

PELAKSANAAN PERATURAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN BENCANA GUNUNGAPI MERAPI*

Heribertus Jaka Triyana** dan Richo Andi Wibowo***

Abstract

This paper describes the implementation of the public participation rule in the disaster management of Merapi volcano. The regulation desires for a shift of paradigm from centralized disaster management to participative disaster management. This study shows the government has not shifted from the old paradigm of centralized disaster management.

Abstrak

Tulisan ini menggambarkan pelaksanaan aturan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana gunung api Merapi. Peraturan menginginkan pergeseran paradigma penanggulangan bencana dari sentralistik ke penanggulangan bencana yang partisipatoris. Penelitian ini menunjukkan Pemerintah belum sepenuhnya beralih dari paradigma penanggulangan bencana sentralistis.

Kata Kunci: *penanggulangan bencana, peraturan, partisipasi masyarakat.*

A. Latar Belakang Masalah

Beberapa waktu yang lalu, Presiden Susilo Bambang Yodhoyono mendapatkan anugerah *Global Champion for Disaster Risk Reduction Award* dari Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹ Terdapat enam alasan mengapa Presiden Yudhoyono yang terpilih, dua di antaranya adalah Presiden dianggap berhasil dalam mendorong pengarusutamaan pengurangan risiko bencana ke dalam dokumen rencana pembangunan nasional,

seperti penerapan aturan bencana seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU PB) dan Platform Nasional dan daerah Pengurangan Risiko Bencana.²

Selain itu, Wakil Sekjen PBB Bidang Kebencanaan, Margareta Wahlstrom salut melihat penanggulangan bencana di Indo-nesia saat ia mengunjungi Merapi. Dikatakan bahwa dirinya telah mengunjungi ratusan negara, namun baru kali ini ia

* Hasil Penelitian Lintas Bagian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2011.

** Dosen Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (e-mail: riroyogya@gmail.com).

*** Dosen Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (e-mail: sjahbanna@gmail.com). Terima kasih kepada Sdri. Renatha Febrianti dan Sdr. Murysid atas bantuan dalam melakukan pengumpulan data. Namun demikian tanggung jawab akademik atas tulisan ini terletak pada kedua penulis semata.

¹ Yun, "Penghargaan PBB untuk Presiden", <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/11/04551242/Penghargaan.PBB.untuk.Presiden>, diakses 12 Mei 2011.

² Icha Rastika, "Enam Alasan Penghargaan PBB untuk SBY" <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/11/16591695/Enam.Alasan.Penghargaan.PBB.untuk.SBY>, diakses 12 Mei 2011.

melihat masyarakat melakukan aktivitas (penanggulangan bencana), baik atas kesadaran sendiri maupun arahan pemerintah.³ Alasan yang lain adalah Presiden Yudhoyono dinilai turut mendorong terbangunnya ketahanan di tingkat masyarakat melalui *community based disaster management*.⁴

Indonesia memang telah memiliki UU PB yang pada Pasal 26 ayat (1) huruf d dan e secara eksplisit menyatakan:

Setiap orang berhak: [...] (d) berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial; (e) berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya.

Selain itu terdapat pula peraturan turunan atas UU tersebut berupa Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP PPB). Pada Pasal 85 ayat (2) huruf b dan d dinyatakan bahwa:

[...] Upaya menata kembali kehidupan sosial budaya masyarakat dilakukan dengan cara: (b) mempersiapkan masyarakat melalui kegiatan kampanye sadar bencana dan peduli bencana, (d) mendorong partisipasi masyarakat dalam kegiatan pengurangan risiko bencana.

Sehingga, tampak bahwa kedua aturan tersebut koheren untuk memberikan posisi partisipasi masyarakat dalam menanggulangi bencana. Masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai objek melainkan subjek.⁵ Sedangkan di sisi lain, ketentuan tersebut juga koheren dengan konsep ter-baru yang dikembangkan sebagai pedoman penanggulangan bencana yang mengarahkan perubahan paradigma para pemangku kepentingan (*stakeholders*) penanggulangan bencana dari yang bersifat *top down* atau sentralistik menjadi bersifat *bottom-up* yang mengedepankan partisipasi masyarakat guna meningkatkan *disaster surveillance* (ketahanan atas bencana).⁶

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Hal ini sinergis dengan *guidelines* yang berusaha dikembangkan pada level internasional dimana para pengambil kebijakan dan para pakar perlu mendengar dan mempertimbangkan aspek-aspek seperti pengetahuan lokal, struktur komunitas, kepemimpinan dan format perilaku budaya dalam merencanakan penanggulangan bencana. Lihat di International Environment House, 2009, *Reducing Disaster Risks through Science: Issues and Actions, The Full Report of the ISDR Scientific and Technical Committee 2009*, UNISDR Secretariat, Geneva, Switzerland.

⁶ Konsep penanggulangan bencana di Indonesia telah mengalami pergeseran paradigma dari konvensional ke holistik. Pandangan konvensional menganggap bahwa bencana itu suatu peristiwa yang tak terelakkan dan korban harus segera mendapatkan pertolongan. Sehingga fokus bantuan lebih kepada bantuan (*relief*) dan kedaruratan (*emergency*). Paradigma ini telah bergeser menjadi tiga paradigma lainnya, yaitu: *pertama*, paradigma mitigasi yang tujuannya lebih diarahkan pada identifikasi daerah-daerah rawan bencana, mengenali pola-pola yang dapat menimbulkan kerawanan, dan melakukan kegiatan mitigasi yang bersifat struktural (seperti penataan ruang, *building code*, dll.); *kedua*, paradigma pembangunan dimana mengintegrasikan kegiatan penanggulangan bencana dengan kegiatan pembangunan; *ketiga*, paradigma pengurangan resiko, yang berfokus pada peningkatan peran masyarakat dalam mengelola dan menekan resiko terjadinya bencana. Lihat dalam Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, 2007, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia Edisi II*, Pelaksana Harian Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, Jakarta, hlm. 5.

