

RELOKASI MANDIRI PERMUKIMAN DESA GURUKINAYAN AKIBAT KEJADIAN ERUPSI GUNUNG API SINABUNG KABUPATEN KARO

Rudi Kristian P.M, Februati Trimurni
Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara
rudimanurung@usu.ac.id

Diterima:06/02/2020

ABSTRACT

Desa Gurukinayan was a village that was relocated cause it was in Kawasan Rawan Bencana (KRB) III due to the eruption of Mount Sinabung, Karo Regency, North Sumatra. The purpose of relocation is so that the villagers could get better life. But, the implementation of this policy hasn't maximal yet due to low local government support, politically and administratively. The goals of this research are to identify the opinion of the people of Desa Gurukinayan about the relocation policy, to analyze the relocation area and to find out the stages of the policy. This study uses the Bardach implementation evaluation concept which has several criteria, such as: legality, political acceptability, robustness, and improvability. This concept is examined with qualitative research methods. The research data obtained through observation, interviews and reviewing data from government organizations that conduct independent relocation. According to this study, the Government of Kabupaten Karo has made recommendations for the Mount Sinabung eruption disaster management policy, that is the financial policy in the form of ready-to-use funds that can be accessed by the Karo District Disaster Management Agency (BPBD). However, in its implementation, the government hasn't been able to implement right policies or do improvements to solve the disaster relief for the Mount Sinabung eruption. This research offers a solution concept, namely a discussion of the implementation of the Mount Sinabung eruption disaster management policy that must be supported by the community and receive the protection of professional organizations that have the capability to assist legal access and political decisions as well as assist policy implementers in implementing Mount Sinabung eruption management policies technically and administratively.

Keywords: *Eruption, Policies, Independent Settlements, Relocation.*

ABSTRAK

Desa Gurukinayan adalah desa yang direlokasi karena berada di Kawasan Rawan Bencana (KRB) III akibat bencana erupsi Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Sumatera Utara. Relokasi bertujuan agar masyarakat desa mendapat penghidupan yang lebih layak. Namun implementasi kebijakan ini belum maksimal karena dukungan pemerintah daerah yang rendah, secara politik dan

administrasi. Maka, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi pendapat masyarakat Desa Gurukinayan terhadap kebijakan relokasi pemukiman mereka, menganalisis wilayah relokasi dan mengkaji tahapan kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan konsep evaluasi implementasi Bardach yang memiliki beberapa kriteria, yakni: *legality*, *political acceptability*, *robustness*, dan *improvability*. Konsep ini diteliti dengan metode penelitian kualitatif. Data penelitian diperoleh melalui observasi, wawancara dan kajian pustaka serta data dari organisasi-organisasi pemerintah yang melakukan relokasi mandiri. Berdasarkan hasil penelitian ini, Pemerintah Kabupaten Karo telah membuat rekomendasi kebijakan penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung, yaitu rancangan kebijakan keuangan dalam bentuk dana siap pakai yang dapat diakses oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo. Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah belum mampu melaksanakan kebijakan yang solutif atau melakukan penyempurnaan kebijakan untuk menyelesaikan penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung. Penelitian ini menghasilkan tawaran konsep solutif, yakni pembahasan mengenai implementasi kebijakan penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung yang harus didukung oleh masyarakat dan mendapat perlindungan oleh organisasi profesional yang memiliki kapabilitas untuk membantu akses hukum dan keputusan politik serta membantu pelaksana kebijakan mengimplementasi kebijakan penanggulangan erupsi gunung Sinabung secara teknis dan administrasi.

Kata Kunci: Erupsi, Kebijakan, Permukiman Mandiri, Relokasi.

PENDAHULUAN

Kebijakan publik merupakan ekspresi dari pemerintah yang berkuasa, pemerintah memiliki kekuasaan melakukan sesuatu untuk tujuan tertentu yang telah disepakati. Kekuasaan dimaknai sebagai kewenangan pemerintah untuk menentukan apa tindakan yang dilakukan atau bahkan tidak mengambil tindakan sama sekali (Dye). Dye (2015:3) menambahkan; *...why they do it, and what difference it makes*. Definisi kebijakan publik yang ditawarkan oleh Dye memberi penekanan bahwa kebijakan publik harus memberi perubahan terhadap masalah yang dihadapi oleh publik.

Salah satu masalah publik seperti bencana alam tentunya membutuhkan kebijakan yang cepat dan tepat. Bencana alam seperti erupsi gunung api, gempa bumi, dan banjir sering terjadi di Indonesia, hal ini disinyalir disebabkan Indonesia berada di zona cincin api (Ring of Fire, Pacific Rim). Keberadaan ini membuat Indonesia memiliki organisasi yang fokus pada penanggulangan bencana (Badan Nasional Penanggulangan Bencana). Pemerintah melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) bertugas melakukan tugas-tugas penanggulangan bencana, membuat kebijakan penanggulangan bencana, dan memimpin koordinasi penanggulangan bencana. Tugas, wewenang BNPB, dan sistem penanggulangan bencana diatur dalam UU No. Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Mengutip Lupi dan Miller (2014:16), *Mount Sinabung in Sumatra, after 400 year of quiescence, erupted in August and September 2010, 5 year after the 2005 M8.6 Nias earthquake*.

Muncul kesimpulan bahwa erupsi Gunung Sinabung disebabkan oleh gempa-gempa di Sumatera, salah satunya gempa Nias tahun 2005. Sebelum erupsi yang terjadi pada Agustus 2010, Gunung Sinabung diklasifikasikan ke dalam tipe gunung api strato Tipe B (klasifikasi Direktorat Vulkanologi). Sejak 29 Agustus 2010 gunung api ini diklasifikasikan ke dalam gunung api aktif Tipe A. Namun, sejak tahun 2013 Gunung Sinabung kerap mengalami erupsi dan tidak juga kunjung berhenti.

Upaya penanggulangan bencana merupakan kebijakan pemerintah yang kompleks. Hal ini sesuai dengan pendapat Hill (2005:8) bahwa kebijakan tidak bisa diekspresikan hanya dalam satu keputusan. Salah satu kebijakan pemerintah sebagai upaya penanggulangan bencana adalah relokasi penduduk dari tempat asal yang sangat rentan terhadap bahaya ke tempat yang baru (aman). Kusenbach (Mavhura, Collins, Bongo, 2017:41) menegaskan bahwa relokasi merupakan respon yang harus diambil apabila penduduk berada pada lokasi yang sangat rentan. Ketika memutuskan melakukan relokasi, pemerintah harus memikirkan akses-akses penunjang kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Relokasi penduduk merupakan pilihan yang problematik namun harus dilakukan karena menyangkut nyawa penduduk yang berada di kawasan rawan bencana. Hal ini disebabkan karena hubungan emosional masyarakat dengan tempat asal dan kepemilikan lahan atau ganti lahan yang harus ditinggalkan (Hinga, 2015:201). Hubungan emosional tersebut membuat proses relokasi mengalami tantangan tersendiri.

