

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam ilmu geografi, Indonesia masuk ke dalam wilayah Asia Tenggara yang berada di antara dua Samudera yaitu Hindia dan Pasifik. Di kepulauan yang luas ini, 269 juta jiwa penduduknya menempati kawasan yang memiliki tingkat ancaman tinggi. Terdapat tiga lempeng tektonik aktif diantaranya: Eurasia di utara, Australia di selatan, dan Pasifik di timur. Selain itu, bagian selatan dan timurnya membentang busur vulkanik atau rantai gunung api dari pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, hingga Sulawesi. Sisanya menampilkan pengunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang didominasi oleh rawa-rawa (Kusumasari & Alam, 2012). Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) mencatat ada sebanyak 127 gunung berapi aktif tersebar di seluruh wilayah Indonesia (PVMBG, 2020). Karakteristik geografi dan geologi tersebut menunjukkan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara yang rentan terhadap bencana alam.

Dari banyaknya gunung api di Indonesia, Gunung Merapi yang terletak di perbatasan Jawa Tengah dan Yogyakarta menjadi yang paling aktif sehingga status aktivitasnya selalu dipantau oleh para ilmuwan sejak tahun 1918. Menurut para ahli vulkanologi, Gunung Merapi berada dalam keadaan letusan yang terus menerus dengan pengalaman berbagai jenis vulkanik seperti peristiwa runtuhnya kubah lava efusif hingga letusan eksplosif besar (Donovan et al., 2012). Periode aktivitasnya dapat dimulai dari tahun 1972 dengan lima episode peningkatan berikutnya yaitu pada tahun 1984, 1994, 2001, 2006, dan terakhir 2010 (Hort et al., 2006). Erupsi Merapi tahun 2010 merupakan letusan terbesar pada abad ini yang dipicu oleh pergerakan tektonik di kawasan tersebut. Gunung Merapi dikenal

sering mengalami erupsi kecil hingga sedang dengan aliran piroklastik dari runtuh kubah (Suroño et al., 2012). Dari tahun 1913 hingga 2001, sebagian besar aktivitasnya terbatas hanya pada sisi barat dan barat daya. Namun, pada Juni 2006, untuk pertama kalinya sejak 1942, aliran piroklastik bergeser ke lembah Gendol menuju arah selatan (Mei et al., 2013). Hingga pada tahun 2010, letusan eksplosif berkekuatan besar terjadi yang menyebabkan bencana tragis. Kejadian ini berdampak parah terhadap wilayah sekitar gunung berapi dalam jarak 30 km sehingga merenggut 400 korban jiwa, 150.000 bangunan runtuh. dan perkiraan kerugian lebih dari 300 juta dolar Amerika (Tasic & Amir, 2016).

Penanganan erupsi Merapi pada saat itu telah memiliki tata kelola kesiapsiagaan yang baik pada tahap pra bencana. Koordinasi dilakukan melalui tiap-tiap kabupaten dan didasarkan pada rekomendasi PVMBG, yaitu sebuah lembaga yang bertugas untuk menilai dan memantau aktivitas gunung berapi di Indonesia. Dalam upaya menyebarkan informasi bahaya Merapi, PVMBG mempublikasi peta bahaya Merapi pada tahun 2002 secara online. Komponen-komponen di dalamnya termasuk tiga zona bahaya dengan peringkat tinggi hingga rendah. Peta ini kemudian diperbarui berdasarkan riwayat meletusnya Merapi tahun 2006 sehingga dapat digunakan oleh pemerintah daerah sebagai masukan untuk perencanaan kontinjensi yang terjadi pada tahun 2009 di setiap kabupaten di sekitar gunung berapi. (Mei et al., 2013).

