya keberhasilan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Sleman juga dapat diukur dari pemerataan penanganan tanggap darurat bencana. Fungsi-fungsi

tanggap darurat bencana dilaksanakan merata di seluruh tempat kejadian bencana dan diseluruh tempat pengungsian baik di dalam maupun di dalam Kabupaten Sleman. Dengan kata lain, tidak ada tempat-tempat yang menjadi fokus penanganan sehingga tempat yang lain terabaikan.

Terakhir, keberhasilan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi diukur dari kontinuitas pelaksanaan fungsi tanggap darurat bencana. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan setiap harinya berdasarkan kebutuhan masing-masing tempat kejadian bencana dan tempat pengungsian dari hari pertama sampai habisnya masa tanggap darurat bencana di Kabupaten Sleman.

#### 4.2.2.2 Kekurangan

Tanggap darurat bencana Gunung Api Merapi dimulai pada saat hari pertama terjadi terjadi bencana pada tanggal 26 Oktober 2010. Hal ini berarti sejak tanggal 26 Oktober 2010 penanggulangan bencana harus telah dilakukan oleh komando tanggap darurat bencana. Permasalahannya adalah, Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman baru terbentuk pada tanggal 9 November 2010. Setidaknya terdapat 13 hari penanggulangan bencana dilakukan oleh instansi/lembaga terkait namun tidak dalam satu garis komando. Tingkat keberhasilan pelaksanaan fungsi Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi tidak bisa diukur dalam kurun waktu 26 Oktober sampai dengan 8 November 2010.

Keterlambatan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi ini disebabkan oleh mekanisme yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007 dan Perka BNPB No. 10 Tahun 2008. Kedua instrumen hukum ini mengharuskan dalam pembentukan komando tanggap darurat bencana harus berdasarkan setidaknya pada informasi kejadian awal, hasil kajian TRC, dan penetapan status/tingkat bencana. Hal ini memerlukan waktu sehari-hari sehingga tidak memungkinkan untuk membentuk komando tanggap darurat bencana pada hari yang sama dengan hari kejadian bencana pertama kali.

Namun dilihat dari proses kejadian bencana gunung api yang sebenarnya sudah bisa diprediksi, komando tanggap darurat bencana seharusnya sudah bisa dibentuk pada hari pertama kejadian bencana. Pembentukan komando tanggap darurat bencana bisa dibentuk berdasarkan informasi kejadian yang sudah bisa diprediksi mulai dari saat kontijensi atau pada saat gunung

merapi dalam status awas. Dengan demikian, penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilakukan dalam satu garis komando sejak dari hari pertama tanggap darurat bencana.

Perlu dilakukan pengaturan ulang pada UU No. 24 Tahun 2007 dan Perka BNPB No. 10 Tahun 2008 yang seharusnya membagi dua antara mekanisme pembentukan komando tanggap darurat bencana yang tidak dapat diprediksi dan bencana yang dapat diprediksi sebelumnya. Untuk pembentukan komando tanggap darurat bencana yang sudah dapat diprediksi sebelumnya bisa dilakukan lebih awal.

Selanjutnya, belum adanya pengaturan yang jelas yang dapat dijadikan parameter dalam menetapkan status/tingkat bencana menimbulkan minimal keraguan terhadap minimal 4 hal. Pertama, belum bisa menentukan pejabat mana yang bertanggung jawab atas penanggulangan bencana. Kedua, instansi/lembaga apa yang berwenang dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana. Ketiga, di tingkat apa komando tanggap darurat bencana dibentuk. Dan keempat, penanggulangan bencana menggunakan pos pendanaan dari mana. Ketidakjelasan ini jelas akan mengurangi efektifitas dan keberhasilan fungsi dalam melaksanakan penanggulangan bencana khususnya pada masa tanggap darurat.

Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bencana gunung api merapi tergolong pada bencana yang dapat diprediksi sebelumnya. Oleh karena itu, pemerintah setempat seharusnya melakukan tindakan-tindakan untuk mengurangi kerugian akibat bencana. Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa evakuasi dini terhadap penduduk di daerah rawan bencana dan juga harta benda yang dimungkinkan untuk diselamatkan. Pada status awas gunung merapi terjadi kontijensi, yaitu pada saat dimana bencana akan segera terjadi. Pada saat itulah seharusnya dilakukan evakuasi penduduk ke tempat pengungsian yang telah disediakan sebelumnya. Namun dari data dapat dilihat bahwa jumlah korban dan kerusakan yang diakibatkan oleh bencana gunung api Merapi masih banyak karena pemerintah Kabupaten Sleman tidak melakukan evakuasi dini terhadap penduduk dan harta benda. Selain itu Pemerintah Kabupaten Sleman juga tidak mempunyai tempat pengungsian tetap untuk tempat pengungsi pada saat kontijensi tersebut.

Terdapat pengertian yang berbeda mengenai tempat hunian sementara di dalam PP No. 22 Tahun 2008 dengan praktik pelaksanaan di Kabupaten Sleman. Tempat hunian sementara di

dalam PP No. 22 Tahun 2008 adalah tempat pengungsian yang layak selama masa tanggap darurat. Namun pada praktik di Kabupaten Sleman, tempat hunian sementara dibangun setelah masa tanggap darurat bencana selesai atau pada tahap pasca bencana. Seharusnya pembangunan tempat hunian sementara di Kabupaten Sleman tidak bisa menggunakan dana siap pakai yang berasal dari BNPB dan APBD.

#### 4.2..3 Dana Tanggap Darurat Bencana di Kabupaten Sleman

Dana tanggap darurat bencana gunung api merapi Kabupaten Sleman diperoleh dari beberapa unsur yaitu pusat, propinsi, kabupaten, dan masyarakat. Dari pusat, dana tanggap darurat bencana diperoleh dari BNPB melalui penyaluran dana siap pakai BNPB. Pemberian dana dari BNPB ini dilakukan berdasarkan hasil kajian TRC dan inisiatif BNPB.

Penyaluran bantuan dana siap pakai dari BNPB diserahkan secara langsung kepada Pemerintah Kabupaten Sleman dalam bentuk uang, barang, dan jasa. Penyaluran dilakukan dengan pertimbangan aspek kemudahan, ketersediaan, dan kelancaran distribusi. Penyaluran dalam bentuk uang sebagaimana tercatat dalam kas bendahara penerima yang disebutkan pada bab III. Bantuan barang antara lain berupa pakaian, tikar, dan masker. Bantuan dalam bentuk jasa seperti evakuasi, penyelamatan, dan pendistribusian bantuan.

Pejabat yang berwenang mengelola dana siap pakai yang diberikan oleh BNPB adalah Bupati Sleman. Dalam mengelola bantuan dana siap pakai ini Bupati Sleman melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat, dan Penanggulangan Bencana. Kepala BKBMPB bertanggung jawab kepada Bupati Sleman melalui Sekretaris Daerah.

Terdapat minimal dua pengaturan yang tidak sinkron di dalam PP No. 22 Tahun 2008 dengan praktek pelaksanaan penggunaan dana penanggulangan bencana di lapangan. Pertama, PP No. 22 Tahun 2008 menyebutkan bahwa dana bantuan sosial berpola hibah dilakukan dalam tahap pasca bencana yang hanya berupa kegiatan rekonstruksi dan rehabilitasi. Namun pada praktik di lapangan, dana bantuan sosial berpola hibah juga diberikan dalam bentuk santunan kematian dan biaya pemakaman. Kedua, santunan kematian dan biaya pemakaman diberikan pada saat tanggap darurat bencana, bukan pada saat pasca bencana. Kedua hal tersebut tidak bisa

dilakkan karena santunan kematian dan biaya pemakaman adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan pemerintah daerah walaupun tidak termasuk ke dalam kegiatan pasca bencana sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 22 Tahun 2008. Pemberian santunan kematian dan biaya pemakaman pada saat tanggap darurat bencana dikarenakan sifatnya yang mendesak dan tidak bisa ditunda sampai masa tanggap darurat bencana selesai. Pada akhirnya, pemberian dana santunan kematian dan biaya pemakaman ini menyebabkan ketidakjelasan batas waktu antara tanggap darurat bencana dengan pasca bencana.