Besarnya intensitas bahaya dan dampak erupsi Gunung Sinabung maka pelaksanaan relokasi dilakukan bersamaan dan dalam masa tanggap darurat (siklus manajemen bencana). Implikasinya, upaya relokasi juga harus memperhatikan kegiatan yang dilakukan pada masa darurat, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar seperti air bersih dan logistik bagi warga yang harus mengungsi karena bertempat tinggal di zona bahaya. Relokasi pemukiman pasca erupsi merupakan gagasan untuk menata ulang menjadi bagian dari upaya penanggulangan bencana untuk meminimalisir korban apabila terjadi lagi bencana yang serupa di kemudian hari. (Setyadi, Sarwoprasodjo dan Muljono, 2016 dalam Krisanto, 2011).

Relokasi merupakan upaya pemindahan sebagian atau seluruh aktivitas berikut sarana dan prasarana penunjang aktivitas dari satu tempat ke tempat lain guna meningkatkan faktor keamanan, kelayakan, legalitas pemanfaatan dengan tetap memperhatikan keterkaitan antara yang dipindah dengan lingkungan alami dan binaan di tempat tujuan. Namun demikian, relokasi sangat

membutuhkan perencanaan yang hati-hati, detail dan secara menyeluruh karena menyangkut pada penyiapan sebuah komunitas baru (Boen dan Jigyasu, 2005 dalam Martanto & Sagala, 2014).

Relokasi penduduk tahap pertama dilakukan sejak 2015, yaitu tiga desa yang berada pada radius 3 km dari puncak gunung Sinabung direlokasi ke Siosar yaitu Desa Simacem, Suka Meriah dan Bekerah direlokasi karena berada pada Kawasan Rawan Bencana III (radius 3 km dari Sinabung). Tiga desa tersebut ditempatkan di Siosar berasal dari dua kecamatan yang berbeda, Kecamatan Naman Teran (desa Bekerah dan Simacem) dan Kecamatan Payung (Desa Sukameriah). Relokasi ini berada di kawasan hutan produksi di Siosar, Kecamatan Merek, Kabupaten Karo, Provinsi Sumatera Utara.

Desa Gurukinayan merupakan satu di antara empat desa yang pada tahun 2016 masuk dalam program relokasi tahap kedua pemukiman mandiri oleh pemerintah untuk 1.873 KK pengungsi bersama tiga desa lainnya yaitu Berastepu, Kuta Tonggal, dan Gamber, dimana lokasi yang dipilih sebagai tujuan relokasi adalah Desa Lingga di Kecamatan Simpang Empat. Namun, Pemkab Karo membatalkan rencana relokasi tersebut karena lahan yang sempit dan terjadinya konflik antara pengungsi dengan warga desa Lingga. Sebagai gantinya, pemerintah mencari daerah lain yang dinilai masih memiliki ketersediaan lahan memadai untuk menampung para pengungsi.

Pelaksanaan relokasi harus mendapatkan dukungan dari masyarakat, seperti yang dikemukakan oleh Pandia, Rachmawati, & Mei (2016:141), masyarakat setuju di relokasi karena potensi bahaya dan apabila lahan pertanian juga disediakan oleh pemerintah. Hal ini membuat proses relokasi tahap dua ini memakan waktu yang lama karena tidak tersedianya lahan yang bisa menampung pembangunan rumah dan lahan pertanian sesuai dengan jumlah warga yang akan direlokasi.

Berbeda dengan penelitian Pandia dkk (2016) tersebut, Fitrianti dan Fadhilah (2018) melakukan penelitian terkait relokasi penduduk di bantaran sungai Ciliwung. Relokasi dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012, warga yang tinggal di bantaran sungai jelas melanggar aturan (Perda DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah) dan tidak memiliki hak atas tanah tempat tinggal tersebut karena bantaran kali tidak boleh dijadikan tempat tinggal (steril), namun pemerintah tetap menyediakan rumah susun sebagai tujuan relokasi warga.

Selain dukungan masyarakat dan resiko yang timbul akibat relokasi, kebijakan relokasi mandiri permukiman desa Gurukinayan akibat erupsi gunung api Sinabung harus memperhatikan aspek *robustness under conditions of administrative implementation and improvability* (Bardach

(2012:41). Aspek *robustness under conditions of administrative implementation and improvability* bisa gambarkan melalui faktor *authority, institutional commitment, capability* dan *organization support*.

Penanganan bencana erupsi Gunung Sinabung membutuhkan komitmen dari banyak aktor agar cepat dan tuntas terutama dalam kebijakan relokasi mandiri pemukiman Desa Gurukinayan. Penelitian ini secara khusus akan menjelaskan secara teoritis tentang relokasi permukiman warga desa Gurukinayan menggunakan kriteria yang disampaikan oleh Bardach (2012:43); kriteria *robustness under conditions of administrative implementation and improvability* dapat dilihat dari empat hal, yaitu *authority, institutional commitment, capability* dan *organization support* (dalam Sihombing dan Siahaan, 2017:56-69).

Authority atau kewenangan bagi suatu lembaga atau instansi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Penggunaan otoritas dalam penyelenggaraan kebijakan publik bertujuan agar masyarakat atau kelompok sasaran menjadi patuh dan turut menjalankan kebijakan yang tujuannya menjamin stabilitas sistem sosial sebagaimana yang dikemukakan Morselli dan Passini (2011:294). Sementara dari sisi komitmen organisasi memegang peranan untuk menyelaraskan antara tujuan organisasi dengan kesanggupan dan kepuasan kerja pegawai. Keseimbangan antara kedua aspek tersebut sebagaimana yang dikemukakan Chiemেকে, Ashari dan Muktar (2018:149) akan meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Menurut Wu, Ramesh dan Howlett (2015:170) menyatakan kapabilitas organisasi dalam menjalankan kebijakan menekankan pada beberapa aspek peningkatan sumber daya manusianya, yaitu melalui peningkatan kapabilitas sistem, kapabilitas organisasi dan kapabilitas individu. Dukungan organisasi memiliki aspek penting dalam implementasi kebijakan publik. Aspek-aspek positif yang berasal dari keanekaragaman nilai budaya dapat membuat organisasi lebih resisten dalam menghadapi perkembangan zaman dan globalisasi sebagaimana dikatakan Baran, Shanock dan Miller (2011:135).