Kerja sama antar lembaga pemerintah berjalan harmonis. Informasi terkait kondisi dan morfologi gunung api dilaporkan dari setiap posko ke Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kegunungapian (BPPTK) dan ke Observatorium Gunung Merapi di Yogyakarta, yang kemudian diteruskan kepada PVMBG. Informasi yang sama juga dilaporkan ke pemerintah daerah. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan pemerintah daerah di tingkat kabupaten bertanggung jawab untuk menyebarluaskan tingkat siaga kepada masyarakat agar mengikuti protokol

komunikasi yang telah ditetapkan. Perintah evakuasi juga diberikan oleh BNPB dan pemerintah daerah di tingkat kabupaten. Namun, jika bahaya sudah dekat, BPPTK dapat menggunakan sirene untuk memberi tahu masyarakat secara langsung untuk mengungsi. Selain itu, pemerintah kabupaten yang terkait dengan BPPTK, bersama dengan UNICEF dan beberapa lembaga lainnya juga telah membuat rencana kontinjensi untuk menghadapi krisis Merapi di masa depan. Pada saat itu disiapkan skenario erupsi Merapi untuk setiap kabupaten dan penunjukkan peran masing-masing instansi yang terlibat (Mei et al., 2013).

Pada tahun 2020, Gunung Merapi kembali mengalami erupsi yang ditandai dengan munculnya awan panas pada tanggal 4 Januari 2020. Hampir di setiap bulannya Gunung Merapi menunjukkan aktivitas yang semakin meningkat. Sejak berubahnya status aktivitas dari level II menjadi level III atau siaga pada 5 November 2020 oleh Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kebencanaan Geologi (BPPTKG), pemerintah segera melaksanakan evakuasi kepada seluruh warga yang tinggal di daerah rawan bencana. Sejumlah tempat wisata alam lereng Gunung Merapi juga harus ditutup untuk menyikapi keadaan siaga bencana tersebut (CNN Indonesia, 2020a).

Penanganan untuk pengurangan risiko bencana Gunung Merapi 2020 dihadapkan pada tantangan baru dengan kemunculan pandemi Covid-19 yang muncul pertama kali pada akhir tahun 2019 di Wuhan, China. Pada awalnya virus ini menyebar melalui transmisi zoonosis yang berasal dari pasar makanan laut di Wuhan, namun belakangan diketahui penularan dari manusia ke manusia memainkan peran utama dalam tragedi yang melanda dunia saat ini. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) kemudian memutuskan untuk mengumumkan Covid-19 sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020 (Friana, 2020). Sejak kemunculannya, jumlah korban tewas terus meningkat sehingga sejumlah besar negara terpaksa melakukan pembatasan sosial dan karantina kewilayahan dalam skala

besar (Yuki et al., 2020). Negara Amerika Serikat tercatat menjadi negara yang memiliki kasus Covid-19 paling tinggi di dunia yang terdiri dari 620.200 orang meninggal dunia, 29.023.761 orang sembuh, dengan total kasus lebih dari 34 juta orang. Negara lainnya yang mengikuti dibelakang adalah India, Brazil, Perancis, dan Rusia (Arnani, 2021).

Sementara itu, di Indonesia kasus pertama Covid-19 diumumkan pada tanggal 2 Maret 2020 dengan adanya kemunculan dua orang yang diduga tertular akibat dari kontak langsung dengan warga negara Jepang. Lonjakan kasus pasien positif dan jumlah kasus pun terjadi semenjak kejadian tersebut (Pangaribuan & Munandar, 2021). Pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan menyatakan Covid-19 sebagai bencana non-alam melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Covid-19. Keputusan ini sesuai dengan definisi pada UU Nomor 24 Tahun 2007 bahwa bencana non alam merupakan peristiwa bencana atau serangkaian peristiwa non alam yang berupa kegagalan teknologi atau modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Untuk menekan angka kasus positif, pemerintah juga menetapkan serangkaian regulasi diantaranya penerapan protokol kesehatan, penetapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), dan pembentukan Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (Riana, 2021). Sementara itu, di Kabupaten Magelang sampai pada bulan Desember 2020 kasus Covid-19 terakumulasi telah mencapai 4655 orang yang telah terkonfirmasi positif Covid-19. Jumlah tersebut terdiri dari 1282 orang dalam masa penyembuhan, 3261 orang telah sembuh, dan 112 orang meninggal dunia (Harsono, 2020). Kondisi ini tergolong dalam kasus covid-19 yang tinggi sehingga membuat Kabupaten Magelang masuk dalam daftar zona merah Covid-19 (Ulum, 2020).