Selanjutnya, jika dilihat dari pelaporan dana tanggap darurat bencana oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, maka semua dana yang berasal dari dana siap pakai yang berasal dari BNPB dan APBD, serta sumbangan masyarakat disatukan dalam satu pos pendanaan. Dana siap pakai hanya dapat digunakan untuk kegiatan pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, pemenuhan kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, penampungan serta tempat hunian sementara. Sementara itu pemberian dana santunan kematian dan biaya pemakaman pada saat tanggap darurat tidak memakai dana siap pakai baik yang disediakan oleh BNPB maupun APBD. Kemungkinan dana santunan kematian dan biaya pemakaman bersumber dari dana sumbangan masyarakat. Peruntukan dana sumbangan masyarakat tidak ditentukan secara detail dan khusus sepanjang dipakai untuk keperluan penanggulangan bencana. Namun demikian, di dalam pelaporan Pemerintah Daerah Sleman, tidak membedakan dana yang berasal dari dana siap pakai dan dana sumbangan masyarakat. Oleh karena itu, sulit mengetahui sumber dana yang diberikan untuk santunan kematian dan biaya pemakaman.

Pembiayaan tanggap darurat bencana gunung api merapi juga berasal dari Pemerintah provinsi D.I. Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten Sleman sendiri melalui pengucuran dana APBD. Di dalam APBD provinsi D.I. Yogyakarta, dana bantuan tanggap darurat dimasukkan ke dalam biaya tak terduga. Terdapatnya dana di APBD di Kabupaten Sleman untuk penanggulangan bencana dikarenakan BKBMPB merupakan badan perangkat daerah yang fungsinya untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dalam penanggulangan bencana. Sebagai perangkat daerah, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya BKBMPB ini dibiayai oleh APBD setempat.

Selanjutnya dana tanggap darurat bencana berasal dari sumbangan masyarakat, instansi/lembaga, dan pihak lain di luar pemerintah. Dana ini tercatat di bendahara penerimaan. Pemberian dana ini dilakukan secara spontanitas dari pihak yang memberikan yang ditentukan jumlah, bentuk, dan mekanisme pemberiannya. Salah satu penggunaan dari dana masyarakat ini adalah pemberian santunan kematian dan biaya kematian. Pada prinsipnya, baik UU No. 24 Tahun 2007 maupun PP No. 22 Tahun 2008 tidak memasukkan pemberian santunan dan biaya pemakaman ke dalam kegiatan tanggap darurat. Namun demikian, kegiatan pemberian santunan dan biaya pemakaman tidak bisa dielakkan demi memenuhi nilai kemanusiaan.

Masalah yang timbul dari penggunaan dana sumbangan masyarakat adalah tidak memiliki parameter pertanggungjawaban yang tidak jelas. Pemerintah dan pemerintah daerah tidak memiliki tools yang kuat untuk mengetahui seberapa besar dana bantuan yang masuk dan yang keluar. Hal ini menyebabkan potensi penerimaan dan pengeluaran dana yang tidak tercatat. Penggunaan dana yang tidak tercatat sebagaimana dimaksud sangat rawan penyimpangan dan sangat mungkin penggunaannya tidak sesuai dengan peruntukan.

Keseluruhan dana tanggap darurat bencana digunakan oleh masing-masing SKPD yang terkabung dalam kesatuan Komando Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Kabupaten Sleman. Besaran jumlah dana yang disalurkan ke setiap SKPD berbeda sesuai dengan tingkat kebutuhan selama pelaksanaan tanggap darurat bencana. Penggunaan dana juga didasarkan pada fungsi tanggap darurat bencana sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

##### 5.1.1 Tanggap Darurat Bencana Menurut Perundang-Undangan Indonesia

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar;
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan;
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana harus dilakukan secara terkoordinasi dalam satu komando. Selanjutnya Perka BNPB No. 10 Tahun 2008 mengatur tentang mekanisme pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana. Terbentuknya Komando Tanggap Darurat Bencana meliputi tahapan:

- a. Informasi kejadian awal;
- b. Penugasan Tim Reaksi Cepat (TRC);
- c. Penetapan Status/Tingkat Bencana; dan
- d. Pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana

Jika melihat kedua peraturan di atas, maka dapat dilihat bahwa Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya serta penetapan status/tingkat bencana bukan merupakan bagian dari tugas Komando Tanggap Darurat Bencana karena pada saat itu

Komando Tanggap Darurat Bencana belum terbentuk. Komando Tanggap Darurat Bencana baru terbentuk pada beberapa hari setelah kejadian bencana, sementara penyelenggaraan tanggap darurat bencana harus sudah dilakukan mulai pada saat bencana terjadi. Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan tanggap darurat bencana tidak dilakukan secara terkoordinasi dan satu komando sejak terjadinya bencana sampai dengan terbentuknya komando tanggap darurat bencana.

Selanjutnya, dalam Pasal 7 UU No. 24 Tahun 2007 mengatur bahwa pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana menetapkan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah sekaligus. Sementara itu di dalam lampiran Perka BNPB No. 10 Tahun 2008 menyebutkan bahwa untuk penetapan status dan tingkatan bencana skala daerah dilakukan oleh pemerintah daerah. Dapat dilihat bahwa terdapat potensi tumpang tindih kewenangan dalam menentukan status dan tingkatan bencana pada skala daerah.

Masih menurut UU Pasal 7 UU No. 4 Tahun 2007, penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah memuat indikator meliputi jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan sarana dan prasarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkat bencana diatur dengan Peraturan Presiden. Yang menjadi permasalahan adalah, sampai saat ini Peraturan Presiden yang dimaksud masih dalam tahap pembahasan dan belum disahkan. Hal ini menyebabkan belum adanya parameter yang jelas terhadap indikato-indikator dalam menetapkan status dan tingkat bencana sebagaimana disebutkan di atas. Ketidakjelasan parameter ini selain menyebabkan kesulitan dalam menetapkan status dan tingkat bencana, juga berimplikasi ketidakjelasan terhadap minimal 4 hal, yaitu:

1. Pejabat yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana;
2. Badan/instansi/lembaga yang berwenang dalam penyelenggaraan tanggap darurat bencana;
3. Tingkatan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana; dan
4. Pos pendanaan Tanggap darurat bencana.

Untuk menjawab ketidakjelasan di atas, maka langkah yang perlu ditempuh adalah mengesahkan Peraturan Presiden tentang penetapan status dan tingkatan bencana secepatnya. Penetapan Peraturan Presiden dimaksud agar kita mempunyai parameter yang jelas terhadap indikator-indikator dalam menetapkan status dan tingkatan bencana.

Ketidaksinkronan dalam pengaturan khusus menyangkut badan penanggulangan bencana di daerah menimbulkan ambiguitas. Pembentukan BPBD didasarkan pada UU. 24 Tahun 2007, PP No. 41 tahun 2007, Permendagri No. 46 Tahun 2008, dan Perka BNPB No. 3 Tahun 2008. UU No. 24 Tahun 2007 dan Permendagri No. 46 Tahun 2008 menyebutkan bahwa BPBD dibentuk oleh pemerintah daerah. Hal ini berarti BPBD merupakan organ perangkat daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah. Namun, PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tidak ada satu pun kata 'bencana' dan 'penanggulangan bencana' dan oleh karenanya tidak masuk ke dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak ada landasan hukum untuk membentuk lembaga yang menangani penanggulangan bencana secara tersendiri baik berbentuk badan, dinas, kantor, inspektorat, ataupun lembaga teknis lainnya. Namun demikian, penyelenggaraan penanggulangan bencana tetap harus dilakukan oleh badan yang berwenang menurut atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang.

Permendagri No. 46 Tahun 2008 tidak mengatur secara tegas pembentukan BPBD di tingkat kabupaten/kota. Permendagri tersebut hanya mewajibkan pembentukan BPBD di provinsi, sementara di kabupaten/kota hanya dikatakan dapat dibentuk. Hal ini juga berarti dapat tidak dibentuk. Namun pada pengaturan yang lebih tinggi yaitu UU No. 24 Tahun 2007 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah membentuk BPBD baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pembentukan BPBD di provinsi dan di kabupaten/kota merupakan suatu kewajiban.