Penelitian Pandia, dkk (2016) terkait relokasi penduduk desa Suka Meriah akibat berada di area berbahaya (radius 3 km dari gunung Sinabung) fokus pada aspek pembangunan fisik, ekonomi, dan sosial masyarakat. Sedangkan penelitian Fitrianti dan Fadhillah (2018) tentang relokasi warga bantaran sungai Ciliwung lebih menekankan pada aspek hukum pelaksanaan relokasi. Relokasi warga bantaran sungai dilakukan karena keberadaan penduduk yang berbahaya dan mengganggu fungsi sungai. Kedua penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini, dimana penelitian ini fokus pada aspek pelaksanaan kebijakan (kebijakan relokasi) sehingga akan menghasilkan temuan yang berbeda dari kedua peneliti sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode tipe penelitian deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk mendapatkan informasi yang jelas tentang Relokasi Mandiri Permukiman Desa Gurukinayan akibat kejadian erupsi Gunung Sinabung Di Kabupaten Karo. Dengan menggunakan data primer yang diperoleh melalui observasi dan wawancara, serta data sekunder yang diperoleh dari sumber pustaka dan data dari organisasi-organisasi pemerintah yang menangani relokasi mandiri. Dalam penelitian ini, yang menjadi informan adalah Pemerintah daerah Kabupaten Karo, BPBD Kab. Karo, warga desa Gurukinayan, organisasi swadaya yang terlibat langsung dengan pelaksanaan relokasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dalam kebijakan publik, dimana perspektif administrasi mulai berjalan. Pelaksanaan kebijakan dilakukan untuk mengintervensi masalah yang muncul dalam kehidupan masyarakat maupun kelompok-kelompok masyarakat. Erupsi gunung Sinabung yang terjadi sejak Juni 2013 (BNPB, 2013) hingga saat ini berstatus Awas (2019) memberi masalah tersendiri bagi masyarakat sekitar gunung bahkan bagi masyarakat Kabupaten Kabanjahe secara luas. Bencana ini menyebabkan masyarakat yang tinggal disekitar area Gunung Sinabung hingga radius 7 km harus pindah ke tempat yang baru untuk selamanya. Masyarakat yang memiliki tempat tinggal dekat dengan Gunung Sinabung hingga radius 7 km masuk ke dalam zona merah (kawasan rawan bencana) dilakukan relokasi.

Dukungan Terhadap Relokasi

Dalam konteks pasca bencana, relokasi adalah salah satu program pembangunan yang terdapat dalam rangkaian aktivitas rehabilitasi dan rekonstruksi. Relokasi merupakan bagian dari penyelenggaraan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi yang dilakukan secara bertahap. Dana yang digunakan untuk relokasi bersumber dari APBN. Relokasi direncanakan dalam tiga tahap (Perbup Karo No. 19 tahun 2018), yaitu:

1. Tahap pertama, relokasi dilakukan ke Siosar (370 KK) sudah selesai dilaksanakan untuk 3 (tiga) desa terdampak yaitu Desa Bekerah, Simacem dan Sukameriah.
2. Tahap kedua, dilakukan secara mandiri untuk 4 (empat desa) yakni Desa Berastepu, Gurukinayan, Gamber dan Kutatonggal sebanyak 1.682 KK dan pemenuhan kebutuhan relokasi mandiri untuk 220 KK warga empat desa yang berasal dari Desa Gurukinayan 33

KK, Kutatonggal 5 KK, Berastepu 163 KK dan Gamber 19 KK dan Sektor Infrastruktur, Serta Sektor Sosial Ekonomi; dan

3. Tahap Ketiga pemenuhan kebutuhan relokasi untuk \pm 1.038 KK warga tiga desa dan satu dusun, yang berasal dari Desa Sigarang-garang 423 KK, Desa Sukanalu 332 KK, Desa Mardinding 263 KK dan Dusun lau kawat 20 KK.

Total kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah \pm Rp 1.059.491.618.812. Kebutuhan permukiman dikhususkan untuk relokasi 1.258 KK. Berdasarkan data tersebut, dukungan pemerintah dalam penentuan jumlah kepala keluarga penerima dana relokasi mandiri telah maksimal, sesuai dengan jumlah KK yang ditetapkan oleh BPBD. Tetapi, jumlah dana yang dianggarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karo dalam implementasi kebijakan relokasi mandiri tersebut belum maksimal. Berdasarkan Perbup Karo No. 19 tahun 2018 disebutkan setiap KK peserta program relokasi mandiri menerima dana sejumlah Rp 110.000.000,- dengan rincian Rp 59.400.000,- untuk lahan rumah dan Rp 50.600.000,- untuk lahan pertanian. Dana tersebut tentu tidak memenuhi aspek relokasi mandiri yang menekankan pemindahan dari satu tempat ke tempat lain guna meningkatkan faktor keamanan, kelayakan, legalitas pemanfaatan dengan tetap memperhatikan keterkaitan antara yang dipindah dengan lingkungan alami dan binaan di tempat tujuan.

Bardach menegaskan ada empat kriteria dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan, meliputi kriteria *legality*, kriteria *politic acceptability*, kriteria *robustness under conditions of administrative implementation*, dan *improvability*. Keempat kriteria ini merupakan perangkat framing implementasi kebijakan relokasi mandiri. Namun pada penelitian ini peneliti menggunakan kriteria *politic acceptability* dalam menganalisis proses relokasi mandiri permukiman Desa Gurukinayan akibat kejadian erupsi Gunung api Sinabung Kabupaten Karo dimana dalam kriteria *politic acceptability* memuat beberapa aspek dalam mengidentifikasi dampak dari kebijakan dan mengkaji permasalahan yang terjadi dalam proses relokasi hingga tanggungjawab masyarakat.

Dalam menjalankan relokasi mandiri pemerintah Kabupaten Karo memerlukan dukungan dari berbagai pihak, antara lain Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Keuangan, Pemerintah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karo, organisasi kemasyarakatan, maupun organisasi non-pemerintah (Non-Government Organization/NGO). Pelibatan berbagai unsur dan elemen masyarakat menjadi komponen penting karena dengan melibatkan banyak pihak suatu kebijakan dapat berjalan dengan

optimal. Baik dari sisi perencanaan, pelaksanaan maupun *output* yang dihasilkan. Pada sisi lain, masing-masing pihak termasuk dukungan masyarakat akan ikut bertanggung jawab mengawasi jalannya suatu kebijakan yang pada gilirannya memenuhi unsur *check and balances* yang sangat dibutuhkan dalam proses implementasi kebijakan.

Bardach (2012:159) mengungkapkan bahwa :

“All policy is political, wheter the politics take place in a back room or within a legislature, an organization, or a community. You must build support and neutralize opponents. To do this at the interpersonal level, you must make arguments, frame and reframe ‘the facts’, call in favours, imply threats. At the organizational and institutional levels, you must mobilize allies, manipulate arenas and calendars, offer (and extract) concessions, and negotiate side-payments.”

Apa yang disampaikan oleh Bardach ini dapat dipahami bahwa kebijakan publik tidak bisa lepas dari pengaruh dukungan politik, dalam kebijakan keputusan politik berlangsung dengan peran legislasi, organisasi, atau komunitas dan harus mendukung serta menetralsir pihak-pihak yang tidak sependapat. Sehingga ia menekankan bahwa pemerintah perlu mendapatkan dukungan dengan membentuk bingkai sesuai dengan tujuan kebijakan dibuat.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan Linder dan Peter (Hill dan Hupe, 2002:174):

“Linder and Peter argue that implementation is but one reason why policies do not succeed. Besides they argue government is not about negotiation, it is about the use legitimate of authority.”