Risiko multibencana sangat jelas mengancam masyarakat Indonesia karena adanya bahaya pandemi Covid-19 yang dapat terjadi bersamaan

dengan bencana lain. Erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Magelang menjadi salah satunya. Sejak statusnya meningkat dari waspada ke siaga oleh BPPTKG, pada 11 November 2020 pihak BNPB melakukan upaya evakuasi kepada seluruh warga yang terdampak (Fitriana, 2020). Tercatat oleh Pusat Pengendalian Operasi BNPB bahwa sebanyak 1.831 orang harus mengungsi dari tempat tinggalnya pada 15 November 2020. Keseluruhan dari jumlah itu terbagi atas empat wilayah, diantaranya Kabupaten Magelang sebanyak 828 orang, Boyolali 401 orang, Klaten 388 orang, dan Sleman 214 orang (CNN Indonesia, 2020a). Berdasarkan data tersebut, wilayah Kabupaten Magelang memiliki jumlah pengungsi terbanyak dari pada wilayah lainnya. Keseluruhan pengungsi Kabupaten Magelang tersebar pada 9 titik Tempat Evakuasi Akhir (TEA) diantaranya di Desa Banyurojo, Desa Mertoyudan, Desa Deyangan, Desa Tamanagung, Desa Ngrajek (di 2 titik), dan Desa Tamanagung (di 4 titik). Pada waktu yang bersamaan, pandemi Covid-19 masih berlangsung di Indonesia, khususnya di Kabupaten Magelang.

Sebagai daerah dengan pengungsi terbanyak, kawasan zona merah Covid-19 juga menjadi permasalahan yang harus dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Magelang. Tingkat kasus positif Covid-19 yang tinggi dapat memengaruhi kinerja sistem dalam penanganan pengungsi erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Magelang yang terlampau sangat banyak pula. Menurut koordinator Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Palguna yang bertugas di wilayah Muntilan, peran pemerintah daerah dinilai kurang maksimal dalam menangani para pengungsi erupsi Gunung Merapi (CNN Indonesia, 2020b). Hal ini dikarenakan pemerintah hanya memberikan arahan pada masyarakat terdampak untuk mengungsi tanpa memberikan kebutuhan yang layak. Imbasnya, para pengungsi mengalami kekurangan logistik seperti sembako, gas untuk memasak, bahkan masker medis yang menjadi kebutuhan esensial pada masa pandemi ini. Meskipun telah mendapat bantuan dari LPM Palguna dalam penyaluran distribusi sembako

dan penanganan para pengungsi, namun hal tersebut belum dapat menggantikan peran pemerintah daerah yang dinilai kurang maksimal.

Covid-19 yang dapat menyebar antar manusia secara langsung ataupun tidak langsung dapat berpotensi menjadi ancaman multibencana di saat evakuasi bencana erupsi Merapi. Upaya-upaya penanggulangan bencana oleh pemerintah daerah, baik dalam hal kebijakan, mekanisme penanganan bencana, dan teknis kelembagaan akan sulit untuk mengadaptasi dari pengalaman erupsi Merapi di tahun-tahun sebelumnya. Kondisi ini dikarenakan pandemi Covid-19 adalah jenis ancaman baru yang belum pernah dialami oleh Indonesia. Berdasarkan fenomena tersebut maka hal ini menjadi permasalahan yang menarik untuk dianalisis oleh peneliti.

Maka dari itu, upaya pemerintah Kabupaten Magelang dalam menangani masalah ini akan membutuhkan kerja yang lebih berat dibandingkan kondisi sebelumnya. Faktor-faktor yang dapat memperlambat penanganan seperti, terbatasnya sumber daya, anggaran, dan para ahli kesehatan. Sebagai negara yang rawan akan bencana alam, Indonesia harus menghadapi ancaman kombinasi dari dua bahaya yang telah dijelaskan sebelumnya. Pemerintah didorong untuk merumuskan solusi dan kebijakan untuk mencegah dampak bencana yang semakin besar seperti menghindari munculnya episentrum baru di wilayah terdampak.

