

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki gunung api aktif terbanyak di dunia yaitu sebanyak 127 gunung api aktif di Indonesia hal ini dikarenakan Indonesia terletak diantara pertemuan tiga lempeng benua yaitu lempeng Eurasia, lempeng Pasifik, serta lempeng Australia. Pertemuan dari lempeng lempeng tersebut menghasilkan deretan pegunungan api (*volcanic arc*) yang membujur dari selatan hingga timur Indonesia¹.

Berada di Kawasan gunung api juga memiliki dampak positif seperti lingkungan bisa mempunyai ketersediaan sumber daya alam yang tinggi. Kegiatan gunung api juga bisa membuat ekosistem baru, tanah menjadi lebih subur dan mampu menghasilkan bahan material yang berguna sebagai sumber daya. Ketersediaan sumber daya alam merupakan daya Tarik tersendiri bagi penduduk, sehingga membuat Kawasan gunung api ini malah di padati penduduk dan tidak sedikit juga dihuni manusia untuk tempat tinggal, pertanian, dan sebagai destinasi wisata alam. Tapi disisi lain terdapat bahaya yang sewaktu waktu dapat membahayakan masyarakat sekitar Kawasan gunung api seperti Bahaya letusan gunung api terdiri dua yakni bahaya primer dan bahaya sekunder. Bahaya Primer adalah bahaya yang langsung menimpa

¹Baiduri, 2021, *Tipe Gunung Api di Indonesia*, <https://magma.esdm.go.id/v1/edukasi/tipe-gunung-api-di-indonesia-a-b-dan-c>, (Diakses pada hari Selasa, 28 Oktober 2022, jam. 20.31 WIB)

penduduk ketika letusan berlangsung. misalnya, awan panas, udara panas sebagai akibat samping awan panas, dan lontaran material berukuran blok (bom) hingga kerikil. Sedangkan bahaya sekunder terjadi secara tidak langsung dan umumnya berlangsung setelah letusan letusan terjadi, seperti lahar dingin yang dapat menyebabkan kerusakan lahan dan pemukiman. Lahan di gunung Merapi menghadapi bahaya primer maupun sekunder dari gunung Merapi berupa rusaknya lahan akibat erupsi dan rusaknya lahan akibat erosi dan banjir lahar dingin. Kerusakan juga terjadi pada aktivitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat di daerah bencana. Pada dasarnya Gunung meletus merupakan salah satu bencana yang mengakibatkan konsekuensi yang kompleks. Permukaan tanah pada lahan area erupsi vulkanik pada umumnya tertutupi oleh lava, aliran piroklastik dan juga tepra (debu vulkanik) dan lahar. Timbunan lahar biasanya sangat beragam ketebalan tutupannya terhadap permukaan tanah, bahkan sering terdapat titik titik yang tidak tertutupi lahar sehingga menyisakan *vegetasi insitu*. Iklim yang lebih hangat dan sebaran hujan yang lebih teratur akan membantu proses pembentukan tanah dari material erupsi dan dapat membantu menutup lahan yang terkena dampak erupsi. Dalam kondisi ideal dapat tertutup dengan cepat, yakni ketersediaan lengas pada material lahar dingin akan membantu terbentuknya tanah dari bahan erupsi.²

² Rahayu, "Dampak Erupsi Gunung Merapi Terhadap Lahan dan Upaya Pemulihannya", *Jurnal Uns*. Vol 29 No 1 (2014), h.19

Peristiwa alam seperti letusan gunung berapi adalah bahaya alam (*natural hazard*) yang mustahil untuk di hentikan dan menghilangkan keberadaannya. Namun oleh karena itu setiap peristiwa yang mendahului terjadinya erupsi gunung api bisa dilakukan pemanfaatan untuk meminimalisir bencana yang ditimbulkan akibat erupsi gunung api. Kondisi tektonik Indonesia memposisikan kehidupan baik manusia maupun lingkungan menjadi suatu hal yang mudah terkena dampak dari akibat bencana erupsi gunung api. Oleh karena itu pemerintah setempat memerlukan kebijakan tanggap bencana guna meminimalisir dampak yang terjadi akibat erupsi gunung api.