Pendapat Linder dan Peter dapat dimaknai kebijakan publik dapat dikatakan berhasil dipengaruhi oleh implementasi dan penggunaan legitimasi otoritas. Dalam kaitannya dengan kebijakan relokasi masyarakat desa kaki gunung Sinabung, legitimasi kuat pemerintah dalam melaksanakan otoritasnya sangat dibutuhkan sehingga implementasi relokasi tersebut dapat berjalan dengan lancar tanpa menimbulkan konflik seperti yang terjadi di Desa Lingga pada 2016.

Keterlibatan dan dukungan berbagai level institusi merupakan hal yang penting karena persoalan penanganan penanggulangan bencana erupsi gunung Sinabung di Kabupaten Karo bukan hanya tugas BPBD Kabupaten Karo saja, akan tetapi melibatkan banyak pihak. Termasuk dalam perumusan kebijakan akan memberi pandangan dan masukan yang komprehensif, sehingga platform dari kebijakan penanggulangan bencana menjadi lebih sempurna. Hal ini sejalan dengan paradigma *disaster management cycle*, yang memandang bahwa penanggulangan bencana terdiri

dari kegiatan pra bencana yang meliputi kesiapsiagaan menghadapi bencana, dan mitigasi yang biasa dikenal dengan aktivitas mengurangi dampak bencana (Khan, Vasilescu & Khan 2008:47).

Dalam kriteria *political acceptability* dipahami bahwa keterlibatan aktor kebijakan di luar pemerintah (Anderson, 2011: 48) akan mempengaruhi pelaksanaan relokasi ini. Hal ini bisa dilihat dari proses pembentukan Perda yang baru ada tahun 2019 (Perda No. 3 Tahun 2019) yang sudah diusulkan oleh Pemkab Karo sejak tahun 2016. Berkaca pada realitas tersebut menimbulkan kecenderungan tidak adanya dukungan politik. Baik pihak *official policy-makers* maupun *non official policy-makers* (Anderson, 2011:48) belum memprioritaskan perumusan kebijakan tersebut.

Masalah implementasi kebijakan publik yang biasa dihadapi dalam menangani permasalahan publik yang besar seperti manajemen bencana atau peningkatan kesehatan masyarakat sebagaimana yang dikemukakan May (3:2014) membutuhkan peran aktif dari pemerintah dari berbagai tingkatan. Maka, jika implementasi penanganan relokasi mandiri warga desa Gurukinayan hanya dibebankan pada BPBD Karo akan berisiko besar membuat kebijakan tersebut tidak dapat berjalan baik karena penanganan bencana termasuk dalam isu publik yang membutuhkan sikap aktif oleh pemerintah dari berbagai tingkatan.

Implementasi kebijakan dalam pembangunan hunian tetap khususnya relokasi mandiri tahap II tidak hanya membutuhkan dukungan finansial, dalam hal ini bantuan dana sebesar Rp 110.000.000,- per KK untuk 33 KK Desa Gurukinayan yang bersumber dari APBN. Namun dukungan politik juga sangat dibutuhkan agar kebijakan yang telah diatur dari pusat akan ditemukan kesesuaian yang diterjemahkan oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini, dukungan politik yang diberikan melalui Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2018 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Erupsi Gunung Api Sinabung di Kabupaten Karo Tahun 2018-2019 dan Peraturan Daerah Kabupaten Karo No. 3 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Bencana keluar pada 2019, sementara program relokasi tersebut telah diselenggarakan sejak 2016. Sehingga muncul kecenderungan dukungan politik terkesan lemah. Tujuan Kebijakan Relokasi yaitu supaya hunian tetap dapat menjadi objek wisata. Relokasi mandiri itu bisa membuat masyarakat kita pencar-pencar. Pihak legislatif Kabupaten Karo mendorong agar pemerintah proaktif memikirkan rencana ke depan seperti meminta izin kementerian untuk membangun lokasi wisata di wilayah yang menjadi teritori kementerian. Hal ini bertujuan menjadi pendukung perekonomian masyarakat, mengingat masyarakat mayoritas bekerja sebagai petani.

Dukungan politik dari DPRD Kabupaten Karo dalam pelaksanaan relokasi mandiri dapat diwujudkan dalam berbagai hal. Salah satu dukungan politik adalah dengan melakukan pengawasan dan kebijakan *budgeting* dalam pelaksanaan relokasi mandiri dimana dalam pelaksanaan kebijakan pasti akan membutuhkan anggaran program, oleh karena itu pengawasan (monitoring) dalam kebijakan relokasi mandiri perlu mengacu pada produk legislasi, hal ini diwujudkan dalam bentuk penerbitan Perda Kebencanaan guna mendukung pengimplementasian dari dukungan politik tersebut.

Lembaga legislatif dan eksekutif harus bekerjasama untuk menyempurnakan pembangunan hunian tetap. Selain itu segi dukungan dalam pelaksanaan pembangunan hunian tetap diperoleh juga dari masyarakat, pemerintahan provinsi dan juga pusat. Hal ini termasuk dalam pemilihan lokasi untuk pembangunan hunian tetap juga adanya persetujuan dari masyarakat sekitar yang memiliki lahan tersebut. Dalam implementasi kebijakan tersebut, tidak menutup kemungkinan bahwa masih ada kelompok masyarakat yang menolak kebijakan dengan berbagai pandangan. Dilihat dari sudut pandang masyarakat yang menolak kebijakan relokasi disebabkan ketidakadilan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan. Dampaknya adalah masyarakat tidak percaya terhadap kredibilitas pemerintah dalam memberikan solusi atas sebuah keputusan publik.

Kekokohan dan Improvabilitas

Kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah bertujuan untuk mengatasi maupun mengurangi masalah-masalah publik yang terjadi. Tidak jarang kebijakan yang telah dirumuskan tersebut merupakan cara yang tepat, namun dalam praktiknya masih tergolong lemah dan tidak dilakukan seperti seharusnya. Artinya ada perbedaan dengan apa yang telah dirumuskan dengan praktik yang dilakukan di lapangan.

BPBD dibentuk pada awal tahun 2014. Sehingga dilakukan perubahan pada Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 01 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Karo disisipkan satu BAB, yaitu BAB VIII A mengenai kedudukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah serta hasil dokumentasi tentang uraian tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Karo. Dengan demikian ada perubahan tupoksi organisasi perangkat daerah, penanggulangan bencana yang sebelumnya ada pada Dinas Sosial dan Bakesbanglinmas menjadi tugas dan tanggungjawab BPBD (Sihombing & Manurung, 2018:203).