Untuk itu peneliti menganalisis permasalahan penelitian tersebut dalam sebuah tesis berjudul "*Kesiapsiagaan Pemerintah Kabupaten Magelang dalam Penanggulangan Bencana Erupsi Gunung Merapi 2020 pada Masa Pandemi Covid-19*".

## **1.2 Fokus dan Subfokus**

Tesis berfokus pada analisis mengenai kesiapsiagaan pemerintah Kabupaten Magelang. Sedangkan subfokus dari penelitian tesis adalah menjelaskan mengenai kesiapsiagaan pemerintah kabupaten Magelang dalam menghadapi bencana erupsi Gunung Merapi 2020 pada masa pandemi Covid-19 dengan menggunakan empat indikator yaitu kebijakan, rencana kontinjensi, cadangan finansial, dan prosedur relevan.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah penelitian ini adalah kesiapsiagaan Pemerintah Kabupaten Magelang dalam penanggulangan bencana erupsi Gunung Merapi 2020 pada masa pandemi Covid-19 dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana kebijakan, kapasitas teknis kelembagaan, dan mekanisme penanganan darurat bencana di Kabupaten Magelang?
- b. Bagaimana rencana kontinjensi bencana dan latihan reguler bencana di Kabupaten Magelang?
- c. Bagaimana cadangan finansial, logistik, dan mekanisme antisipasi bencana di Kabupaten Magelang?
- d. Bagaimana bentuk prosedur relevan dalam melakukan tinjauan pascabencana terhadap pertukaran informasi selama masa tanggap darurat di Kabupaten Magelang?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengarahkan maksud dari penelitian yang dilaksanakan melalui rumusan masalah yang telah dijabarkan

sebelumnya. Setelah menganalisis penanganan bencana erupsi Gunung Merapi pada masa pandemi Covid-19 di Kabupaten Magelang, maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah:

- a. Menganalisis kebijakan, kapasitas teknis kelembagaan, dan mekanisme penanganan darurat bencana di Kabupaten Magelang.
- b. Menganalisis rencana kontinjensi bencana dan latihan reguler bencana di Kabupaten Magelang.
- c. Menganalisis cadangan finansial, logistik, dan mekanisme antisipasi bencana di Kabupaten Magelang
- d. Menganalisis bentuk prosedur relevan dalam melakukan tinjauan pascabencana terhadap pertukaran informasi selama masa tanggap darurat di Kabupaten Magelang.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan konsep manajemen bencana dalam menghadapi jenis ancaman baru yang melanda dunia saat ini yaitu Covid-19. Khususnya Indonesia yang juga merupakan negara dengan tingkat risiko bencana tinggi karena letak geografisnya berada di dua samudera dan lempeng tektonik. Dari hasil analisis ini dapat menyumbangkan ide pemikiran terkait ilmu pertahanan dan konsep manajemen bencana karena eksistensi bencana yang akan selalu ada dan berulang. Kaitannya mengenai multi ancaman bencana di Indonesia dengan terjadinya erupsi Gunung Merapi yang bersamaan dengan pandemi Covid-19, maka pemerintah memerlukan strategi khusus dalam penanganan penanggulangan bencana. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi referensi untuk kajian berikutnya mengenai kesiapsiagaan

pemerintah khususnya dalam menghadapi ancaman bencana yang berkaitan dengan Covid-19.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Hasil analisis dari penelitian ini secara praktis bermanfaat sebagai rekomendasi atau saran dalam aspek operasional penanggulangan bencana, khususnya di saat penanganan multibencana, erupsi Gunung Merapi, dan pandemi Covid-19. Kemudian dapat mengambil ide dari analisis penelitian ini untuk dijadikan masukan dalam penanggulangan bencana yang akan datang di masa depan. Adapun yang bisa mendapatkan manfaat tersebut yaitu:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Magelang
- b. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Magelang
- c. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan Kabupaten Magelang
- d. Palang Merah Indonesia Kabupaten Magelang
- e. Pemerintah Desa Banyurojo Kabupaten Magelang