Pengurangan resiko bencana erupsi gunung api perlu adanya pelaksanaan pada setiap tingkat, dengan cara menyatukan setiap organisasi atau lembaga lembaga terkait, bahkan juga masyarakat pada komponen komunitas terkecil yang juga merupakan aspek terpenting dalam setiap pelaksanaan. Dalam hal ini juga membahas bagaimana upaya pemerintah dalam mengatur kebijakan tanggap bencana terhadap gunung api dan juga membahas kesiapsiagaan masyarakat sebagai bagian dari upaya pengurangan resiko erupsi gunung api di Kawasan tersebut.

Pelaksanaan kesiapsiagaan bencana erupsi yang dilakukan oleh pemerintah desa setempat adalah upaya yang dilakukan baik sebelum, saat dan sesudah terjadinya erupsi gunung api tersebut dengan cara mamaksimalikan sumber daya yang dimiliki sehingga dapat meminimalisir dampak dari bencana. Maka penting bagi masyarakat juga untuk berpartisipasi dalam kebijakan tanggap bencana

sebagai pengetahuan dan juga antisipasi terhadap suatu ancaman akibat bencana erupsi itu, dilakukannya kegiatan guna meminimalisir ancaman, kesiapsiagaan, dan mengasah kemampuan dalam kesiapsiagaan suatu bencana. pelaksanaan tersebut bisa dilaksanakan dengan baik jika pemerintah desa dapat melakukan sosialisasi terhadap masyarakat Kawasan gunung api.

Pelaksanaan kesiapsiagaan bencana erupsi memerlukan pengkoordinasian dan penganganan yang cepat, tanggap, efisien tepadu dan pertanggungjawaban agar dampak dari erupsi seperti jatuhnya korban jiwa dan kerusakan pada lingkungan atau fasilitas dapat diminimalisir. Maka untuk melaksanakan kebijakan tanggap bencana pemerintah desa sudah diberi kewenangan dan dapat menunjuk suatu organisasi untuk mewakili masyarakat sebagai komando penanganan tanggap bencana. Komando penanganan yang dimaksud adalah perwakilan suatu organisasi yang siap untuk melakukan pengarahan guna memudahkan akses dalam menangani saat terjadinya erupsi gunung terjadi. Kesiapsiagaan adalah suatu kegiatan atau pelatihan yang bertujuan untuk mengurangi terjadinya korban jiwa, kerugian harta benda dan kerusakan tatanan kehidupan masyarakat. Kesiapsiagaan masyarakat adalah suatu kondisi masyarakat yang diharuskan memiliki kemampuan pengetahuan untuk menghadapi bencana yang mungkin akan datang, sehingga dapat mengurangi dampak yang terjadi sesudah bencana. Selama ini, pada biasanya tidak sedikit diantara kita yang beraksi hanya pada saat terjadi bencana dan setelah itu dilupakan, baru ramai lagi saat terjadi bencana pada waktu dan lokasi lain. Kesiapsiagaan bencana sesaat cenderung terlihat dari upaya antipatif dan

pengecehan yang biasa dilupakan. Pelaksanaan kebijakan tanggap bencana harus dilakukan pada sebelum, pada saat maupun secara Bersama, seperti pemerintah yang sudah diwakili oleh organisasi yang telah ditunjuk, dan juga masyarakat itu sendiri yang harus siap dalam menghadapi bencana yang akan datang.

Erupsi gunung berapi terjadi karena adanya pergerakan atau aktivitas dari magma dari dalam perut bumi yang berusaha keluar ke permukaan bumi. Pada biasanya erupsi terjadi dikarenakan adanya tekanan gas yang sangat kuat yang berasal dari dalam perut bumi yang setiap saat berusaha mendorong magma untuk naik keluar. Tekanan gas tersebut nantinya perlahan akan membuat magma menjadi bergerak naik ke atas secara perlahan, hal ini bisa terjadi dikarenakan massa magma lebih ringan bila dibandingkan dengan batuan padat yang ada disekitarnya. Saat proses tersebut berlangsung, magma yang memiliki suhu kurang lebih 1200 derajat Celcius ini perlahan lahan akan melelehkan batuan yang berada pada area sekitarnya dan selanjutnya terjadinya penimbunan magma dari dalam gunung tersebut. Kemudian dari tekanan tersebut menghasilkan tekanan yang berasal dari dalam bumi menjadi semakin besar, hal ini dapat terjadi dikarenakan magma yang berada di dalam gunung terhambat oleh lapisan batuan padat/litosfer yang sangat sulit untuk ditembus³