Dalam pemilihan lokasi relokasi mandiri pemerintah sepenuhnya menyerahkan kepada korban pengungsi yang berhak mendapatkan bantuan hunian, menetapkan dimana hingga alokasi

dana langsung ditransfer ke masyarakat. Di dalam petunjuk teknis diberikan hak memilih dan membangun rumah tapi memang dibatasi di Kabupaten Karo tidak boleh di luar Kabupaten Karo. Dikarenakan lahan yang belum tersedia dan belum mendapatkan izin dari Kementerian Kehutanan terkait hunian tetap. Sehingga relokasi mandiri menjadi alternatif BPBD untuk mempercepat proses relokasi.

Berdasarkan temuan di lapangan relokasi mandiri ini muncul karena kurangnya dukungan lahan yang ditetapkan oleh kementerian agar dapat dikelola oleh masyarakat. Pasca implementasi kebijakan Relokasi Mandiri tahap I masih ada empat desa seperti, Berastepu, Gurukinayan, Gamber, dan Kuta Tonggal dengan jumlah 1682 KK. Untuk relokasi mandiri pemerintah memberikan 2 bantuan kepada masyarakat yaitu, bantuan dana rumah dan bantuan lahan usaha tani. Untuk bantuan dana rumah, BDR dan lahan tapak rumah ini dikasih dana Rp 59.400.000,- per KK, untuk lahan usaha taninya Rp 50.600.000.-

Dalam petunjuk teknis bahwa sebelum dilakukan pembangunan hunian tetap terlebih dahulu dilakukan pendataan penerima bantuan dengan prinsip “rumah dibantu rumah” dan atau “lahan ganti lahan”. Skema yang dilakukan pada relokasi tahap II ini dilakukan dengan skema relokasi mandiri. Relokasi mandiri artinya pemerintah menyiapkan dana stimulan sebesar Rp 110.000.000 per KK untuk biaya pembangunan rumah yang disebut dengan Bantuan Dana Rumah (BDR) senilai Rp 59.400.000,- dan biaya lahan usaha tani yang disebut dengan Bantuan Dana Lahan Usaha Tani (BDLUT) senilai Rp 50.600.000,- (Peraturan Bupati Karo Nomor 19 Tahun 2018).

Relokasi mandiri untuk pembangunan hunian tetap bagi pengungsi Gunung Sinabung ada beberapa pilihan kategori sebagai berikut:

- a. Menyiapkan lahan tapak dan pembangunan rumah secara berkelompok di satu hamparan yang terpisah atau menyatu dengan lahan usaha tani dan masih di dalam wilayah Kabupaten Karo. Apabila hunian tetap dibangun secara berkelompok di satu hamparan maka beberapa infrastruktur akan dibangun seperti air bersih, jaringan listrik, dan akses jalan menuju hunian tetap.
- b. Menyiapkan lahan tapak dan pembangunan rumah secara tidak berkelompok, terpisah atau menyatu dengan lahan usaha tani dan masih di dalam wilayah Kabupaten Karo

Dalam menangani kebencanaan di Kabupaten Karo khususnya dalam pelaksanaan relokasi, BPBD turun ke lapangan melihat secara langsung lahan yang dipilih oleh masyarakat dalam relokasi mandiri tahap II. Dalam proses persiapan lahan untuk relokasi tahap III BPBD juga ke Siosar untuk melihat secara langsung. Selain itu, dalam pencairan dana stimulan untuk hunian

tetap, masyarakat berurusan dengan BPBD dengan menyerahkan berkas-berkas yang dibutuhkan. BPBD khususnya bagian rehabilitasi dan rekonstruksi melayani masyarakat pengungsi tersebut.

Kewenangan BPBD Kabupaten Karo dalam pembangunan hunian tetap relokasi mandiri tahap II adalah memeriksa kelengkapan berkas sehingga dana yang dibutuhkan masyarakat dalam membeli lahan dan membangun rumah dapat dilaksanakan. Skema relokasi mandiri ini, menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat untuk memilih lokasi yang diinginkan dan membangun rumahnya tetapi sesuai dengan aturan petunjuk teknis yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan kegiatan relokasi mandiri.

Hal ini selaras dengan konsep penggunaan kewenangan yang dikemukakan Al-Habil (2011:123-124) bahwa penggunaan otoritas oleh pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pada era modern memiliki tujuan yang didasarkan pada masukan masyarakat maupun organisasi non pemerintah. Pemerintah dapat menggunakan alat keamanan seperti polisi untuk memastikan tujuan kebijakan yang telah disepakati tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Maka, kesepakatan tujuan kebijakan relokasi yang diambil untuk mengurangi dampak kerugian yang lebih besar di waktu yang akan datang dapat diimplementasikan secara terukur dengan mengikutkan alat pengamanan negara.

Bahkan dalam konteks darurat bencana, menurut Knoepfel, Larrue, Varone, dan Hill (2012:159-160) menegaskan pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu seperti memberi izin atau pengecualian tertentu terhadap kelompok sasaran, dalam hal ini masyarakat untuk mencegah kerugian yang lebih besar. Maka dari itu, kebijakan relokasi mandiri masyarakat Desa Gurukinayan tersebut harus didorong agar dapat terlaksana dengan target capaian yang telah disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat.

Kemudian penggunaan otoritas yang digunakan menurut Keping (2017:3) diarahkan untuk memelihara ketertiban dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah untuk memenuhi tujuan itu dapat dilakukan dengan cara membimbing, mengatur, dan mengarahkan masyarakat. Maka dari itu, pemerintah dapat memberikan bimbingan dan pandangan terhadap masyarakat Desa Gurukinayan agar memahami dan kooperatif dalam mensukseskan kebijakan relokasi mandiri tersebut. Maka, kesepakatan tujuan kebijakan relokasi yang diambil untuk mengurangi dampak kerugian yang lebih besar di waktu yang akan datang dapat diimplementasikan secara terukur dengan mengikutkan alat pengamanan negara.

Komitmen kelembagaan dapat dikatakan sebagai pendorong suatu lembaga atau badan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Komitmen kelembagaan dari sisi terkecil dapat dilihat dari bagaimana sumber daya manusia yang bekerja di lembaga tersebut menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Tekad dan ketekunan sumber daya manusia yang bekerja dalam suatu lembaga atau badan juga berpengaruh besar pada komitmen lembaga. Komitmen BPBD Kabupaten Karo dalam menjalankan tugas dalam pembangunan hunian tetap pengungsi Gunung Sinabung dinyatakan dengan pengupayaan pembuatan rencana kontingensi percepatan penanganan pengungsi erupsi Gunung Sinabung, sedangkan DPRD Karo sebagai lembaga legislasi melakukan upaya pengadaan Perda tentang penanggulangan bencana. Dibalik komitmen institusi/lembaga, komitmen implementor atau agen pelaksana juga menjadi perhatian peneliti dimana besarnya tekanan dari masyarakat menyebabkan menurunnya daya kepercayaan diri dari agen pelaksana dalam menjalankan tugasnya.