Dengan kata lain, regulasi di atas menekankan penanggulangan bencana pada titik pencegahan, pengurangan kerentanan masyarakat terhadap faktor penyebab bencana, dan upaya meningkatkan kapasitas mereka terhadap risiko bencana yang dilaksanakan berbasis masyarakat komunitas (lokalitas) atau *community-based disaster risk management* (CDBRM) di tingkat lokal.⁷ Terhadap *shifting paradigm* ini, Giddens memandang hal ini sebagai redefinisi aktif atas hak dan kewajiban berdasarkan konteks dan perspektif kekinian dalam suatu kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedang bergerak ke arah demokratis.⁸

Walaupun telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakomodir peran serta, partisipasi, dan peningkatan rentang koordinasi bagi upaya mitigasi dan tanggap bencana dalam kedua ketentuan tersebut di atas, korban dan kerugian akibat letusan Gunung Merapi saat ini tetap ada dan cenderung naik. Disamping itu, kerugian materiil akibat letusan itu diperkirakan lebih dari 4 triliun rupiah yang telah dicoba untuk direhabilitasi dengan menggunakan dana hampir mencapai 700 miliar rupiah oleh Pemerintah Pusat, Pemda Jateng dan Pemda DIY.⁹ Akibat sekunder erupsi Gunung Merapi masih akan terjadi (*imminent*) berupa empasan lahar dingin sepanjang musim hujan pada tahun ini

karena menurut prediksi baru sekitar 10% materi vulkanik yang telah terempas dari puncak Gunung Merapi.¹⁰ Dengan demikian, implementasi kedua ketentuan tersebut dalam upaya penanggulangan bencana, pengurangan korban dan pengurangan kerugian materiil akibat erupsi Gunung Merapi masih dan akan tetap berlaku dan diuji dalam efektivitas pelaksanaannya baik dalam konteks ketepatan dan kesesuaian substansi dan teknis.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latarbelakang di atas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan pokok, yaitu: Bagaimanakah pelaksanaan ketentuan Pasal 26 UU PB dan ketentuan Pasal 85 PP PPB huruf tentang partisipasi masyarakat dalam menanggulangi bencana terhadap penanggulangan bencana erupsi gunung api Merapi? Dari permasalahan pokok ini dapat dikembangkan 3 masalah turunan yang terkait dengan permasalahan pokok, yaitu:

1. Indikator-indikator apa yang dapat digunakan untuk menilai secara obyektif pelaksanaan kedua ketentuan tersebut dalam penanggulangan erupsi Gunung Merapi?
2. Apa faktor-faktor penghambat atau faktor-faktor pendukung pelaksanaan kedua ketentuan tersebut?

⁷ *Ibid.* Lihat juga R.L.P. Hodgson, 1993, "Community Participation in Emergency Technical Assistance Programmes, Technical Support for Refugees", *Proceedings*, Proceedings of the 1991 Conference. Lihat juga ADPC, "Community-Based Disaster Risk Management", *Paper*, Regional Workshop on Standards of Community Based Disaster Risk Management, Bangkok, 2006. Lihat juga ASEAN, "ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response", <http://www.aseansec.org/17579.htm>, diakses 2 Juli 2008.

⁸ A. Giddens, 1998, *The Third Way of Democracy*, Routledge, London, hlm. 56-57.

⁹ Redaksi Kompas, "Rp 98 Miliar untuk Tangani Merapi", *Kompas*, 15 Desember 2010.

¹⁰ *Ibid.*

3. Apakah model-model strategi advokasi yang dapat dikembangkan ke depan dalam pelaksanaan kedua ketentuan tersebut terhadap pengurangan faktor risiko bencana (baik untuk menghadapi bencana serupa di lokasi serupa ataupun bencana lain di daerah lain).

C. Metode Penelitian

Guna menjawab rumusan masalah di atas, maka penelitian ini berusaha memfokuskan pembahasan dengan menggunakan dua pendekatan keilmuan. Ilmu mengenai hukum dan hak asasi manusia (Hukum dan HAM) digunakan untuk melihat peranan masyarakat dalam menanggulangi bencana sebagai bagian dari HAM, sedangkan di sisi lain keilmuan hukum administrasi negara (HAN) digunakan untuk melihat kepatuhan pemerintah atas peraturan mengenai peran masyarakat dalam penanggulangan bencana. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang mengkaji apakah ketentuan Pasal 26 UU PB dan ketentuan Pasal 85 PP PPB dalam pengelolaan bencana erupsi Gunung Merapi telah benar-benar dilaksanakan dan sesuai dengan ketentuan yang dilakukan oleh Pemda Jateng dan DIY atau belum.

Adapun mengenai studi lapangan, maka tim peneliti melaksanakan penelitian di dua lokasi yaitu di Kabupaten Sleman dan di Kabupaten Magelang. Di lokasi Kabupaten Sleman, kuesioner dibagikan kepada responden penelitian yang berasal dari Kecamatan Pakem dan dari Kecamatan Cangkringan. Di kedua lokasi penelitian ini, 60 kuesioner dibagikan kepada responden penelitian yang berasal dari Desa Wukirsari, Desa Argomulyo dan Desa Kepuhharjo.

Sedangkan lokasi penelitian yang kedua adalah di Kabupaten Magelang tepatnya di Kecamatan Srumbung dan Mungkid. Wawancara terstruktur dilakukan sebagai pengganti kuesioner dan dilakukan terhadap pimpinan desa Srumbung. Sedangkan *focus group discussion* (FGD) dilakukan kepada 10 orang perwakilan desa di Desa Jumoyo, Gempol, Gulon dan Pabelan.

Responden penelitian adalah warga masyarakat yang terkena akibat langsung dari erupsi Gunung Merapi dengan total jumlah responden adalah 30 orang responden dengan perincian 20 orang dari Kabupaten Sleman dan 10 orang dari Kabupaten Magelang. Narasumber penelitian adalah aparat pemerintah daerah di kedua Kabupaten yang terdiri dari Camat Pakem, sekretaris Kecamatan Cangkringan, Kepala Desa dan Sekretaris Desa Wukirsari, Koordinator Relawan Merapi Dusun Kiyaran, Ketua Karang Taruna Desa Wukirsari dan koordinator LSM Peduli Merapi. Jumlah narasumber di Kabupetan Sleman adalah 7 orang. Narasumber di Kabupaten Magelang adalah aparat pemerintah daerah yang terdiri dari Kepala Desa dan Sekretaris Desa Jumoyo, Gulon, Srumbung, Gempol dan Pabelan. Jumlah narasumber di Kabupetan Magelang adalah 10 orang. Jadi total narasumber adalah 17 orang. Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder yaitu ketentuan-ketentuan, kajian-kajian yang berhubungan dengan kajian mengenai pengelolaan bencana, peran dan fungsi pemangku kepentingan khususnya dalam pemberdayaan masyarakat dan kebijakan daerah tentang pengelolaan bencana di Provinsi Jateng dan DIY yang tidak memiliki kekuatan hukum

mengikat dan berfungsi untuk menjelaskan bahan hukum primer.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil penelitian dan pembahasan akan dibagi menjadi tiga bagian sesuai dengan turunan rumusan masalah sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya. Pada awal pembahasan akan disampaikan terlebih dahulu bagaimana potret pelaksanaan aturan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan erupsi Gunung Merapi. Pada langkah selanjutnya, potret pelaksanaan tersebut akan dikerucutkan ke dalam berbagai indikator-indikator penilaian. Setelah itu, akan diidentifikasi mana saja dari hal-hal tersebut yang tergolong sebagai faktor-faktor penghambat dan mana pula yang tergolong sebagai faktor pendukung dalam pelaksanaan ketentuan yang ada. Akhirnya ulasan aneka strategi advokasi dapat dilakukan dengan didasarkan penggolongan-penggolongan yang telah dilakukan sebelumnya.