³Auliaalia, 2012, *Pengertian Erupsi Gunung Berapi*, <https://ilmugeografi.com/ilmu-bumi/gunung/pengertian-erupsi.>, diunduh, (Diakses pada hari Selasa, 15 November 2022, jam. 20.30 WIB)

Gejala *vulkanisme* di Indonesia paling banyak terjadi di pulau Jawa. Berdasarkan sejarah pernah terjadi 470 erupsi atau 47% dari seluruh erupsi total yang pernah terjadi di Indonesia. Aktivitas vulkanisme kebanyakan terletak di sisi selatan gunung api⁴. Rangkaian gunung api di Pulau Jawa membujur dari barat ke timur. Salah satunya adalah Gunung Merapi di Jawa Tengah, gunung api ini merupakan gunung yang paling aktif diantara vulkan tipe A yang terdapat di Pulau Jawa. Daerah kawasan gunung Merapi juga banyak ditempati oleh penduduk yaitu di wilayah Kabupaten Sleman Provinsi DIY, serta Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Klaten, Provinsi Jawa Tengah.

Gunung Merapi merupakan gunung yang aktif, memiliki bentuk tipe stripe strato yang erupsinya telah mengalami perbedaan jenis erupsi, yaitu erupsi letusan dan leleran. Erupsi leleran menghasilkan lidah lava, kubah lava, aliran piroklastika. Erupsi letusan dapat menghasilkan jatuhnya piroklastika yang terdiri dari batuan yang berukuran besar (kerikil) sampai yang berukuran halus. Batuan halus bisa jatuh pada jarak yang jauh bahkan sampai mencapai ratusan km dari kawah karena dipengaruhi oleh hembusan angin. Aliran piroklastika terdiri dari gas panas, abu vulkanik, dan juga bebatuan. Aliran ini bisa bergerak dari gunungapi secara cepat dan menghasilkan gas yang sangat panas. Lahar merupakan lumpur vulkanik yang mengalir dari puncak gunungapi menuju lereng gunung tersebut. Lahar terdiri atas bahan- bahan piroklastika dan batuan-batuan lainnya yang bercampur dengan air,

⁴ Mulyaningsih, "Vulkanisme Kompleks", *Jurnal Geologi*, Vol 3 No 2 (2008), h.98

baik air hujan maupun air danau yang terdapat di dalam kawah. Air yang terdapat pada danau akan menjadi sangat panas pada saat erupsi terjadi, lahar yang terbentuk juga akan menjadi panas sehingga dinamakan lahar panas. Lahar dingin adalah lahar yang saat adanya jeda waktu yang cukup lama setelah peristiwa letusan. Lahar merupakan aliran lumpur yang memiliki kandungan material pecahan bebatuan menyudut sebagian besar berasal dari gunungapi. Bahaya dari lahar Gunungapi Merapi memiliki dampak yang luas bagi masyarakat. Dampak dari kerugian yang dapat ditimbulkan tidak hanya kehilangan nyawa, tetapi juga hilang dan rusaknya harta benda dan juga aset ekonomi masyarakat. Letusan Gunungapi Merapi juga dapat mengakibatkan tercemarnya udara karena udara tersebut mengandung Sulfur Dioksida, Nitrogen Dioksida disertai dengan beberapa partikel debu yang sangat berpotensi beracun bagi makhluk hidup di sekitar. Material yang dikeluarkan gunungapi memiliki potensi yang menimbulkan penyakit, penyakit tersebut dinamai dengan sebutan ISPA. Lahar panas akibat letusan Gunungapi juga memiliki dampak yang buruk bagi hutan yang berada di sekitar kawasan seperti terjadinya kerusakan dikarenakan terbakar dan ekosistem ekosistem yang berada di dalam hutan otomatis juga akan terancam.