Dalam penanggulangan bencana erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo yang ditangani oleh BPBD sejak tahun 2014 khususnya pembangunan hunian tetap pada tahun 2016 tetapi juga didukung oleh pemerintah, masyarakat, serta dunia usaha. Artinya pelayanan masyarakat pengungsi merupakan tugas dan tanggungjawab daripada pemerintah daerah. Semua komponen ini harus saling mendukung tugas-tugas BPBD dan partisipasi masyarakat menjadi hal yang penting dalam subjek kebijakan.

Komitmen dari para implementor sangat diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam penanganan pembangunan hunian tetap ini. BPBD sebagai lembaga yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dalam hal kelengkapan berkas-berkas untuk pencairan dana membantu masyarakat agar proses pencairannya dapat diterima masyarakat dengan cepat. Selain itu diperlukan juga, komitmen dan sikap agen pelaksana, yakni pegawai BPBD dalam melaksanakan tugas mereka. Tetapi, masih terjadi tekanan yang dialami pegawai BPBD ketika melaksanakan tugas, yakni komunikasi masyarakat yang kurang kooperatif membantu pelayanan pegawai BPBD.

Namun menurut Howlett (2018:8), kendala yang ditemukan dalam proses pelaksanaan kebijakan dapat diatasi jika kebijakan alternatif yang akan diambil ke depan berlandaskan pada tujuan kebijakan yang diinginkan melalui proses integrasi yang baik, dapat menjelaskan dan mampu memprediksi alur yang terjadi sehingga tidak ada masalah yang muncul ketika kebijakan alternatif yang disusun telah masuk pada tahap implementasi.

Di sisi lain, menurut Tummers dan Bekkers (2014:532) pejabat publik yang bertugas langsung melayani masyarakat (*street-level bureaucrats*) dalam hal BPBD yang melakukan kontak langsung dengan masyarakat harus memiliki kebijaksanaan yang secara positif dan menimbulkan rasa kebermaknaan oleh masyarakat sehingga pada gilirannya menjadi kooperatif dan turut mensukseskan kebijakan relokasi mandiri tersebut.

Capability atau kapabilitas merupakan kemampuan yang dimiliki oleh suatu lembaga dalam menjalankan tugasnya. Dalam meningkatkan kemampuan pegawai, BPBD mengikuti pelatihan-pelatihan yang diselenggarakan BPBD Provinsi serta BNPB. Peningkatan kapasitas pegawai BNPB menyelenggarakan pelatihan-pelatihan penanganan bencana minimal satu hingga dua kali setahun.

Selain penguatan kapasitas dan kapabilitas internal BPBD, BNPB juga melakukan penguatan yang menyasar kepada subjek kebijakan yang meliputi perangkat desa, tokoh masyarakat, camat dan masyarakat untuk mengikuti yang berkaitan dengan cepat tanggap kebencanaan.

Dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusianya, sub bagian rehabilitasi dan rekonstruksi BPBD Kabupaten Karo mengikuti pendidikan dan pelatihan (Diklat) yang diselenggarakan oleh BNPB mengenai penanganan kebencanaan khususnya dalam penanganan relokasi tahap III yang akan dilakukan di Desa Siosar di Jakarta. Dalam Diklat tersebut juga dibahas mengenai komunikasi dan assesment lanjutan yang dilakukan BPBD dengan masyarakat untuk mengurus kelengkapan berkas untuk pencairan dana bantuan.

Kapasitas agen pelaksana juga dilihat dalam pemberian dana dalam pembangunan hunian tetap. Hingga pembangunan tahap ke II (dua), sumber pendanaan masih diturunkan dari APBN. Hal tersebut disebabkan Pemerintah Kabupaten Karo tidak cukup memiliki kemampuan keuangan memberikan dana untuk melaksanakan pembangunan hunian tetap. Keterbatasan pendanaan membuat Pemerintah Kabupaten Karo meminta usulan kepada Pemerintah Pusat agar pelaksanaan percepatan pembangunan wilayah relokasi dapat terlaksana. Dalam hal ini Pemerintah Pusat bertanggung jawab dengan memberikan dana bantuan diperoleh dari kementerian melalui dana hibah, setelah dianggarkan dalam APBD Kabupaten Karo dengan melibatkan semua SKPD, tim teknis, mereka akan mendata kerusakannya dan apa saja yang dibutuhkan dalam pembangunannya. Hingga saat ini BPBD Kabupaten Karo telah menerima hibah sebanyak tiga kali untuk relokasi mandiri, hibah pertama tahun 2015, hibah kedua tahun 2017 untuk fasilitas umum dan fasilitas sosial, hibah ketiga tahun 2018 ini untuk relokasi tahap III.

Dalam melaksanakan kebijakan, perbedaan status pendidikan yang dimiliki pegawai atau agen implementor memberikan perbedaan dalam melaksanakan pekerjaannya tetapi hal tersebut dapat diatasi. Pegawai perlu beradaptasi dalam pekerjaannya sehingga apabila ada hambatan dapat diminimalisir, sebab dalam pelaksanaan teknis masih dimandatkan kepada BPBD Kabupaten. Sedangkan BPBD memiliki keterbatasan dalam pelaksanaan tugasnya dimana badan berbeda dengan dinas. Kalau badan penanggulangan bencana daerah lebih dititikberatkan untuk koordinasi. Hambatan-hambatan muncul disebabkan pegawai belum terbiasa menghadapi bencana, pegawai tidak terbiasa dengan pekerjaan yang baru namun dengan berjalannya waktu diharapkan pegawai belajar menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang ada begitu. Selain pekerjaan yang terbilang baru. Struktur dan sistem organisasi juga belum akomodatif terhadap pekerjaan yang ada. Keberadaan BPBD Karo sebagai organisasi dengan struktur dan sistem kerja yang dirancang untuk penanggulangan bencana masih perlu beradaptasi.

Hambatan-hambatan yang dialami pegawai BPBD berperan langsung melayani masyarakat merupakan tantangan yang harus dihadapi BPBD Karo karena perangkat kerja yang ada kurang dipersiapkan untuk menghadapi krisis bencana sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari kehadiran institusi BPBD Karo yang baru dibentuk tahun 2014 pasca erupsi Gunung Sinabung. Konsekuensi negatif tersebut seharusnya dapat diantisipasi melalui pemahaman daerah yang memiliki risiko bencana alam sebagaimana yang dikemukakan oleh Duchek (2019:228).

Pendanaan relokasi tetap berasal dari pusat dan diberikan ke masyarakat dengan cara bertahap melalui APBD Kabupaten Karo. Sedangkan kewenangan dari BPBD Kabupaten Karo dalam pembangunan hunian tetap relokasi mandiri tahap II adalah memeriksa kelengkapan berkas agar dana yang dibutuhkan masyarakat dalam membeli lahan dan membangun rumah dapat dilaksanakan. Skema relokasi mandiri ini, menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat untuk memilih lokasi yang diinginkan dan membangun rumahnya tetapi sesuai dengan aturan petunjuk teknis yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan kegiatan relokasi mandiri.