Penelitian ini menggunakan penyimpulan akhir dengan menggunakan cara deduksi yaitu penyimpulan yang didasari dari fakta-fakta empiris pelaksanaan peran dan fungsi masyarakat terhadap pelaksanaan ketentuan Pasal 26 UU PB dan ketentuan Pasal 87 PP PPB pada penanggulangan bencana erupsi Gunung Merapi oleh Pemda Jateng dan DIY. Namun, sebelum melangkah kepada aneka sub ulasan di atas, berikut adalah ulasan singkat hasil *collecting* data yang tersusun.

Penelitian ini menemukan bahwa hampir semua masyarakat tidak mengetahui

prinsip-prinsip penanggulangan bencana yang diatur dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana dalam penanggulangan erupsi Gunung Merapi khususnya dalam fase tanggap darurat, baik di Kabupaten Sleman dan di Kabupaten Magelang. Secara spesifik mereka tidak mengetahui isi atau ketentuan yang terdapat Pasal 26 UU PB dan ketentuan Pasal 87 PP PPB yang mengatur dan menjamin prinsip-prinsip tersebut dalam penanggulangan erupsi Gunung Merapi. Dari 20 orang responden, 75% atau 15 orang responden menyatakan tidak tahu mengenai prinsip-prinsip apa yang ada dalam UUPB tersebut, sedangkan 25% atau 5 orang responden menyatakan mengetahui namun mereka tidak mengerti dan memahaminya secara detail.¹¹

Padahal, semua responden penelitian memiliki persepsi yang sama terhadap asas partisipasi sesuai dengan ketentuan Pasal 26 UU PB dan ketentuan Pasal 87 PP PPB. Mereka menginginkan terlibat dan harus dilibatkan dalam penanggulangan bencana walaupun mereka sendiri tidak yakin dengan bentuk partisipasi apa yang harus mereka lakukan terutama dalam fase tanggap darurat. Alasan ketidaktahuan ini disebabkan karena mereka mengalami sendiri dampak erupsi Gunung Merapi sebagai korban.

Sebanyak 65% atau 12 orang responden menyatakan tidak yakin akan hal tersebut, namun 35% atau 8 orang responden menyatakan yakin akan peran dan partisipasi mereka dalam penanggulangan bencana erupsi Gunung Merapi. Kedelapan orang tersebut memiliki profesi

¹¹ Hasil olah data dari rekapitulasi kuesioner penelitian Tahun 2011.

sebagai aparat pemerintah desa mulai dari ketua RT, RW, Sekdes, Kades dan unit-unit teknis kepemudaan dan organisasi masa di Desa Wukir Sari, Argo Mulyo, Umbul Harjo di Kabupaten Sleman. Temuan ini diperkuat dari hasil wawancara dengan Kepala Desa Jumoyo, Seloboyo, Bengidurno, Srumbung dan Ngrajek di Kabupaten Magelang.¹² Dengan demikian, dapatlah kiranya disimpulkan bahwa pelaksanaan asas partisipasi aktif dari masyarakat terhadap penanggulangan bencana erupsi Gunung Merapi, sesungguhnya telah berjalan di level desa

Penelitian ini menemukan beberapa hal terkait dengan aplikasi prinsip-prinsip penanggulangan bencana terkait dengan kelembagaan penanggulangan bencana pada fase tanggap darurat erupsi Gunung Merapi, yaitu:

Pertama, masyarakat kurang mengetahui konsep kelembagaan penanggulangan bencana erupsi Gunung Merapi. Hasil penelusuran di lapangan menunjukkan bahwa sebanyak 75% atau 15 responden menyatakan tidak tahu tentang adanya konsep atau manajemen tersebut. Sebaliknya, hanya 25% atau 5 orang responden yang menyatakan mengetahui hal ini.

Kedua, baik Provinsi DIY maupun Jawa Tengah telah memiliki lembaga-lembaga penanggulangan bencana yang memiliki tanggung jawab dalam peningkatan peran dan fungsi masyarakat khususnya bagi peningkatan kesiagaan masyarakat

terhadap ancaman erupsi Gunung Merapi.¹³ Terhadap hal ini, hasil penelitian lapangan pun menunjukkan sebanyak 68% atau 13 orang responden menyatakan mengetahui adanya aneka lembaga tersebut seperti Badan SAR Daerah, Bakorda, dan lembaga terkait lainnya. Sedangkan sebanyak 38% atau 7 orang responden menyatakan tidak mengetahuinya. Namun demikian, sebanyak 73% atau 14 responden menyatakan tidak tahu tentang prinsip-prinsip apa yang berlaku bagi lembaga-lembaga tersebut dalam melaksanakan fungsinya dan hanya 7% atau 6 orang responden yang menyatakan sebaliknya.

1. Indikator-Indikator Penilai atas Pelaksanaan Aturan Partisipasi Masyarakat dalam Penanggulangan Erupsi Gunung Api Merapi

Sesungguhnya, legitimasi pemerintah dalam penanggulangan bencana dapat diukur dengan menggunakan konsep *Program Cycle Management (PCM)* yang dikemukakan oleh David Otley.¹⁴ PCM adalah satuan siklus manajemen pengelolaan bencana yang dilaksanakan secara terus menerus sebagai sebuah proses yang tidak berhenti yang tersusun dari berbagai aspek kehidupan masyarakat dengan lingkungannya. Pencapaian rasio kesesuaian (*recall*) dan pencapaian rasio ketepatan (*precision*) menjadi dua indikator tampilan kualitas (*quality performance*) dalam

¹² Wawancara Penelitian, 7 Mei 2011.

¹³ Wawancara dengan Bapak Drs. Urip Bahagia, Kepala Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat, dan Penanggulangan Bencana Kabupaten Sleman, 6 Mei 2011 dan Wawancara dengan Bapak Wisnu Wijaya, Direktur Kesiapsiagaan BNPB, 8 Desember 2010.