#### 5.1.2 Implementasi Tanggap Darurat Bencana Gunung Api Merapi Di Kabupaten Sleman

Salah satu isu yang dihadapi dalam bidang penanggulangan bencana adalah kinerja yang masih belum optimal. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan terkait di Kabupaten Sleman belum siap dalam menghadapi bencana sehingga mengakibatkan masih tingginya jumlah korban jiwa dan kerugian material yang

ditimbulkan oleh bencana gunung api merapi. Koordinasi dan kerja sama dalam melakukan tanggap darurat bencana sudah dapat dikatakan terpadu dan menyeluruh. Tanggap darurat bencana berlangsung dengan teratur mulai dari proses evakuasi dan penyelamatan sampai dengan penanganan pengungsi serta perbaikan sara dan prasarana vital. Namun koordinasi penanganan dalam satu kesatuan baru dilakukan pada hari ke-14 tanggap darurat bencana. Terdapat sedikitnya 13 hari penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat dilakukan dengan koordinasi dan kerjasama yang belum terpadu dan menyeluruh.

Isu lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah orientasi kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten Sleman masih lebih terarah pada penanganan kedaruratan dan belum pada aspek pencegahan serta pengurangan risiko bencana. Tampaknya pemahaman dan kesadaran bahwa risiko bencana, terutama bencana yang dapat diprediksi sebelumnya, dapat dikurangi dengan intervensi-intervensi pembangunan masih minim. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memang telah mengubah paradigma penanggulangan bencana dari responsif ke preventif. Tetapi dalam pelaksanaannya, di satu sisi upaya preventif masih jauh dari optimal karena masih kurangnya program-program pengurangan risiko bencana yang terencana dan terprogram. Risiko bencana dapat dikurangi dengan program-program pembangunan yang berprespektif pengurangan risiko serta penataan ruang yang berdasarkan pemetaan dan pengkajian risiko bencana.

Di sisi lain, upaya represif pun belum bisa dikatakan optimal. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi: Mekanisme pembentukan komando tanggap darurat yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007 dan Perka BNPB No. 10 Tahun 2008 mengakibatkan potensi jeda waktu antara kejadian bencana dengan pembentukan komando tanggap darurat bencana. Hal ini mengakibatkan dalam jeda waktu tersebut penanggulangan bencana tidak dilakukan dalam satu kesatuan komando sehingganya pelaksanaan tanggap darurat bencana kurang terpadu dan menyeluruh.

Ketidakjelasan parameter dalam menentukan status/tingkatan bencana juga berimplikasi terhadap beberapa hal. Pertama, terjadi keraguan dalam menentukan pejabat yang bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana. Kedua, belum bisa ditentukan instansi/lembaga yang

berwenang dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana. Ketiga, belum bisa ditentukan dengan segera apakah komando tanggap darurat dibentuk pada tingkatan nasional, provinsi, ataupun kabupaten/kota. Keempat, tentu saja ketiga masalah diatas menyebabkan belum bisa menentukan penggunaan dana untuk tanggap darurat bencana khususnya dana yang berasal dari APBN dan APBD.

Isu lain yang mencolok dari tanggap pelaksanaan darurat bencana Kabupaten Sleman adalah masih dominannya peran pemerintah. Pemberitaan media masa didominasi oleh kisah tim reaksi cepat dari berbagai instansi pemerintah termasuk BNPB, TNI, dan POLRI. Dipandang perlu membentuk tim siaga bencana tingkat masyarakat karena masyarakatlah yang pertama kali berhadapan dengan bencana. Jumlah korban dan kerugian yang diakibatkan oleh bencana akan dapat dikurangi secara signifikan dengan adanya masyarakat dan pemerintah daerah yang tangguh dan siaga bencana. Kesiapsiagaan bencana ini dapat dicapai melalui gladi dan simulasi bencana di tingkat komunitas yang dilaksanakan secara rutin dan teratur.

Isu lain yang masih dihadapi adalah kurangnya pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengurangi risiko bencana, termasuk pemanfaatan sistem peringatan dini yang berbasis teknologi. Sistem peringatan dini berguna untuk memprediksi terjadi bencana. Dalam kasus merapi kabupaten sleman, sistem peringatan dini dapat mengetahui kontijensi pada status awas. Seharusnya hal ini dimanfaatkan untuk melakukan evakuasi dan penyelamatan guna mengurangi jumlah korban dan kerugian yang dapat ditimbulkan akibat bencana gunung api merapi.

Permendagri No. 46 Tahun 2008 tidak mengatur secara tegas pembentukan BPBD di tingkat kabupaten/kota. Permendagri tersebut hanya mewajibkan pembentukan BPBD di provinsi, sementara di kabupaten/kota hanya dikatakan dapat dibentuk. Hal ini juga berarti dapat tidak dibentuk. Pengaturan yang tidak tegas ini yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten Sleman tidak membentuk badan penanggulangan bencana dalam nomenklatur BPBD. Fungsi penanggulangan bencana di Kabupaten Sleman dimasukkan pada fungsi Badan Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat, dan Penanggulangan Bencana.

Pendanaan pada kegiatan tanggap darurat bencana di Kabupaten Sleman secara keseluruhan dapat dikatakan cukup. Dana siap pakai yang dikucurkan BNPB, dana dari provinsi,

APBD Kabupaten untuk tanggap darurat bencana, dan sumbangan masyarakat dapat memenuhi biaya kegiatan selama tanggap darurat bencana. Secara khusus, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menyiapkan dana untuk tanggap darurat bencana yang dikelola oleh BKBMPMB.

## 5.2 Saran

Perubahan paradigma penanggulangan bencana dari responsif ke preventif berupa pengurangan risiko bencana yang terkandung dalam UU No. 24 Tahun 2007 masih menghadapi tantangan. BNPB sebagai lembaga yang diamanatkan UU No. 24 Tahun 2007 dengan fungsi merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien, dan mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh masih berusia sangat muda, apalagi di BPBD di daerah-daerah.

Tantangannya saat ini adalah mensosialisasikan paradigma baru tersebut agar menjelma menjadi kebijakan, peraturan, dan prosedur tetap (protap) kebencanaan sampai ke tingkat pemerintahan yang paling rendah. Isu pengurangan risiko bencana perlu terus didorong agar merasuki para pembuat kebijakan dan semua kebijakan serta program pembangunan di Indonesia, dan mendorong koordinasi dan kerja sama antar pihak yang baik. Dengan pemaduan pengurangan risiko bencana ke dalam program-program pembangunan, diharapkan akan terbangun mekanisme penanggulangan bencana yang terpadu, efektif, dan efisien.

Tantangan berikutnya adalah besarnya kebutuhan pengembangan kapasitas dalam penanggulangan bencana. Dengan jumlah penduduk yang besar dan banyaknya penduduk yang tinggal di daerah yang rawan bencana, seharusnya banyak komunitas yang menerima gladi, simulasi, dan pelatihan kebencanaan. Banyak tim siaga bencana komunitas perlu dibentuk dan diberi sumber daya yang memadai. Selain itu, di pihak pemerintah sendiri perlu ditingkatkan dalam hal kelembagaan penanggulangan bencana dan kelengkapannya. Masih banyak aparat pemerintah yang perlu diberi pendidikan dan pelatihan kebencanaan agar dapat melaksanakan pembangunan yang berprespektif pengurangan risiko dan menyelenggarakan tanggap darurat bencana. Secara organisatoris dan finansial, tim siaga bencana komunitas ini bisa ditempatkan di bawah dinas sosial kabupaten.

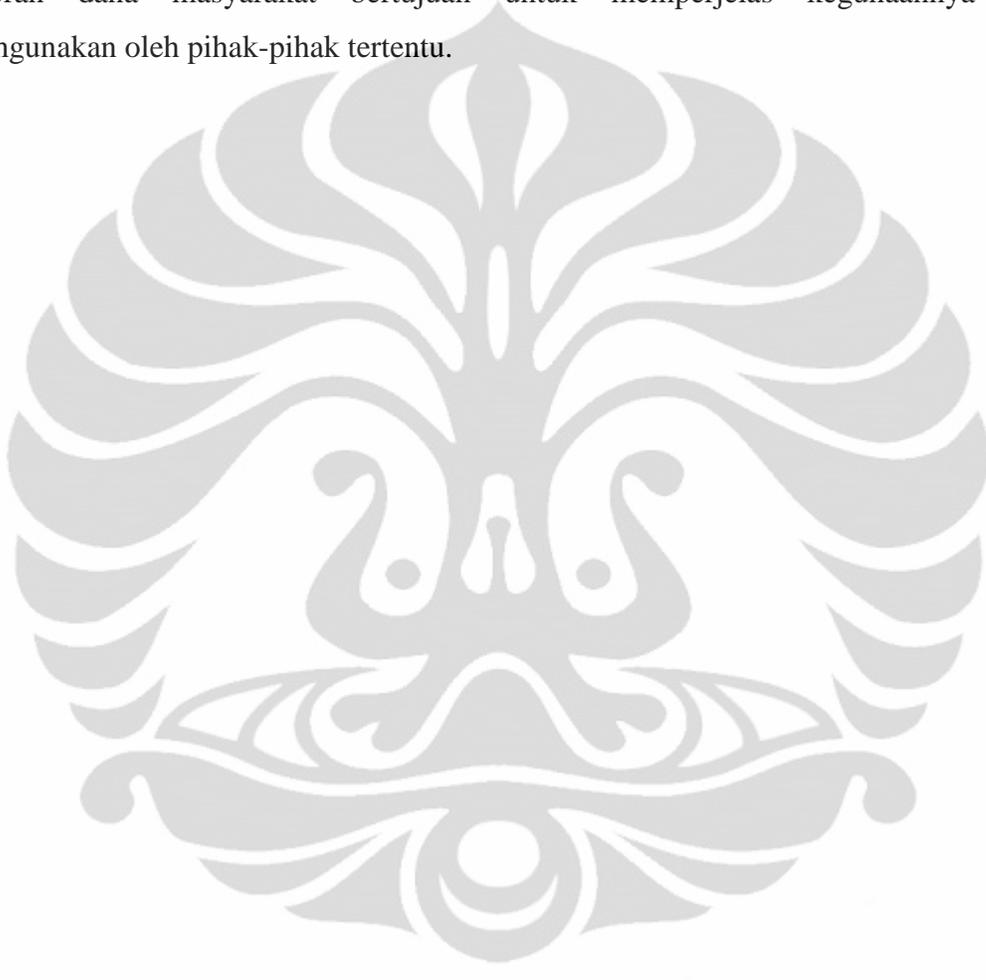
Selanjutnya, melihat dari masih banyaknya jumlah korban dan kerusakan yang diakibatkan oleh bencana gunung api merapi kabupaten Sleman, maka diusulkan beberapa langkah pencegahan sebagai berikut:

1. Perencanaan lokasi pemanfaatan lahan untuk aktivitas penting harus jauh atau di luar dari kawasan rawan bencana.
2. Hindari tempat-tempat yang memiliki kecenderungan untuk dialiri lava dan atau lahar.
3. Perkenalkan struktur bangunan tahan api.
4. Penerapan desain bangunan yang tahan terhadap tambahan beban akibat abu gunung api.
5. Membuat barak pengungsian yang permanen, terutama di sekitar gunung api.
6. Membuat fasilitas jalan dari tempat pemukiman ke tempat pengungsian untuk memudahkan proses evakuasi.
7. Menyediakan alat transportasi bagi penduduk bila ada perintah pengungsian.
8. Kewaspadaan terhadap risiko letusan gunung api.
9. Identifikasi daerah bahaya.
10. Memahami arti peringatan dini.
11. Masyarakat harus bersedia berkoordinasi dengan pemerintah.

Sedikit permasalahan di Kabupaten Sleman adalah kultur masyarakat yang enggan meninggalkan tempat pemukiman yang dihuni sekarang walaupun berada dalam kawasan rawan terkena bencana. Keengganan ini mempersulit upaya untuk mencegah atau mengurangi potensi korban dan kerusakan yang dapat ditimbulkan akibat bencana gunung api merapi. Untuk mengatasi hal tersebut, maka pemerintah harus menempuh langkah-langkah yang persuasif agar masyarakat mau pindah ke tempat pemukiman yang lebih aman. Salah satu langkah persuasif yang mungkin ditempuh adalah dengan menyediakan tempat pemukiman baru yang didukung

oleh lahan pertanian, peternakan, sarana pendidikan, sarana ibadah, dan sarana vital lainnya minimal sama dengan yang ada pada tempat pemukiman yang lama.

Pemerintah dan pemerintah daerah harus memiliki mekanisme penggunaan dan pelaporan khusus dana tanggap darurat yang berasal dari masyarakat. Mekanisme penggunaan dan pelaporan dana masyarakat bertujuan untuk memperjelas kegunaannya agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu.



## Daftar Pustaka

Astri, Suhrke. *Human Security and The Interest of The States*, dalam *Security Dialogue*. Vol. 30, September 1999.

Azis, Avyanthi. *Beyond Emergency. Pemetaan Kelompok-kelompok dengan Karakteristik Kerawanan di Indonesia*, dalam *Jurnal Intelijen dan Kontra Intelijen* Vol. II No. 03 Oktober 2005.

Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasi di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Mitigasi, 2007.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *Panduan Kontijensi Menghadapi Bencana*. Jakarta: BNPB, 2011.

\_\_\_\_\_. *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*. Jakarta: BNPB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Kepala BNPB tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai*, PERKA BNPB No. 6 Tahun 2008.

Badan Perencanaan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Kelembagaan dan Pengelolaan Bantuan penanganan Kedaruratan di Provinsi DIY*. Yogyakarta, 2006.

Carter, W. Nick, *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*, Manila: ADB, 1991.

Global Water Partnership (GWP). *Integrated Water Resources Management*. Stockholm: GWP Box, 2001

Hajianto, M. *Analisa Teoritis Gempa Bumi, Belajar dari Bencana Aceh*. Pontianak, 2005.

Handoko T, Hadi. *Manajemen*. Yogyakarta: BPFE, 1984.

<http://www/mpbi.go.id>.

<http://www.refugeesinternasional.org>

Indonesia. *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723.

James AF, Stoner. *Management*. New York: Prentice/ Hall International, Inc., 1982.

Keputusan Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 131 Tahun 2003 *tentang Pedoman Penanganan Bencana dan Penanganan Pengungsi di Daerah*. Surabaya: BAKESBANG JATIM, 2003.

Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana.

MSW, B. Mujiyadi. , dkk. *Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam di Nangroe Aceh Darussalam (Studi tentang Kondisi Sosial Masyarakat Pasca Bencana Alam)*. Jakarta: Puslitbang UKS-Balatbang Sosial-Departemen Sosial RI, 2005.

Neil, Grigg. *Infrastructure Engineering and Management*. John Willey & Sons, 1998.

Pemerintah Kabupaten Sleman, *Komando Tanggap Darurat Penanganan Bencana Gunung Api Merapi: Laporan 22 Otober 2010 s/d 17 Januari 2011*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana.

Pusat Data dan Analisa, *Indonesia Rawan Bencana*, Jakarta: Tempo, 2006.

Sukandarrumidi. *Bencana Alam dan Bencana Anthropogene*. Yogyakarta: Kanisius, 2010.

Taufik, Giri Ahmad. *Bencana Alam dan Pengungsi*. Jakarta: Komnas HAM, 2006.

UN Centre for Human Rights. *Hak Asasi Manusia: Lembar Fakta*. Jakarta: Komnas HAM, 2000.

Warto dkk. *Pengkajian Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Pada Masyarakat di Daerah Rawan Bencana Alam dalam Era Otonomi Daerah*.  
Yogyakarta: B2P3KS, 2002.