Keterbatasan kapabilitas pemerintah daerah dalam menanggulangi bencana sehingga membutuhkan dukungan pemerintah pusat sesuai dengan yang dikemukakan Kusumasari, Alam, dan Siddiqui (2010:444-445) disebabkan hambatan kurangnya personel pelaksana penanggulangan bencana di daerah, sumber finansial daerah yang terbatas, hingga sikap pemerintah daerah yang cenderung apatis karena keterbatasan sumber daya sehingga tidak mampu melakukan kebijakan penanggulangan yang efektif. Oleh sebab itu, meski BPBD telah dibentuk di Kabupaten Karo sebagai garda terdepan dalam menanggulangi bencana erupsi Gunung

Sinabung, namun organisasi tersebut, baik dari sisi kebijakan, sumber keuangan hingga pelatihan dan peningkatan kapabilitas personel menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.

Organization support atau dukungan organisasi atau institusi legal menjadi hal yang penting bagi sebuah organisasi untuk mendukung tugas dan tanggungjawab yang dimiliki. Dukungan organisasi dapat berupa peralatan yang dimiliki, fasilitas fisik, dana, dan layanan lainnya. Fasilitas yang dimiliki merupakan pinjam pakai dari BNPB, seperti mobil, sepeda motor, ambulance, truk juga ada tapi pinjam pakai dari BNPB.

Ketika bencana terjadi, implementasi penanganan bencana di lapangan perlu dukungan organisasi terutama dalam kesiapan dari berbagai aktor kebijakan. Dimana setiap upaya penanganan mitigasi bencana erupsi setiap aktor harus memiliki kapasitas untuk bertindak bersama, Dalam hal ini, kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi dari 4 (empat) elemen penting yaitu prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan (*leadership*), pengetahuan (*knowledge*), dan sumber daya (*resources*). Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama seringkali dipandang sebagai hasil dari interaksi penggerakan prinsip bersama dan motivasi bersama sehingga memastikan tindakan dan dampak penanganan penanggulangan bencana yang lebih efektif. Bencana tidak dapat diprediksi seberapa besar dampak yang diakibatkan. Bencana adalah sesuatu hal yang bersifat kompleks. Jika penanganan dilakukan tidak tetap dengan kesiapan institusi atau organisasi maka bisa saja pelaksanaan penanganan tidak terkendali. Akan tetapi kesiapsiagaan agen pelaksana dalam melakukan penanganan dan mitigasi harus mampu mengurangi dampak buruk yang terjadi. Oleh karena itu dibutuhkan fasilitas dan sarana dalam mendukung pelaksanaan penanggulangan bencana. Berdasarkan temuan di lapangan fasilitas yang dimiliki BPBD masih sangat minim apabila keadaan darurat fasilitas tersebut tidak akan memadai, disini ada mobil/truk serbaguna, ambulance, sepeda motor, sebagai institusi yang cepat tanggap maka kebutuhan akan daya dukung fasilitas sangat menentukan seberapa mampu institusi menjalankan tanggungjawabnya. Dari informasi di atas bahwa ada berbagai fasilitas yang dimiliki BPBD yang berstatus simpan pinjam yang diberikan oleh BNPB diantaranya mobil/truk serbaguna, ambulance, sepeda motor. Tetapi apabila bencana alam dalam status darurat fasilitas yang dimiliki BPBD tidaklah cukup.

Fasilitas yang sangat terbatas menjadi kendala utama yang dihadapi BPBD ketika terjadi bencana. Seperti ketika Gunung Sinabung meletus pada tanggal 2 Februari 2019 lalu, daerah Tiganderket tertutup abu vulkanik yang membuat visibilitas di daerah tersebut sangat terbatas. Akibatnya, BPBD membutuhkan mobil penyiram debu dan sisa-sisa erupsi. Status fasilitas mobil

penyiram debu hanya dimiliki oleh BPBD Provinsi Sumatera Utara. Mobil penyiram debu tersebut dibutuhkan karena gunung Sinabung masih cukup sering menghembuskan abu sisa-sisa erupsi, sehingga keberadaan mobil tersebut sangat penting bagi BPBD.

Selain penanggulangan bencana, hambatan lain yang dihadapi BPBD adalah proses pembangunan hunian tetap. Hambatan tersebut berupa 28 hamparan lahan, yang mana BPBD dan Pemerintah harus membangun fasilitas umum, fasilitas sosial, termasuk akses jalan, listrik, air bersih, dan drainase.

Kesalahan pendataan yang dialami membuat proses verifikasi data warga penerima dana membutuhkan waktu yang cukup lama. Namun, kesalahan ini tidak serta merta disebabkan BPBD melainkan juga datang dari masyarakat. Kepala Desa setempat tidak menyertakan seluruh warganya. Selain itu ditemukan kasus warga yang tidak mengetahui informasi hunian tetap disebabkan lokasi pengungsian yang terpisah dengan tempat pengungsian desa.

Seluruh fasilitas hunian tetap masih belum selesai disebabkan waktu yang dibutuhkan masyarakat dalam menentukan lokasi hunian tetap yang relatif lama. Sedangkan fasilitas pendukung akan dibangun apabila hunian tetap telah rampung.

Keterbatasan sarana dan prasarana menyebabkan dukungan organisasi yang dilakukan BPBD masih minim terutama ketika terjadi darurat kebencanaan. Dukungan organisasi terkait, seperti BNPB dan BPBD Provinsi sangat membantu BPBD dalam melaksanakan tugas, terutama dalam penanganan bencana meletusnya Gunung Sinabung. Fasilitas hunian tetap yang belum rampung dikarenakan hanya masalah waktu namun dananya sudah disiapkan.

Dukungan Pemerintah Daerah Karo yang menitikberatkan penanggulangan bencana kepada BPBD yang cenderung berkoordinasi dengan BNPB merupakan bentuk sikap yang minim pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana yang terjadi di daerah tersebut. Menurut Dae Woong Lee (2019:5) pemerintah daerah harus menjadi pihak yang mampu menyusun pedoman, penetapan status kebencanaan, hingga berperan aktif untuk menjalin kerjasama dengan organisasi lain atau pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah adalah pihak yang langsung berinteraksi dengan masyarakat terdampak bencana.

Di sisi lain, pemerintah daerah juga dapat membuka kerjasama dengan lembaga pemerintah, non-pemerintah atau organisasi profesi yang mampu memberikan masukan lintas disiplin seperti pendekatan sosial maupun teknis agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara optimal sebagaimana yang dikemukakan oleh Xu dan Lu (2018:273).