¹⁴ Lihat dalam David Otley, "Performance Management: a Framework for Management Control System Research", *Management Accounting Research*, Volume 10, Issue 4, December 1999, hlm. 363-382.

penanggulangan bencana menurut ketentuan dalam UU PB.¹⁵

Terkait dengan hal tersebut, legitimasi pemerintah dalam penanggulangan bencana juga dapat diukur dari indikator-indikator seperti pembentukan dan pelaksanaan instrumen hukum dan kelembagaan hukum penanggulangan bencana. Transformasi efektif ini dalam pelaksanaannya harus didasarkan pada asas ketersediaan (*availability*), kesempatan memperoleh (*accessibility*), asas penerimaan (*acceptability*) dan asas penyesuaian (*adaptability*) berdasarkan kondisi negara dan kondisi pemerintah daerah senyatanya.¹⁶

Apabila menggunakan pisau analisis di atas, maka terlihat bahwa peran dan fungsi pemerintah dalam pelaksanaan erupsi gunung api Merapi yang lalu masih mengikuti pola lama, yaitu: (1) pemerintah daerah cenderung memberlakukan UU PB bersifat dari atas ke bawah (*top down*)¹⁷ dan (2) reaktualisasi peran dan fungsi pemerintah daerah tersebut lebih cenderung mengedepankan peran dan fungsi otoritas kekuasaan (*authoritative-based approach*) untuk pencapaian hasil (*obligation of results*) atas pengakuan peran dan fungsi masyarakat dalam penanggulangan bencana.¹⁸

Penelitian ini menemukan beberapa temuan terkait dengan legitimasi Pemda DIY dan Jateng dalam penanggulangan bencana

erupsi Gunung Merapi yang menguatkan pola lama tersebut di atas, yaitu:

Pertama, masyarakat menilai bahwa peran Pemerintah Daerah DIY dan Jateng kurang aktif dalam melakukan sosialisasi, minimnya penambahan infrastruktur penanggulangan bencana, dan rendahnya aksesibilitas informasi penanggulangan bencana. Intensitas Pemda Provinsi DIY dan Jawa Tengah dalam melakukan penyesuaian kebijaksanaan daerah terkait dengan peningkatan fungsi dan peran masyarakat terhadap kesiapsiagaan masyarakat terhadap erupsi gunung api Merapi. Hanya 2 orang responden dari 20 responden yang menyatakan bahwa Pemda DIY melakukan lebih dari 3 kali peningkatan infrastruktur penanggulangan bencana; 2 orang responden menyatakan kurang dari 3 kali perbaikan dan perubahan, 3 orang responden menyatakan bahwa Pemda hanya sekali melakukan perubahan dan pembangunan; dan 13 orang responden menyatakan bahwa Pemda sama sekali tidak pernah melakukan perbaikan dan pembangunan tersebut.

Kedua, masyarakat menyatakan bahwa mereka kurang dilibatkan dalam penanggulangan bencana dan mereka semua menginginkan dilibatkan dalam penanggulangan bencana erupsi gunung api Merapi. Keinginan masyarakat di daerah

¹⁵ Lihat dalam Mudrajad Kuncoro, "Aglomerasi Perkotaan di DIY: Apa, Dimana, dan Mengapa?", *Jurnal UNISIA*, Vol. 24, No. 59, 2006, hlm. 3-18.

¹⁶ Lihat dalam A. Eiede dan Catarina Krause, 1995, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, M. Nijhoff Publishers, Leiden.

¹⁷ S.W. Indrawati, "Overview of Indonesia's Medium-Term Development Plan 2004-2009", *Speech*, Presented at the Pre-CGI Meeting, Jakarta, 19 January 2005.

¹⁸ Lihat R.M. Agung Harimurti, "e-Government: Upaya Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik; Studi Penerapan e-Government di Pemerintah Prov. DIY", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika*, Nomor 51, Tahun 2007. Lihat juga dalam Herlianto, 1997, *Urbanisasi, Pembangunan, dan Kerusuhan Kota*, Alumnii, Bandung.

rawan bencana untuk dapat dilibatkan dalam proses pengambilan kebijaksanaan oleh pemerintah terkait dengan penanggulangan bencana erupsi gunung merapi. Sebanyak 98% atau 19 orang responden menyatakan keinginan mereka untuk dapat dilibatkan dalam pengambilan keputusan penanggulangan bencana.

Ketiga, alasan utama mengapa masyarakat meminta dilibatkan dalam penanggulangan bencana karena kebijakan tersebut menyangkut hidup mereka, harta benda dan terkait dengan alasan sosial. Sebanyak 65% atau 12 orang responden memberikan alasan terkait dengan faktor keamanan dan keselamatan diri, 25% atau 5 responden memberikan alasan terkait dengan keselamatan hewan ternak, harta benda dan tanah dan sebanyak 10% atau 3 orang responden tidak menyatakan pendapat.

Sebagaimana konsep *cover both side*, maka penelitian ini juga meninjau pendapat dari Pemda baik di Pemkab Sleman maupun Pemkab Magelang. Menurut Sekretaris Camat Kecamatan Cangkringan penanggulangan erupsi Gunung Merapi telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam UU PB.¹⁹ Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Pelaksanaan (Juknis) evakuasi, koordinasi dan rehabilitasi telah melaksanakan dan mengadopsi ketentuan dalam UU PB. Hal ini terlihat dari beberapa semangat atau indikator yang ada dalam materi pengaturan Juklak dan Juknis evakuasi, tanggap darurat dan koordinasi. Meningkatnya koordinasi antar pelaku penanggulangan bencana, kuatnya integrasi,

sinkronisasi dan sinergi antar desa dengan kecamatan, dan konsistensi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan adalah indikator-indikator obyektif pelaksanaan peran dan fungsi Pemda telah sesuai dengan ketentuan dalam UU PB. Maryono, Sekretaris Desa Srumbung menguatkan pendapat ini ketika warga Desa Srumbung tidak ada yang menjadi korban erupsi Gunung Merapi karena jelasnya alur koordinasi evakuasi antara desa, kecamatan dan kabupaten.²⁰

2. Faktor-Faktor Penghambat dan/atau Pendukung Pelaksanaan Aturan Partisipasi Masyarakat

Sewaktu implementasi di lapangan, aturan pelaksanaan atas partisipasi masyarakat ini memiliki faktor-faktor yang dapat dipandang sebagai penghambat maupun pendukung. Berikut akan diulas aktor penghambat terlebih dahulu untuk kemudian meninjau faktor pendukung yang ada.

a. Faktor-Faktor Penghambat

Apabila diidentifikasi berdasarkan penelusuran di lapangan, terdapat beberapa hal yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana, yaitu: (1) minimnya informasi dan pelatihan sehingga mengakibatkan ketiadaan rencana kontinjensi dalam lingkup yang luas; (2) ketidakjelasan dan konflik dalam peraturan; (3) faktor alam berupa besarnya kekuatan erupsi serta ketidaksiapan sebagian masyarakat; (4) keterbatasan kemampuan pengambil kebijakan pada level lokal dalam

¹⁹ Wawancara di Kecamatan Cangkringan, Sleman, 21 Mei 2011.

²⁰ Wawancara di Kantor Desa Srumbung, Magelang, 7 Mei 2011.

memahami dua hal fundamental: (a) urgensi partisipasi masyarakat serta (b) urgensi mengambil kebijakan dengan cara berfikir yang berbeda di saat kondisi bencana.

Pertama, sebagaimana yang telah disampaikan dalam pembahasan di awal, banyak pihak yang belum mengetahui dengan optimal bahwa mereka dapat berpartisipasi dalam penanggulangan bencana. Apabila dalam hal informasi saja masyarakat tidak mengetahuinya, maka sulitlah kiranya untuk mengharapkan agar masyarakat dapat menuntut haknya untuk dilibatkan dalam pelatihan-pelatihan penanggulangan bencana.

Keterlibatan tersebut adalah penting mengingat secara keilmuan sosiologis diyakini bahwa sistem sosial masyarakat mempengaruhi dalam peran serta dalam penanggulangan bencana. Sehingga, tidaklah heran ketika antara daerah yang satu dengan yang lain dapat ditemukan kekhasan tersendiri dalam cara bereaksi atas penanggulangan bencana, dimana hal ini koheren dengan pandangan Russel R Dynes, sistem sosial dapat bertindak sendiri dalam bereaksi terhadap gangguan lingkungan guna membangun keadaan yang status *quo ante*.²¹

Idealnya cara bereaksi atas penanggulangan bencana perlu diawali dengan suatu persiapan yang kemudian dituang-

kan dalam bentuk penyusunan rencana kontinjensi dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak (*stakeholder*) dan multi sektor.²² Selain itu, *contingency planning* tersebut secara konsep perlu disusun berdasarkan *early warning indicators* dan pengalaman pribadi yang dimiliki oleh pelaku sebelumnya. Kedua hal ini kemudian dikembangkanlah menjadi suatu skenario kontinjensi. Pengembangan skenario yang baik adalah mempertimbangkan hal-hal berikut:²³ (1) mempertimbangkan semua kemungkinan (dimana hal ini dapat secara imajinatif); (2) membatasi alternatif yang ada, apabila tidak maka proses perencanaan akan menjadi terlampau rumit; (3) menggunakan konsep “skenario kemungkinan terburuk” atau skenario yang paling mungkin terjadi.

Sayangnya, konsep kontinjensi tersebut dalam pelaksanaannya terdapat beberapa hal yang belum mampu berjalan secara optimal. Tampaknya, keterbatasan dalam pelatihan penanggulangan bencana berkontribusi sebagai penyebab dari kurangnya kemampuan (dan bukan ketidakmampuan) masyarakat dalam melakukan perencanaan menghadapi situasi bencana yang kompleks.

Sebagai contoh, masyarakat Srumbung melakukan tiga kali perpindahan lokasi mengungsi: awalnya mereka mengungsi

²¹ Syamsul Maarif, “Bencana dan Penanggulangannya, Tinjauan dari Aspek Sosiologis”, *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana*, Vol. 1, No. 1, 2010, hlm. 3.

²² Perencanaan kontinjensi adalah proses perencanaan ke depan, dalam keadaan tidak menentu, dimana skenario dan tujuan disetujui, tindakan manajerial dan teknis ditentukan dan sistem untuk menanggapi kejadian disusun agar dapat mencegah atau mengatasi secara lebih baik keadaan darurat yang dihadapi. Lihat di Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2010, *Perencanaan Kontinjensi Menghadapi Bencana*, BNPB, Jakarta, hlm. 9-12.

²³ United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, *Handbook for Emergencies*, UNHCR, Genève, hlm. 37.

dari rumah masing-masing ke balai desa; selanjutnya, mereka pindah dari balai desa ke Sekolah Teknik Mesin (STM) Pertanian yang posisinya berada lebih jauh beberapa kilometer daripada balai desa mereka; ketiga, karena lokasi STM dirasa kurang aman karena dekat dengan sungai yang membawa aliran lahar dingin, maka warga memutuskan pindah dari lokasi STM ke daerah lapangan tembak milik Akademi Militer.

Masalah terlihat ketika masyarakat memutuskan untuk mengungsi di STM. Adalah fakta ketika terjadi erupsi merapi maka ancaman lain berupa lahar dingin juga akan mengintai. Sehingga penentuan untuk mengungsi di STM perlu dipertanyakan dan kejadian di atas dapatlah sekiranya menunjukkan bahwa masyarakat memang kurang terlatih dalam melakukan *forecasting* dan menghadapi bencana dengan hanya memprediksi ancaman erupsi tanpa mampu mengkalkulasi ancaman lahar dingin.²⁴

Lebih dari itu, hal tersebut juga menunjukkan hipotesis yang lain bahwa penanggulangan bencana bergantung pada kemampuan *key persons* di level lokal. Akibatnya, antara penanggulangan bencana yang dilaksanakan di suatu lokasi (desa) dengan lokasi yang lain bisa terdapat perbedaan yang signifikan sekalipun daerah tersebut masih dalam satu kecamatan.²⁵ Padahal, kemampuan para aktor yang memiliki

kapasitas yang baik, maka penanggulangan bencana juga berjalan dengan baik, demikian pula sebaliknya. Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan yang ada masih mendasarkan ada *person* dan bukan *system*.

Kedua, hambatan ditemukan pada aspek peraturan. Hal ini dapat disebabkan oleh ketidakjelasan aturan yang ada, disharmoni antara peraturan yang satu dengan yang lain atau ketiadaan peraturan. Ilustrasi akan masalah ini terlihat dari Konflik antara korban dengan Pemda mengenai ketidakjelasan pembangunan Hunian Sementara (Huntara) di Desa Jumoyo, Pabelan dan Srumbung. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten menginginkan agar tanah yang digunakan untuk membangun Huntara dapat menggunakan tanah-tanah yang tidak produktif. Terhadap hal ini, masyarakat banyak yang keberatan, masyarakat lebih memilih untuk menggunakan tanah kas desa. Aspirasi ini pun diamini oleh para aparat Pemerintah Desa sehingga ada sebagian dari aparat desa melanggar instruksi yang diberikan kepadanya dengan mengizinkan tanah kas desa yang produktif digunakan untuk pembangunan Huntara.²⁶

Ketiga, hambatan dalam pelaksanaan partisipasi juga disebabkan oleh faktor alam serta ketidaksiapan masyarakat. Menurut Masato Igutchi, ahli vulkanologi dari Universitas Kyoto, letusan Gunung Merapi

²⁴ Wawancara dengan Bapak Sekretaris Desa Srumbung (Bapak Maryono) dan Bapak Koordinator Penanggulangan Bencana Desa Srumbung (Bapak Mudzakir) di Kantor Desa Srumbung, 7 Mei 2011.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Wawancara dengan Ibu Nuki, Pimpinan LSM Kiblat yang membangun Huntara di Jumoyo, Pabelan dan Gulon, 7 Mei 2011.

²⁷ Aditia Maruli, "Vulkanolog Jepang: Letusan Gunung Merapi Sulit Diprediksi", <http://www.antaranews.com/berita/1289375861/vulkanolog-jepang-letusan-gunung-merapi-sulit-diprediksi>, diakses 12 Juli 2010.

yang beruntun sulit diprediksi.²⁷ Lebih dari itu, Kepala Badan Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi pun sempat mengeluarkan pernyataan bahwa dirinya curiga Merapi mengumpulkan tenaga untuk kemudian terjadi erupsi kembali.²⁸ Kesulitan dalam menentukan prediksi atas apa yang akan terjadi selanjutnya akan berkorelasi terhadap sampai sejauh mana masyarakat memutuskan akan berpartisipasi dalam penanggulangan erupsi atau tidak.

Lebih dari itu, penelitian ini juga menunjukkan sikap sebagian masyarakat yang terlalu teguh dalam memegang pengalaman referensi masa lalu dalam menghadapi situasi bencana. Padahal referensi tersebut belum tentu sepenuhnya dapat dijadikan pegangan dalam bencana bencana selanjutnya. Hal ini dapat ditemukan pada salah satu desa di Magelang. Pada awalnya, masyarakat dan pemimpin lokal disana yakin bahwa desanya tidak akan terkena efek lahar dingin sedikitpun mengingat pengalaman erupsi sebelum-sebelumnya membuktikan demikian. Sayangnya, kenyataan berkata lain, desa tersebut terkena lahar dingin.²⁹

Keempat, keterbatasan kemampuan pengambil kebijakan pada level lokal. Penelitian ini menemukan ketidakcocokan dalam pelaksanaan masyarakat. Disatu sisi, masyarakat sudah melaksanakan partisipasi dengan baik sekalipun persentase kuantitatif sebagaimana dipaparkan sebelumnya menunjukkan bahwa masyarakat tidak menge-

tahui hak mereka untuk berpartisipasi sebagaimana diatur dalam UU PB dan PP PPB. Sedangkan di sisi lain partisipasi yang berjalan dengan baik tersebut justru dihambat oleh pihak pemerintah. Konflik ini dapat ditemukan dari perbedaan pendapat yang mengemuka antara masyarakat dan aparat desa di satu sisi dengan Pemerintah Kabupaten Magelang khususnya mengenai penambangan Pasir Merapi.

Masyarakat dan aparat desa menginginkan proses penambangan pasir dilakukan dengan alat berat atau *backhoe* guna mempercepat proses normalisasi sungai yang sudah mendangkal akibat banyaknya menerima material merapi. Hal ini, menurut mereka bertujuan untuk menjauhkan bahaya atas rumah warga yang menghuni di zona luberan sepanjang sungai seandainya lahar dingin melewati sungai tersebut. Namun, pihak Pemerintah Kabupaten Magelang menganggap bahwa kegiatan penambangan tersebut adalah kegiatan yang ilegal.

Pemerintah desa bersikeras mengizinkan penambangan, bahkan mereka menyewa alat berat untuk mengeruk pasir untuk kemudian bagi hasil. Namun atas hal ini, alat berat mereka disegel oleh Pemerintah Kabupaten Magelang karena dianggap melanggar Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2008 tentang usaha Pertambangan dan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pengusahaan Bahan Galian Akibat Letusan Gunung Merapi tahun 2010.³⁰

²⁸ Ita Lismawati F. Malau, "Letusan Merapi Makin Sulit Untuk Diprediksi", <http://fokus.vivanews.com/news/read/187129-akankah-merapi-meletus-lagi->, diakses 12 Juli 2010.

²⁹ Hasil *Focus Group Discussion* di Pondok Pesantren Pabelan antara LSM Kiblat dan Beberapa Kepala Desa di Kabupaten Magelang.

³⁰ Regina Rukmorini, "Penambangan dengan Alat Berat Marak Lagi", <http://regional.kompas.com/read/2011/02/16/18520182/Penambangan.dengan.Alat.Berat.Marak.Lagi>, diakses 19 Mei 2011.

Padahal, menurut, Dr. Yoshitada Mito, pakar *rock engineering* dari University of Kyoto, penambangan pasir dengan menggunakan alat beratlah yang justru diperlukan saat ini guna mencegah ancaman lahar dingin, pengerukan dengan cara manual akan meninggalkan sisa pasir di pinggir sungai yang akan membuat air sungai membawa kembali endapan pasir ke hilir.³¹

Sikap keras Pemkab Magelang ini sangat kontras jika dibandingkan dengan sikap Pemkot Yogya dan Pemkab Sleman. Pemkot Yogyakarta misalnya, merespon endapan lahar dingin yang terjadi di sungai dengan mengeluarkan Peraturan Walikota No 762 tahun 2010 tentang Aturan Pengerukan Material Lahar Dingin. Aturan yang justru memfleksibelkan kegiatan pengerukan pasir di sungai agar mempercepat proses normalisasi sungai.³²

Ilustrasi di atas menunjukkan kontribusi aktifnya partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana. Sebaliknya, ilustrasi di atas juga menunjukkan bahwa pemerintah tidak memahami urgensi paradigma partisipasi masyarakat sebagaimana yang diarahkan oleh internasional *guidelines* dan hukum positif yang ada. Masyarakat bahkan ada yang melakukan pembangkangan (*disobedience*) terhadap kebijakan pemerintah. Lebih dari itu, ketaatan Pemkab Magelang dalam melaksanakan aturan hukum positif berupa perda sesungguhnya melanggar prinsip kemanfaatan. Padahal di dalam ilmu hukum administrasi negara

terdapat konsep *salus populi supreme lex* atau keselamatan rakyat adalah hukum yang tertinggi.³³

b. Faktor-Faktor Pendukung

Selain ditemukan faktor-faktor penghambat sebagaimana diatas, penelitian ini menemukan faktor-faktor pendukung atas pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan erupsi merapi. Poin utama atas faktor ini terdapat pada: (1) kemampuan koordinasi yang telah terjalin sebelumnya; (2) kemampuan komunikasi hingga penggalangan dana dari pihak ketiga untuk pengembangan sarana dan prasarana; (3) kemampuan mendesain pembagian tugas dan tanggung jawab antar warga hingga pendesainan rencana kontinjensi, sekalipun masih dalam lingkup yang terbatas dan bersifat *by person* dan bukan *by system*

Pertama, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa telah terbentuk penentuan deliniasi bahaya ancaman erupsi Gunung Merapi. Hal ini selain itu telah dipraktekan dalam menjalani koordinasi antar kelembagaan daerah, sehingga pelaksanaan atas hal ini ketika fase tanggap darurat pun berjalan dengan baik.³⁴ Selain itu, pengalaman bencana sebelumnya, telah menjadi salah satu referensi yang baik dalam peningkatan *preparedness* yang kemudian menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaan partisipasi penanggulangan bencana.

³¹ Gusti Grehenson, "Peneliti Jepang: Tinggikan Tanggul di Tiap Belokan Aliran Kali Putih", <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=3547>, diakses 18 Mei 2011

³² *Ibid.*

³³ S.F. Marbun dan Mahfud MD, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 54.

³⁴ Wawancara dengan Camat Pakem, 25 Mei 2011.

Kedua, selain hal di atas, faktor yang juga mendukung penanggulangan bencana erupsi gunung api Merapi adalah ketersediaan sarana dan prasarana di level desa. Sebagai contoh, ketersediaan alat komunikasi secara swadaya oleh masyarakat Desa Srumbung seperti *handy talkie* dan telepon seluler membuat koordinasi evakuasi pada fase tanggap darurat menjadi lebih optimal.³⁵ Sesungguhnya, pada awalnya warga desa tidak memiliki alat komunikasi satu dengan yang lain, namun sebelum terjadinya bencana masyarakat berhasil melakukan komunikasi dengan pihak ketiga yakni LSM Peduli Merapi dan LSM Immanuel dan kemudian mendapatkan bantuan berupa *handy talkie*.³⁶

Kemampuan *fund raising* ini bahkan menunjukkan penghimpunan dana pada level yang cukup besar. Hal ini terlihat dari kiprah LSM KIBLAT yang terbentuk oleh inisiatif warga, dengan dimotori oleh Ibu Nuki, Nyai Pondok Pesantren Pabelan. LSM ini mampu menghimpun dana hingga dapat membantu rehabilitasi rumah sebagian warga masyarakat dengan dua syarat: (1) bangunan harus dibangun di tanah milik mereka sendiri; (2) lokasi tersebut bukan merupakan lokasi zona bahaya.³⁷

Ketiga, kemampuan masyarakat melakukan pembagian *job description* dapat dianggap sebagai salah satu faktor pen-

dukung. Mencermati kembali pelaksanaan partisipasi masyarakat di desa Srumbung, dapat terlihat adanya kemampuan perencanaan dan mobilisasi ketika situasi menunjukkan bahaya. Pada H-1 sebelum masyarakat Srumbung mengungsi, mereka duduk bersama untuk menentukan ke mana mereka akan mengungsi, mendata potensi yang mereka miliki untuk pelaksanaan evakuasi (dengan mendata jumlah kepemilikan kendaraan), hingga kemudian melakukan pembagian tugas (siapa melakukan apa, kapan dan di mana).³⁸

Tidak hanya itu, saat fase bencana dan pasca bencana terjadi, masyarakat Srumbung juga melakukan pembagian tugas yang cukup baik dengan melakukan pembagian tugas di antara warganya sendiri, dari memasak bersama termasuk pembagian penyediaan alat masak hingga pembagian kerja, khususnya bagi pemuda-pemuda untuk mengamankan kampung.³⁹

Hal tersebut menunjukkan bahwa aparat dan masyarakat desa Srumbung, baik dengan atau tanpa mereka sadari telah melakukan perencanaan kontinjensi⁴⁰ karena masyarakat telah mampu mempersiapkan diri/melakukan perencanaan sebelum bencana terjadi; masyarakat juga telah melakukan pembangunan konsensus untuk menyepakati rencana/skenario yang diambil.⁴¹ Sekalipun, sebagaimana informasi

³⁵ Wawancara dengan Sekdes Desa Srumbung, Bapak Maryono, 7 Mei 2011.

³⁶ Wawancara dengan Bapak Sekretaris Desa Srumbung (Bapak Maryono) dan Bapak Koordinator Penanggulangan Bencana Desa Srumbung (Bapak Mudzakir) di Kantor Desa Srumbung, 7 Mei 2011.

³⁷ Hasil *Focus Group Discussion* di Pondok Pesantren Pabelan antara LSM Kiblat dan beberapa kepala desa di Kabupaten Magelang.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, *Loc.cit.*

⁴¹ *Ibid.*

yang telah diulas pada sub pembahasan sebelumnya, rencana kontinjensi ini belum berjalan optimal dan masih mendasarkan pada kualitas *person* dan bukan *system*.

3. Model-Model Strategi Advokasi Guna Mengurangi Risiko Bencana

Berkaca dari elaborasi-elaborasi di atas, maka dapatlah kiranya dipetakan model-model strategi advokasi yang dapat dikembangkan ke depannya dengan format: *Pertama*, adopsi *good practices* yang telah ada di atas serta menghindari *bad practices* yang ada. *Lesson learned* ini kemudian dapat dicoba untuk diadaptasikan dalam pola penanggulangan bencana di daerah lain.

Guna optimalisasi pembelajaran atas *lesson learned* ini, maka diperlukan diseminasi atas hasil penelitian ini kepada khalayak luas. Selanjutnya, diperlukan penyesuaian/modifikasi atas pelajaran yang ada dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi masyarakat sasaran. Hal ini dapat dilakukan dengan (1) melakukan pelatihan-pelatihan penanggulangan bencana dengan melibatkan masyarakat; (2) mengembangkan desain rencana kontinjensi yang selain melibatkan partisipasi masyarakat dan menekankan basis pengembangan pada *system* dan bukan *by person*.

Diharapkan dengan demikian pengalamannya bencana erupsi merapi dapat menjadi referensi tidak hanya bagi Pemkab Sleman dan Magelang, namun juga bagi daerah lain. Selain itu, dengan mengembangkan titik tekan kepada sistem dan bukan kepada orang, maka diharapkan jika terjadi bencana, pelaksanaan penanggulangan bencana di lapangan tidak akan terhambat

ketika person/figur tersebut tidak berada di tempat atau bahkan jika yang bersangkutan meninggal.

E. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan tiga hal sebagaimana berikut. *Pertama*, belum dapat ditentukan secara definitif atas indikator-indikator yang bisa digunakan untuk menilai secara obyektif pelaksanaan aturan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana khususnya erupsi Gunung Merapi. Namun demikian, peningkatan kapasitas berdasarkan peningkatan *availability*, *accessibility*, *adaptability* dan *acceptability* bisa digunakan sebagai indikator-indikator implementasi dari kedua ketentuan tersebut.

Kedua, ditemukan faktor penghambat dan pendukung dalam pelaksanaan aturan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana. Faktor penghambat antara lain adalah ketidaktahuan masyarakat bahwa dirinya berhak untuk berpartisipasi dalam penanggulangan bencana; ketidakjelasan dan konflik dalam peraturan; hambatan faktor alam serta ketidaksiapan sebagian masyarakat; ketidakmampuan pengambil kebijakan di level lokal dalam memahami urgensi partisipasi masyarakat dan ketidakpahaman pemerintah (lokal) bahwa tidaklah bijak untuk menerapkan suatu aturan yang disusun di kondisi normal untuk dipaksakan pelaksanaannya di kala bencana. Sedangkan faktor pendukungnya adalah kemampuan koordinasi yang telah terjalin sebelumnya; kemampuan penggalangan dana dari pihak ketiga untuk pengembangan sarana dan prasarana untuk menghadapi penanggulangan bencana serta

kemampuan mendesain pembagian tugas dan tanggung jawab antar warga ketika terjadi bencana.

Ketiga, pada prinsipnya hal-hal tersebut di atas dapat dijadikan pijakan awal dalam mendesain model-model strategi advokasi yang dapat dikembangkan ke depannya, baik untuk Pemkab Magelang dan Sleman,

maupun untuk daerah rawan bencana lainnya di Indonesia. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mendesain pelatihan-pelatihan dan perancangan kontinjensi bencana dengan (1) mengedepankan partisipasi masyarakat; (2) menitikberatkan desain kontinjensi yang berbasis pada *system* dan bukan pada *person*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, 2007, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia Edisi II*, Pelaksana Harian Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, Jakarta.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2010, *Perencanaan Kontinjensi Menghadapi Bencana*, BNPB, Jakarta.

Eiede, A., dan Krause, Catarina, 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*. M. Nijhoff Publishers, Leiden.

Giddens, A., 1998, *The Third Way of Democracy*, Routledge, London.

Herlianto, 1997, *Urbanisasi, Pembangunan, dan Kerusuhan Kota*, Alumni,

Marbun, SF., dan Mahfud MD, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.

United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, *Handbook for Emergencies*, UNHCR, Genève.

B. Artikel Jurnal

Harimurti, R.M. Agung, "e-Government: Upaya Menuju Tata Kelola Pemerin-

tahan yang Baik; Studi Penerapan e-Government di Pemerintah Prov. DIY", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika*, Nomor 51, Tahun 2007.

Kuncoro, Mudrajad, "Aglomerasi Perkotaan di DIY: Apa, Dimana, dan Mengapa?", *Jurnal UNISIA*, Vol. 24, No. 59, 2006.

Maarif, Syamsul "Bencana dan Penanggulangannya, Tinjauan dari Aspek Sosiologis", *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana*, Vol. 1, No. 1, 2010.

Otley, David, "Performance Management: a Framework for Management Control System Research", *Management Accounting Research*, Volume 10, Issue 4, December 1999.

C. Makalah/Pidato

ADPC, "Community-Based Disaster Risk Management", *Paper*, Regional Workshop on Standards of Community Based Disaster Risk Management, Bangkok, 2006.

Indrawati, S.W., "Overview of Indonesia's Medium-Term Development Plan 2004-2009", *Speech*, Presented at the Pre-CGI Meeting, Jakarta, 19 January 2005.

- International Environment House, 2009, *Reducing Disaster Risks through Science: Issues and Actions, The Full Report of the ISDR Scientific and Technical Committee 2009*, UNISDR Secretariat, Geneva, Switzerland.
- R.L.P. Hodgson, 1993, "Community Participation in Emergency Technical Assistance Programmes, Technical Support for Refugees", *Proceedings, Proceedings of the 1991 Conference*.
- D. Artikel Internet**
- Yun, "Penghargaan PBB untuk Presiden", <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/11/04551242/Penghargaan.PBB.untuk.Presiden>, diakses 12 Mei 2011.
- ASEAN, "ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response", <http://www.aseansec.org/17579.htm>, diakses 2 Juli 2008.
- Grehenson, Gusti, "Peneliti Jepang: Tinggi-kan Tanggul di Tiap Belokan Aliran Kali Putih", <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=3547>, diakses 18 Mei 2011
- Malau, Ita Lismawati F., "Letusan Merapi Makin Sulit Untuk Diprediksi", <http://fokus.vivanews.com/news/read/187129-akankah-merapi-meletus-lagi->, diakses 12 Juli 2010.
- Maruli, Aditia, "Vulkanolog Jepang: Letusan Gunung Merapi Sulit Diprediksi", <http://www.antaranews.com/berita/1289375861/vulkanolog-jepang-letusan-gunung-merapi-sulit-diprediksi>, diakses 12 Juli 2010.
- Rastika, Icha, "Enam Alasan Penghargaan PBB untuk SBY" <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/11/16591695/Enam.Alasan.Penghargaan.PBB.untuk.SBY>, diakses 12 Mei 2011.
- Rukmorini, Regina, "Penambangan dengan Alat Berat Marak Lagi", <http://regional.kompas.com/read/2011/02/16/18520182/Penambangan.dengan.Alat.Berat.Marak.Lagi>, diakses 19 Mei 2011.
- E. Artikel Koran**
- Redaksi Kompas, "Rp 98 Miliar untuk Tangani Merapi", *Kompas*, 15 Desember 2010.