Erupsi besar terakhir terjadi pada tahun 2010 letusan terjadi pada hari Jum'at, 5 November 2010. Bukan hanya suara gemuruh yang terdengar dan getaran yang dirasakan oleh masyarakat di lereng merapi, melainkan Merapi juga memuntahkan material berupa abu, bongkahan batu, kerikil juga pasir. Erupsi tahun 2010 merupakan erupsi yang besar yang pernah terjadi, bahkan merupakan erupsi

terbesar selama 140 tahun sejak terakhir yakni tahun 1870.⁵ Tidak dapat dipungkiri bahwa jarak dampak erupsi pun sekitar 20 kilometer ke arah sungai Gendol. Peristiwa itu mengakibatkan dampak yang buruk pada kerusakan bangunan dan juga tidak sedikit korban jiwa yang berjatuhan akibat erupsi tersebut. Erupsi gunung Merapi tahun 2010 menjadi sejarah baru bagi pemerintah kecamatan Cangkringan. Masyarakat yang menjadi korban erupsi diharuskan berpindah atau relokasi menuju ke tempat yang aman.⁶

Tahap kebencanaan memiliki tiga tahap, yaitu prabencana, bencana dan pascabencana. Pradigma bahwa bencana hanya dalam ruang lingkup saat penanggulangan bencana saja sudah berubah, yang menjadi fokus pada penanggulangan terhadap bencana justru pada fase prabencana, yaitu ada pada meminimalisir resiko yang dapat menimbulkan akibat dari bencana. Minimalisir resiko yang ditimbulkan akibat bencana yang memiliki ruang lingkup mitigasi dan juga kesiapsiagaan, yang dimana fase mitigasi tersebut adalah Tindakan paling utama berupa Langkah Langkah dalam meminimalisir dampak bencana berbeda dengan kesiapsiagaan, kesiapsiagaan itu sendiri memiliki upaya menyiapkan terjadinya potensi bahaya⁷. Menurut pasal 24 tahun 2007 Pasal 45 fase kesiapsiagaan memastikan upaya yang cepat dan tepat dalam menghadapi kejadian

⁵ Bapenas, 2011, *Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi*, Yogyakarta, BNPB, h.87

⁶ Ahmad, 2021, *Refleksi 11 Tahun Erupsi Merapi*, <https://wukirsarisid.slemankab.go.id/first/artikel/167-Refleksi-11-Tahun-Erupsi-Merapi--Kalurahan-Wukirsari-Kapanewon-Cangkringan>, (Diakses pada hari Selasa, 28 Oktober 2022, jam. 21.22 WIB)

⁷ Burhanudin, "Strategy Of Emergency Reponse Of Flood And Landslide Disaster", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol 15 No 2 (2018), h.135.

bencana dengan alur pelaksanaan sesuai dengan Pasal 45 ayat 2 seperti yang bisa dilakukan untuk meminimalisir bencana bisa dengan pengorganisasian serta langkah yang berguna. Dalam konteks umum, kegiatan kesiapsiagaan bisa diartikan dengan kemampuan untuk menilai resiko seperti ; perencanaan siaga; mobilisasi sumber daya; pendidikan dan pelatihan; koordinasi; mekanisme respon; manajemen informasi dan simulasi.

Peristiwa bencana alam bisa menjadi suatu ancaman bagi hidup lingkungan dikarenakan sebagian besar kejadiannya terjadi di banyak negara dan telah membuat dampak yang luar biasa tidak hanya berdampak pada manusia saja melainkan juga berdampak pada lingkungan. Negara Indonesia telah membuat undang-undang khusus tentang penanggulangan bencana. Hal ini mengingatkan sebgaiian besar peristiwa dan dampaknya yang memerlukan penanganan dengan serius. Undang-undang Penanggulangan Bencana tahun 2007 pasal 1 ayat 1 Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia,kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. dijelaskan jika kerusakan lingkungan adalah salah satu dari akibat yang harus dialami ketika bencana alam terjadi. Akibat dari kerusakan lingkungan yang ditimbulkan bisa dapat berupa kerusakan pada kawasan seperti sawah, kebun, area ternak dan tambang, hingga kerusakan ekosistem. Rusaknya fungsi ekosistem sangat berdampak pada kehidupan masyarakat.

Kesejahteraan bisa menurun drastis beserta dengan kesehatan dan pendidikan, bahkan manusia juga terancam jiwa dan keselamatannya saat bencana terjadi. Selama ini, penanggulangan bencana dianggap sebagai tugas dan kewajiban pemerintah saja, sedangkan masyarakat dan kelompok masyarakat kurang dalam mengambil peran dalam upaya untuk pengurangan risiko bencana.

Letusan gunung api tidak akan memberikan ancaman pada seluruh kawasan rawan bencana yang ada. Prioritas dan respon terhadap bencana dan keadaan darurat adalah membantu, mendukung dan mengevakuasi untuk menyelamatkan nyawa korban. Relawan bencana sangat diperlukan untuk memberikan bantuan. Oleh karena itu, relawan bencana harus memiliki pengetahuan dalam tanggap darurat sehingga mampu merespons secara efektif terhadap setiap krisis darurat. Begitu juga dengan masyarakat harus siap dalam mengidentifikasi bahaya yang mengancam, dan selanjutnya siap dalam hal penanganan diri mengenai bagaimana, kemana, dan kapan harus mengungsi. Masyarakat di daerah rawan aliran lahar haruslah segera pindah dan secepatnya menuju daerah dataran yang lebih tinggi. Titik evakuasi dan rute menuju tempat pengungsian harus ditentukan dengan cara aman dan tepat. Masyarakat seharusnya bisa mengidentifikasi dalam alur evakuasi, sehingga mereka tidak hanya berdiam diri saja di dalam rumah ketika bahaya datang. Lembaga pelayanan masyarakat seperti pemadam kebakaran, tentara dan polisi, memiliki fungsi untuk memperlancar dan membantu pengungsi. Kesadaran masyarakat tentang bahaya dan dampak bencana harus diajarkan dan ditanamkan agar masyarakat siap menghadapi bencana yang terjadi. Kurangnya pengetahuan

kebencanaan dapat menyebabkan rendahnya kesiapsiagaan terhadap bencana. Kebencanaan merupakan tanggung jawab kita semua, terutama bagi masyarakat yang tinggal di sekitar daerah rawan letusan gunung berapi khususnya di Desa Argomulyo. Mengingat banyaknya gunung berapi di wilayah Indonesia dan padatnya penduduk yang tinggal di sekitarnya membuat letusan gunung berapi dapat terjadi kapan saja. Berdasarkan hal tersebut, penulis memutuskan untuk membuat penelitian yang berjudul

“Kesiapsiagaan Bencana Erupsi Gunung Merapi di Pemerintah Kalurahan Kapanewon Cangkringan Berdasarkan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah ditulis seperti diatas maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran pemerintah desa dalam pelaksanaan kesiapsiagaan bencana terhadap erupsi gunung Merapi di Cangkringan
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan tersebut

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kesiapsiagaan bencana erupsi yang telah dilakukan pemerintah desa kecamatan Cangkringan.
2. Untuk mengetahui gambaran kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana erupsi gunung Merapi di kecamatan Cangkringan.

3. Untuk mengetahui gambaran pengetahuan masyarakat tentang menghadapi bencana erupsi gunung Merapi di kecamatan Cangkringan.
4. Untuk mengetahui hubungan sikap masyarakat dengan pelaksanaan kebijakan tanggap bencana erupsi gunung Merapi di kecamatan Cangkringan.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat bagi penulis

Sebagai tambahan pengetahuan bagi penulis agar nantinya dapat membandingkan ilmu yang ada dalam perkuliahan atau teori dengan hal yang terjadi dalam dunia nyata, serta memberikan pengalaman nyata dalam rangka mengimplementasikan pengetahuan penulis di bidang hukum administrasi negara di penelitian mengenai pelaksanaan Kesiapsiagaan erupsi gunung Merapi di desa Argomulyo.

2. Manfaat bagi pihak lain

Memberikan sumbangan pemikiran atau referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terutama bagi mahasiswa atau masyarakat yang akan melakukan penelitian selanjutnya dan dapat dijadikan perbandingan untuk dilakukannya pengembangan terhadap penelitian yang sama di masa yang akan datang. Menambah pengetahuan khususnya hukum administrasi negara, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi penelitian guna pengembangan

penelitian lebih lanjut, tentang pengaruh pelaksanaan Kesiapsiagaan erupsi gunung Merapi di desa Argomulyo.