Kemudian, agar koordinasi pelaksanaan kebijakan relokasi dapat berjalan secara maksimal oleh lintas organisasi yang menjalankan fungsi lintas disiplin ilmu tersebut, perlu dibentuk rencana manajemen bencana yang jelas agar tugas pokok dan fungsi setiap organisasi dapat berjalan secara terorganisir, mulai dari manajemen di tingkat puncak, penyeragaman tujuan yang telah disepakati hingga pusat penyedia informasi yang kompeten yang mudah diakses oleh sasaran kebijakan, dalam hal ini masyarakat Desa Gurukinayan sebagaimana yang dikemukakan oleh Manyasi dan Mukuna (86:2016).

PENUTUP

Relokasi masyarakat Desa Gurukinayan belum berjalan maksimal. Keadaan tersebut disebabkan BPBD Kabupaten Karo belum maksimal dalam menggunakan otoritasnya dalam mendata masyarakat dan membangun hunian tetap yang memenuhi aspek relokasi mandiri. Di sisi komitmen institusi pelaksana, keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki BPBD membuat proses pendataan dan verifikasi penduduk penerima kebijakan relokasi mandiri belum maksimal. Namun, BPBD telah melakukan sejumlah upaya dalam meningkatkan kapabilitas sumber daya manusianya melalui pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan BNPB. Di sisi lain, dukungan masyarakat dalam mensukseskan kebijakan relokasi mandiri juga sangat dibutuhkan sehingga implementasinya dapat berjalan secara maksimal.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo, masyarakat desa, Pemerintah Kabupaten Karo, dan Relawan. Serta pendanaan dari Talenta USU tahun anggaran 2019.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Habil, W. (2011). *Governance and government in public administration*, Academic Journals 3, Issue 5, pp. 123-128, academicjournals.org/jpapr.
- Anderson, J. (2011). *Public Policymaking (7th Edition)*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Baran, B., Shannock, L.R. & Miller, L.R. (2011). *Advancing Organizational Support Theory into the Twenty-First Century World of Work*. Springer Link. 27 pp. 123-147. DOI 10.1007/s10869-011-9236-3
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving (Fourth edition)*. California: Sage Publications.

- BNPB. (2018). *Meski Gunung Sinabung Meletus, Relokasi Jalan Terus*. Diakses pada 9 Februari 2019 dari <https://bnpb.go.id/meski-gunung-sinabung-meletus-relokasi-jalan-terus>.
- Chiemeke, K.C., Ashari, H., & Muktar, S.N. (2018). *Investigating the Impact of Organizational Policy Towards Quality of Work Life on Employee Engagement in Manufacturing Company Nigeria*. *Sciend*. 4 No. 2, pp. 141–152, DOI: 10.2478/ejes-2018-0047
- Duchek, S. (2019). *Organizational resilience: a capability-based conceptualization*. Springer Link. 13, Issue 1, pp. 215-246. doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7
- Dae Woong Lee (2019). *Local government's disaster management capacity and disaster resilience*. *Local Government Studies*. Routledge; Taylor and Francis Group. doi:10.1080/03003930.2019.1653284
- Fitrianti, N., & Fadhilah, N., L. (2018). *Relokasi Permukiman Warga Bantaran Sungai Ciliwung di Provinsi Jakarta*. *Lentera Hukum*. 5 (2), pp. 277-289. doi:10.19184/ejrh.v5i2.6788
- Hill, M. & Hupe, P., 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London-Thousand Oak-New Delhi: Sage Publications.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process 4th edition*. Edinburgh, England: Pearson Education Limited.
- Howlett, M. (2018). *Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach*, Sage. 1, issue 28, pp. 8. doi:10.1177/0952076718775791.
- Jiuping Xu & Yi Lu (2018) *Towards an earthquake-resilient world: from postdisaster reconstruction to pre-disaster prevention*, *Environmental Hazards*. 17, Issue 4, 269-275. doi: 10.1080/17477891.2018.1500878
- Keping, Y. (2017). *Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis*. Springer Link. 11, Issue 1, pp. 3. doi: <https://doi.org/10.1007/s40647-017-0197-4>.
- Khan, H., Vasilescu, L.G., & Khan, A. (2008). *Disaster Management Cycle – A Theoretical Approach*, *Management and Marketing Journal*. 6, Issue 1, pp. 43-50.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2012). *Public Policy Analysis*, Bristol, Policy Press.
- Kusuma, B., Alam, Q., & Siddiqui K., (2010). *Resource capability for local government in managing disaster*, Emerald Group Publishing Limited. 19 No. 4, pp. 444-445. www.emeraldinsight.com/0965-3562.htm.
- Lupi, M. & Miller, S.A. (2014). *Short-Lived Tectonic Switch Mechanism For Long Term Pulses Of Volcanic Activity After Mega-Thrust Earthquakes*, *Solid Earth*, 5, 13–24, doi:10.5194/se-5-13-2014.

- Manysasi, B.N. & Mukuna, T. E., (2016). *Disaster Management: Planning and Communication Approaches Used In Organizations In Kenya*, Conscientia Beam. 4, No. 2, pp. 84-89. doi: 10.18488/journal.61/2016.4.2/61.2.84.89
- Martanto, F., & Sagala, S.A. (2014). Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Persoalan Relokasi Pasca Bencana Lahar Dingin di Kali Putih. Bandung: SAPPK Institut Teknologi Bandung.
- Mavhura, E., Collins, A., Bongo, P.P. (2017). *Flood vulnerability and relocation readiness in Zimbabwe*. Disaster Prevention and Management: An International Journal. 26 Iss 1 pp. 41 – 54
- May J. (2014). *Implementation failures revisited: Policy regime perspectives*. Sage. 1, issue 23. Pp. 3, sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav. doi: 10.1177/0952076714561505.
- Morselli, D. & Passini, S. (2011). *New Perspectives on the Study of the Authority Relationship: Integrating Individual and Societal Level Research*. Blackwell Publishing, Ltd. 41 Issue 3. Pp. 29-307. doi:10.1111/j.14685914.2011.00459.x
- Pandia, S.L., Rachmawati, R., & Mei, E.T.W. (2016). Relokasi Permukiman Desa Suka Meriah Akibat Kejadian Erupsi Gunung Api Sinabung Kabupaten Karo, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota (Journal of Regional and City Planning) vol. 27, no. 2, pp. 137-150.
- Sihombing, T. & Siahaan, A.Y.S. (2018). *Evaluation of Implementation of Disaster Management Policy of Local Disaster Management Board (BPBD) Karo*, Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR).141, pp. 194-199.
- Sihombing, T. & Manurung, R.K.P. (2018) *Implementation of Sinabung Eruption Disaster Management Policy at Post Disaster Stage*, Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR), volume 141, pp. 200-204.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014) *Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion*, Public Management Review.16, Issue 4, Pp.532.doi: 10.1080/14719037.2013.841978
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015) *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society.34, 3-4, pp. 165-171, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Bupati Karo. (2018). Peraturan Bupati Karo No. 19 tahun 2018 Tentang Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana Erupsi Gunungapi Sinabung Dikabupaten Karo Tahun 2018-2019
- Peraturan Pemerintah. (2018). Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2008). Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana