



## Implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Karo dalam relokasi masyarakat terdampak erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo Sumatera Utara

Mansur Ginting<sup>1</sup>, Asima Yanty Sylvania Siahaan<sup>2</sup>, Hendra Harahap<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Universitas Sumatera Utara

<sup>1</sup>[mansurginting72@gmail.com](mailto:mansurginting72@gmail.com)

### Info Artikel :

Diterima :

5 Juli 2022

Disetujui :

15 Juli 2022

Dipublikasikan :

25 Juli 2022

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo dalam relokasi masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung yang dilaksanakan dalam beberapa tahap. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif tipe deskriptif. Teknik penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling, serta pengumpulan data dengan melakukan observasi dan dokumentasi ke lokasi relokasi. Berdasarkan fenomena penelitian terkait relokasi, dideskripsikan faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan menurut teori George C. Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan yang dilaksanakan sudah berjalan dengan baik, walaupun masih terdapat keluhan masyarakat serta permasalahan mengenai keterlambatan pembangunan rumah hunian, ketersediaan lahan usaha tani yang tidak mencukupi, administrasi kependudukan, sarana dan prasarana belum maksimal. Faktor pendukung dalam implementasi kebijakan ini adalah standar dan sasaran serta hubungan antar organisasi dengan lembaga terkait berjalan dengan baik. Faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan yaitu: keterbatasan anggaran, lahan relokasi yang tidak memadai, kondisi sosial dan administrasi kependudukan tidak valid. Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini agar pihak Pemerintah lebih aktif mensosialisasikan kebijakan; mengusulkan penambahan anggaran ke Pemerintah Pusat, dan secepatnya mengusulkan izin pemanfaatan lahan untuk lokasi relokasi ke Pemerintah Pusat.

**Kata kunci:** Implementasi Kebijakan, Relokasi, Dampak Erupsi Gunung Sinabung

### ABSTRACT

*The purpose of this research is to describe the implementation of karo district government policy in the relocation of the community impact erupsi Gunung Sinabung which is implemented in several stages. The method used in this study is a descriptive type qualitative method. Informant determination techniques using purposive sampling techniques, as well as data collection by conducting observations and documentation to the relocation site. Based on the phenomenon of research related to relocation, it is described factors that are considered to influence the implementation of policy according to the theory of George C. Edward III. The results showed that in the implementation of the policy implemented has been running well, although there are still community complaints and problems regarding delays in the construction of residential houses, insufficient availability of farmland, population administration, facilities and infrastructure have not been maximized. Supporting factors in the implementation of this policy are standards and objectives and the relationship between organizations and related institutions is running well. Factors that become obstacles to the implementation of policies are: budget constraints, inadequate relocation land, social conditions and invalid population administration. Recommendations resulting from this study to make the Government more active in disseminating policies; proposed an additional budget to the Central Government, and immediately proposed a land use permit for the relocation site to the Central Government.*

**Keywords :** Implementation of Policy, Relocation, Impact of Mount Sinabung Eruption



©2022 Penulis. Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License.  
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

## PENDAHULUAN

Kabupaten Karo merupakan daerah rawan bencana gempa vulkanik, karena terdapat dua Gunung yaitu: Gunung Sinabung dan Gunung Sibayak. Gunung Sinabung terakhir kali meletus sekitar tahun 1600. Sejak tahun 2010 Gunung Sinabung kembali aktif diawali dengan adanya gempa vulkanik dan terjadi erupsi. Erupsi Gunung Sinabung berlangsung cukup lama hingga tahun 2021 erupsi Gunung Sinabung masih terjadi. Erupsi yang terjadi berdampak kepada masyarakat yang bermukim di sekitar

Gunung Sinabung. Kejadian ini menyebabkan masyarakat harus mengungsi ke daerah yang aman. Dengan tidak tahunya kapan berakhir bencana Gunung Sinabung maka relokasi untuk pengungsi erupsi Gunung Sinabung harus dilaksanakan relokasi untuk pengungsi erupsi Gunung Sinabung.

Desa-desanya yang berada pada kawasan rawan bencana radius 3 km dari Gunung Sinabung adalah : Desa Bakerah, Desa Simacem dan Desa Sukameriah. Desa yang berada pada kawasan rawan bencana radius 5 km adalah : Desa Gurukinayan, Desa Berastepu, Desa Gamber, Desa Kuta Tonggal, dan Dusun Sibintun. Ketika di suatu daerah terjadi bencana dan mengakibatkan kerusakan dan kerugian serta terganggunya roda perekonomian di masyarakat, pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat bertanggungjawab dalam penanggulangan bencana. Pemerintah Daerah Kabupaten Karo harus memberikan jaminan dalam pemenuhan hak masyarakat pengungsi dampak erupsi Gunung Sinabung yang dilaksanakan secara adil sesuai dengan standar pelayanan untuk mengantisipasi korban jiwa yang lebih banyak. Sejak erupsi Gunung Sinabung terjadi Pemerintah Kabupaten Karo berkoordinasi dengan pemerintah pusat melaksanakan tanggap-darurat dan penanganan pasca bencana dengan menetapkan peristiwa ini sebagai bencana alam.

Dalam penanganan bencana ini Pemerintah Kabupaten Karo menggunakan dana APBD, dana APBD Provinsi Sumatera Utara, Dana Hibah Rehabilitasi dan Rekonstruksi (RR), Dana Siap Pakai (DSP) atau Dana Pemerintah Pusat melalui BNPB. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Karo terbentuk pada tanggal 22 Januari 2014. Sebelum BPBD Kabupaten Karo dibentuk penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan oleh TNI, BPBD Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Daerah Kabupaten Karo. Setelah BPBD Kabupaten Karo terbentuk penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Pusat.

Sejak tahun 2014 (saat penulis menjadi anggota DPRD Kabupaten Karo sampai sekarang (2021) banyak keluhan dan permasalahan disampaikan masyarakat pengungsi Sinabung kepada lembaga DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Karo antara lain :

1. Pendataan Pengungsi yang bermasalah. Pendataan pengungsi yang bermasalah disebabkan oleh administrasi kependudukan masyarakat terdampak erupsi Gunung Sinabung belum jelas. Hal ini menyebabkan masalah-masalah dalam proses relokasi pengungsi Gunung Sinabung. Hal ini disampaikan oleh masyarakat yang terdampak erupsi Gunung Sinabung melalui audiensi dan surat ke DPRD Kabupaten Karo antara lain Surat kepada Ketua DPRD Kabupaten Karo perihal Permohonan Verifikasi Ulang atas Bantuan Rumah untuk Relokasi Warga Desa Sukanalu di Siosar, Surat kepada Ketua DPRD perihal Penyampaian Nama-nama Masyarakat Sukanalu Yang Diduga Tidak Memiliki Rumah di Desa Sukanalu Tetapi Mendapat Rumah Di Relokasi Sukanalu di Siosar, Surat dari Camat Simpang Empat perihal Penghapusan Data warga Desa Berastepu dari Penerima Bantuan Lahan dan Rumah Relokasi Tahap III. Begitu juga dengan adanya pengungsi Sinabung yang tidak terdata dalam mendapatkan bantuan dan relokasi. Hal ini menyebabkan perubahan data terus menerus dan juga perubahan kebijakan Pemerintah yang menyebabkan proses relokasi tidak tuntas dengan cepat dan tepat.
2. Proses relokasi yang lambat Lambatnya proses relokasi dengan banyaknya masalah-masalah membuat masyarakat yang berdampak pascabencana Gunung Sinabung menyampaikan tuntutan kepada Pemerintah Kabupaten Karo untuk mempercepat pelaksanaan relokasi dan memohon pengusulan sewa rumah dan sewa lahan sebelum relokasi dapat diselesaikan. Hal ini ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dengan Pengusulan Sewa Rumah dan Lahan melalui Dana Siap Pakai. Pada tahun 2021 pengungsi menyampaikan Surat kepada DPRD dan ditindaklanjuti dengan Surat Bupati Karo kepada BNPB c/q. Deputi Penanganan Darurat Perihal Permohonan Sewa Lahan Bagi Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung dan juga ditindaklanjuti dengan Surat Bupati Karo ke Gubernur Sumatera Utara Perihal Permohonan Rekomendasi atas Proposal Kebutuhan Relokasi Tahap III Lanjutan. 6
3. Lahan pertanian dan rumah rusak di luar zona merah Masyarakat terdampak di sekitar Sinabung yang tidak mengungsi atau diluar zona merah namun lahan dan tanaman pertaniannya rusak dan juga kerusakan seng rumah karena paparan abu vulkanik yang terus menerus. Permasalahan ini disampaikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dan kepada DPRD Kabupaten Karo perihal Permohonan Bantuan Pengadaan Seng Rumah, Bibit Tanaman dan Pupuk dan ditindaklanjuti dengan Surat Bupati Karo kepada Kepala BNPB RI, Kepala BPBD Provinsi Sumatera Utara Perihal Surat Permohonan Penyusunan Rencana Aksi Penanganan Warga Domisi

Luar Zona Merah Erupsi Gunung api Sinabung. Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum yang belum lengkap Pada lokasi relokasi pengungsi Sinabung masih banyak masalah-masalah terkait fasilitas sosial dan fasilitas umum yang belum lengkap seperti pengadaan air bersih, drainase, penataan lingkungan, pengadaan listrik. Hal ini terbukti dengan adanya masyarakat menyampaikan aspirasinya kepada lembaga DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Karo terkait fasilitas sosial dan fasilitas umum yang belum selesai sehingga belum bisa ditempati oleh masyarakat pada beberapa titik relokasi.

Selain itu ada juga adanya Surat dari Pejabat Pembuat Komitmen Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Karo Tahun 2018 kepada Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Karo perihal Permasalahan Hampan Kutabelin III. Untuk menindaklanjuti tuntutan masyarakat Pemerintah Kabupaten Karo melalui Bupati Karo melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan pemerintah pusat dan membuat suatu kebijakan untuk penanggulangan masyarakat yang mendapat dampak erupsi Gunung Sinabung.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif bersifat deskriptif untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dengan melakukan pengumpulan data dan informasi di lokasi penelitian. Penelitian dilakukan di Kawasan Siosar dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), Badan Penanganan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo. Lokasi penelitian ini dipilih karena di Kawasan Siosar merupakan tempat relokasi bagi masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung. Teknik pengumpulan data Menurut Mantja 2007 (dalam Gunawan I, 2015: 142) data inti yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif adalah perilaku yang nyata berupa penglihatan, pendengaran, pengajuan pertanyaan, dan pengumpulan bukti-bukti. Pendapat lain diutarakan oleh Sugiono (2016: 225) teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara; dan dokumentasi. Teknik analisis data Menurut Sugiyono (2016: 247), teknik analisis data dilakukan melalui tahapan yaitu :

1. Reduksi data Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif untuk menganalisis data dengan memaparkan, mengelola, menggambarkan dan menafsirkan hasil penelitian dengan susunan kata-kata dan kalimat sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti.
2. Penyajian data. Selanjutnya peneliti menyusun data yang relevan sehingga menjadi informasi yang memiliki makna. Pada tahap verifikasi data peneliti menggambarkan atau menjelaskan untuk kebenaran data.
3. Penarikan kesimpulan. Pada tahap kesimpulan peneliti menghubungkan dan membandingkan antara satu dengan yang lainnya sehingga dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban permasalahan yang ada, memiliki makna yang mengorganisasikan data, memilih, menjabarkan, menyusun dan membuat kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Karo bila ditinjau keefektifannya melalui model George C. Edward III yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kepada pihak lain, komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik. Menurut Edward III (Leo Agustino, 2008: 150), dalam komunikasi terdapat tiga variabel penting yang harus diperhatikan agar komunikasi yang dilakukan sudah berjalan dengan baik atau tidak. Ketiga variabel tersebut adalah transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Hasil observasi dan data-data yang diperoleh peneliti maka penyelenggaraan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung merupakan wujud nyata implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo. Data lainnya hasil observasi lapangan juga dilakukan serangkaian kegiatan yang dimulai dengan perencanaan kegiatan termasuk identifikasi dan penghimpunan sumber pembiayaan, pelaksanaan kegiatan, pengorganisasian pelaksanaan kegiatan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pemantauan dan evaluasi kegiatan, hingga hasil kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Dari hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung, merupakan kegiatan yang harus segera dilaksanakan setelah penanganan darurat selesai dilaksanakan. Untuk mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana, pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada wilayah pascabencana didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi.

Erupsi Gunung Sinabung masih terus berlangsung dan diperkirakan masih akan berlanjut hingga beberapa tahun ke depan. Mengingat keadaan darurat yang cukup lama dan kondisi masyarakat dampak bencana yang sangat memprihatinkan, maka Pemerintah Pusat melalui BNPB menetapkan untuk melaksanakan penanganan darurat dan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam waktu yang bersamaan. Untuk itu, telah dilakukan identifikasi terhadap sektor dan sub sektor mana yang akan ditanggulangi dengan penanganan darurat dan mana yang ditanggulangi dengan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Berdasarkan hasil penelitian terkait dengan kebijakan penanggulangan bencana erupsi Gunung Sinabung maka perlu ditetapkan suatu aturan khusus berupa Keputusan Presiden, yang diharapkan menjadi landasan hukum yang cukup dan dapat mengikat bagi seluruh unsur terkait yang akan dikoordinasikan oleh BNPB dan BPBD Provinsi maupun BPBD Kabupaten Karo. Rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung telah disepakati bersama oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah melalui serangkaian proses koordinasi dan konsultasi. Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi harus berpedoman pada rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi dan banjir lahar hujan Gunung Sinabung yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala BNPB. Dengan pertimbangan bahwa sebagian pendanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi bersumber dari APBN, maka pelaksanaan kegiatannya berpedoman pada peraturan-peraturan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi antar para pihak (stakeholder) sudah berjalan dengan baik. Ketiga variabel komunikasi yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan sudah tertuang dalam bentuk komunikasi berupa aturan kebijakan seperti Undang-Undang 32 Tahun 2004, Undang-Undang 24 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010, dan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2013. Berdasarkan dari peraturan dan keputusan yang dikeluarkan pemerintah atasannya maka pemerintah daerah melalui BPBD sudah jelas dalam menetapkan prioritas kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Konsisten pelaksanaan kebijakan diprioritaskan pada wilayah pascabencana didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Komunikasi yang terjalin telah jelas dan dituangkan kedalam peraturan dan keputusan yang harus di pedomani.

## 2. Sumber Daya

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan, Pemerintah Kabupaten Karo menyerahkan wewenang kepada kepala pelaksana BPBD Karo untuk melaksanakan kebijakan penanganan masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung. Menindaklanjuti wewenang yang telah diberikan, BPBD Karo memberdayakan staf dan fasilitas yang dimiliki. Peraturan-peraturan dan surat keputusan yang diterima menjadi pedoman dalam melaksanakan penanggulangan pascabencana erupsi.

Berdasarkan hasil observasi dan dokumentasi peneliti, dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab BPBD Kabupaten Karo sudah menyusun pedoman berupa dokumen rencana aksi rehabilitasi rekonstruksi 2016-2017 dan dokumen rencana aksi rehabilitasi rekonstruksi 2017-2018. Di dalam dokumen rencana aksi rehabilitasi rekonstruksi dijabarkan perencanaan kegiatan beserta anggaran yang dibutuhkan untuk relokasi masyarakat yang mengungsi.

Hasil perhitungan sementara kerusakan dan kerugian akibat erupsi Gunung Sinabung sejak September 2013 hingga Mei 2015 (sebelum ditetapkan status Awas) diperkirakan Rp 1,80 triliun, terdiri dari nilai kerusakan sebesar Rp 578,99 miliar dan nilai kerugian sebesar Rp 1,23 triliun. Kerusakan dan

kerugian di sektor ekonomi produktif meliputi pertanian, perkebunan, peternakan, perdagangan, pariwisata, perikanan, UKM, dan industri adalah yang paling besar, yaitu lebih dari Rp 1,14 triliun. Sedangkan kerusakan dan kerugian di sektor permukiman sebesar Rp 505,9 miliar, infrastruktur Rp 83,93 miliar, sosial Rp 53,43 miliar, dan lintas sektor Rp 18,26 miliar. Namun berdasarkan kondisi terkini dari hasil kajian dan penghitungan untuk pemenuhan kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi dibutuhkan dana sebesar Rp 1.473.999.886.790,-.

Besarnya kebutuhan pendanaan untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dihitung berdasarkan hasil Kajian Kebutuhan Pascabencana (Jitu Pasma). Pengkajian kebutuhan pascabencana untuk rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan berdasarkan hasil pengkajian terhadap akibat bencana dan dampak bencana. Komponen akibat bencana yang dikaji terdiri dari penilaian kerusakan, kerugian, gangguan akses, gangguan fungsi dan peningkatan risiko bencana. Pengkajian akibat bencana, dampak bencana sampai kepada kebutuhan pascabencana meliputi sektor permukiman, infrastruktur, ekonomi produktif, sosial, dan lintas sektor.

Sumber pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung berasal dari APBN berupa dana hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ditransfer selama tiga tahun anggaran, yakni tahun anggaran 2015 sebesar Rp 190.674.100.000,- tahun 2017 sebesar Rp 85.250.100.000,- dan tahun 2018 sebesar Rp 161.718.413.928. Sumber pendanaan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Kabupaten Karo berasal dari APBD dan APBN, tetapi tidak menutup kemungkinan untuk didanai dari sumber lainnya, seperti dana masyarakat, dunia usaha, dan bantuan/hibah dari lembaga atau negara donor. Pemerintah pusat dapat memberikan bantuan untuk pembiayaan rehabilitasi dan rekonstruksi kepada pemerintah daerah yang terkena bencana dalam hal APBD tidak memadai dalam membiayai rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Bantuan diberikan melalui mekanisme Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Pemerintah Kabupaten Karo dan para pihak lainnya baik dari Provinsi maupun pusat juga memiliki komitmen tinggi untuk menjalankan program kebencanaan ini dengan optimal. Komitmen ini dibuktikan dengan kemauan dan kemampuan untuk melaksanakan program dan juga didukung dengan anggaran yang tersedia pelaksanaan penanganan untuk berbagai sektor termasuk sektor permukiman, sektor infrastruktur, sektor sosial, sektor ekonomi, dan lintas sektor.

Sumber daya yang dimiliki sudah cukup berjalan efektif dilihat realisasi implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung. Penggunaan sumber daya dalam implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak Erupsi Gunung Sinabung dinilai berperan penting dalam implementasi kebijakan yang dilaksanakan.

### **3. Disposisi**

Terkait dengan disposisi dalam penyelenggaraan penanggulangan pascabencana erupsi Gunung Sinabung Kepala Daerah memberikan mandat berbentuk surat keputusan pengangkatan kepala pelaksana BPBD sepenuhnya. Disposisi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Karo kepada BPBD sebagai pelaksana kebijakan relokasi sudah efektif. Dengan adanya disposisi yang diberikan dari Kepala Daerah akan terjadi kejelasan tanggungjawab dan tujuan pelaksanaan program kebencanaan ini.

### **4. Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Menurut George C. Edward III (Leo Agustino, 2008: 153-154), yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena adanya ketidak-efisienan struktur birokrasinya. Struktur birokrasi ini mencakup aspek- aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya (Setyawan, 2019).

Dari hasil penelitian terkait struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung dapat dilihat dari proses kelembagaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi

pascabencana erupsi Gunung Sinabung; pelaporan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung; laporan triwulan; laporan akhir; pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung; pemantauan dan evaluasi di tingkat pusat; dan tindak-lanjut dinamisasi kebutuhan pasca pemantauan dan evaluasi. Pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung dikoordinasikan oleh BPBD Kabupaten Karo yang melibatkan Perangkat Daerah teknis terkait dan tim pendamping masyarakat. Kepala Daerah adalah penanggung jawab utama dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dimana pelaksanaannya dilaksanakan oleh BPBD dan dibantu oleh Perangkat Daerah teknis terkait. Sedangkan BPBD Provinsi dan BNPB berfungsi dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi secara berjenjang terhadap kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan di Kabupaten Karo.

Terkait dengan kekhususan sifat dan karakteristik hibah dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka bantuan pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana, maka organisasi pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi sebagaimana yang telah diuraikan ditambah dengan hal-hal yang secara khusus diatur dalam Juknis.

Struktur pengelolaan hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka bantuan pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung pada Pemerintah Kabupaten Karo ditetapkan pada instansi BPBD, yaitu:

- a. Pengguna Anggaran (PA) adalah Kepala Pelaksana BPBD dan/atau Kepala SKPKD
- b. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai sertifikat pengadaan barang dan jasa
- c. Bendahara Pengeluaran (BP) adalah personil dari BPBD, apabila diperlukan dapat ditunjuk Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP) dari Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang mempunyai kemampuan dalam penatausahaan keuangan;
- d. Tim/Pengelola Teknis terdiri dari personil BPBD, OPD terkait dan Instansi Pemerintah terkait yang ditetapkan dengan Surat Keputusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penetapan pejabat perbendaharaan dan pejabat yang bertanggung jawab atas pengadaan barang/jasa disesuaikan dengan mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, wajib menyelenggarakan penatausahaan dan pertanggung jawaban anggaran dan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku baik dalam pengelolaan APBN maupun APBD termasuk Hibah kepada Pemerintah Daerah.

Untuk pembiayaan dengan sumber APBD yang menjadi landasan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaiannya, yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Sedangkan untuk pembiayaan yang bersumber dari Hibah Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten Karo yang dikelola melalui mekanisme APBD, agar juga memperhatikan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan yang berlaku tentang Hibah dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah dalam rangka Bantuan Pendanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Erupsi Gunung Sinabung serta Naskah Perjanjian Hibah antara Menteri Keuangan dengan Pemerintah Kabupaten Karo.

Pada peraturan pemerintah juga diatur bahwa sistem akuntansi dana penanggulangan bencana yang bersumber dari masyarakat dilakukan sesuai pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Dalam rangka melakukan pengendalian terhadap partisipasi masyarakat dunia usaha dan masyarakat internasional, penatausahaan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, dan peraturan pelaksanaan yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188/PMK.07/2012 Tanggal 26 November 2016 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana mengatur bahwa pelaporan keuangan penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN dan APBD dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

### Permasalahan Dalam Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak pascabencana erupsi Gunung Sinabung masih menyisakan sejumlah masalah. Persoalan dan keluhan dari masyarakat ada yang disampaikan ke DPRD dan ditindaklanjuti dengan diagendakan dan dijadwalkan agar di bahas pada rapat kerja dan rapat dengar pendapat dengan pihak Pemerintah Kabupaten Karo untuk menyelesaikan permasalahan dan keluhan masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung. Pemerintah Kabupaten Karo juga terus melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa salah satu kendala utama dalam kebijakan relokasi masyarakat dampak erupsi disebabkan karena sulitnya mendapatkan lahan untuk relokasi. Sebagai alternatif terakhir Pemerintah Kabupaten Karo harus membuat kebijakan pinjam pakai kawasan hutan dengan persetujuan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Beberapa kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi yang ditetapkan dalam renaksi terdahulu sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan karena faktor perubahan kebijakan dan masalah/kendala di lapangan, disamping itu jangka waktu rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana erupsi Gunung Sinabung tahun 2015–2017 berakhir pada Juli 2017.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan rumah hunian dan PSU (Prasarana Sarana Umum) sudah selesai dibangun tetapi air bersih yang datang ke rumah tidak cukup, ada beberapa masyarakat mengharapkan ganti rugi yang statusnya berdomisili di luar desa Sukameriah, Bakerah dan Simacem tetapi memiliki rumah dan lahan di desa tersebut, ada juga tuntutan sewa rumah selama satu tahun dari 103 KK warga yang tidak mendapat rumah di Siosar tahun 2015, karena warga baru mendapat rumah dari bantuan Pemerintah Provinsi di tahun 2018. Masyarakat juga menuntut untuk dibangun gereja karena hanya ada gereja Oikumene, masyarakat meminta agar diurus dan dibuatkan Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Indonesia Pintar (KIP), dan banyak masyarakat agar diikutkan dalam Program Keluarga Harapan (PKH).

Permasalahan implementasi kebijakan pada tahap II selain terkait dengan keterbatasan anggaran serta lahan relokasi yang tidak mencukupi, permasalahan dan keluhan masyarakat adalah :

- a. Status Kependudukan belum jelas karena menyebar kebeberapa Hambaran dan ada beberapa desa yang dituju (lokasi Hambaran) yang tidak bersedia menerima;
- b. Permintaan jaminan sosial dari masyarakat yaitu: Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Program Keluarga Harapan (PKH);
- c. Tuntutan masyarakat atas pembangunan Fasum dan Fasos beserta tambahan Rumah Ibadah, Pustu dan Balai Pertemuan;
- d. Penanganan masyarakat yang berdomisili diluar Desa Guru Kinayan, Berastepu, Kuta Tonggal, dan Gamber yang memiliki rumah dan lahan di zona merah sebanyak 2.830 KK berdasarkan usulan Kepala Desa;

Tuntutan masyarakat desa yang dituju (Lokasi Hambaran) agar dibenahi seperti Jambur, Sarana Air Bersih, karena desa telah menerima masyarakat pengungsi. Permasalahan implementasi kebijakan pada tahap III sesuai dengan hasil penelitian adalah rumah 892 unit sudah selesai dibangun tetapi belum tersedia lahan usaha tani untuk masyarakat. Adapun permasalahan yang timbul dilapangan yaitu :

- a. Permintaan Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Program Keluarga Harapan (PKH);
- b. Potensi konflik dengan masyarakat sekitar tentang status lahan relokasi;
- c. Kepastian batas wilayah administrasi desa;
- d. Kepastian hukum tentang status lahan;
- e. Penyiapan Lahan Usaha Tani untuk 1022 KK;
- f. Penanganan penduduk yang berdomisili di luar zona merah namun memiliki rumah dan lahan di desa zona merah belum tertangani sebanyak 1.082 KK berdasarkan usulan Kepala Desa;
- g. Karena keterbatasan anggaran pelaksanaan relokasi tahap III hanya menampung kegiatan prioritas dan disesuaikan dengan kemampuan anggaran.
- h. Permasalahan lain adalah jalan menuju rumah belum dibangun dan lahan untuk bertani juga belum ada.

## KESIMPULAN

Implementasi kebijakan relokasi Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung sudah cukup serius dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan relokasi tersebut dibuktikan dengan terlaksananya proses relokasi, adanya partisipasi masyarakat yang di relokasi untuk melaksanakan musyawarah (runggu) dengan pemerintah. Dalam pelaksanaan musyawarah semua keluhan dan kebutuhan masyarakat dapat disampaikan dengan baik, dimana tahapan relokasi mulai dengan penetapan lokasi relokasi, pemenuhan atas kebutuhan hak dasar masyarakat (sandang dan pangan), serta rehabilitasi kondisi sosial dan ekonomi masyarakat.

Implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo dalam relokasi masyarakat dampak erupsi Gunung Sinabung cukup efektif dan baik sesuai dengan pendekatan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III.

- a. Komunikasi, proses komunikasi antar para pihak (stakeholder) sudah terjalin dengan baik namun belum maksimal. Ketiga variabel komunikasi yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan sudah tertuang dalam bentuk komunikasi berupa aturan kebijakan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Berdasarkan aturan tersebut pemerintah daerah telah menetapkan prioritas kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi diprioritaskan pada wilayah pasca-bencana didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Namun peraturan yang ada saat ini masih membutuhkan beberapa peraturan yang lebih tinggi guna untuk mengoperasionalkan peraturan yang telah ditetapkan saat ini, diantaranya Keputusan Presiden tentang Satuan Tugas Penanganan Pasca-bencana Gunung Sinabung, yang diharapkan menjadi landasan hukum yang cukup dan dapat mengikat bagi seluruh stakeholder terkait yang akan dikoordinasikan oleh BNPB dan BPBD Provinsi Sumatera Utara maupun BPBD Kabupaten Karo
- b. Sumber daya, sumber daya yang dimiliki sudah cukup efektif berdasarkan realisasi implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat dampak erupsi karena telah menyerap anggaran sekitar Rp 437.642.613.928,- untuk penggunaan berbagai sektor seperti: permukiman, infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor.
- c. Disposisi, disposisi yang dilaksanakan oleh BPBD Kabupaten Karo sebagai pelaksana kebijakan relokasi sudah efektif menurut teori George C. Edward III. Bupati Karo sebagai penanggung jawab pelaksanaan relokasi memberikan disposisi kepada BPBD Kabupaten Karo untuk menjadi coordinator pelaksana penanganan bencana. Dengan adanya disposisi yang diberikan oleh Bupati Karo secara langsung tentu akan terjadi kejelasan dalam pelaksanaan program kebencanaan ini. Pemerintah Kabupaten Karo, Provinsi maupun Pusat memiliki komitmen tinggi untuk menjalankan program kebencanaan ini dengan optimal. Komitmen ini dibuktikan dengan kemauan dan kemampuan untuk melaksanakan program serta didukung dengan anggaran yang telah diserap untuk pelaksanaan relokasi sebesar Rp 437.642.613.928,- untuk berbagai sektor termasuk sektor permukiman, sektor infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor dengan menggunakan sumber pendanaan dari Dana APBD Kabupaten, Dana APBD Provinsi Sumatera Utara, Dana Siap Pakai (DSP) Pemerintah Pusat melalui BNPB dan Dana Hibah Rehabilitasi dan Rekonstruksi (RR).
- d. Struktur Birokrasi, struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan relokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan masyarakat terkena dampak pascabencana erupsi Gunung Sinabung dapat dilihat dari proses kelembagaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana; pelaporan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi; laporan triwulan; laporan akhir; pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana; pemantauan dan evaluasi di tingkat pusat; dan tindak-lanjut dinamisasi kebutuhan setelah pemantauan dan evaluasi. Permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Karo dalam pelaksanaan relokasi adalah adanya kepentingan dan keinginan masyarakat yang beragam pascabencana erupsi Gunung Sinabung. Dalam pelaksanaan relokasi dibutuhkan anggaran yang cukup besar, sedangkan APBD Kabupaten Karo tidak mencukupi untuk membiayai anggaran relokasi. Pemerintah Kabupaten Karo harus berkordinasi dengan Pemerintah Pusat. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan relokasi harus menunggu anggaran yang ditransfer dari Pemerintah Pusat.



Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo dalam relokasi masyarakat yaitu: kondisi sosial dan peran berbagai aktor pada saat bencana, pascabencana hingga proses relokasi berpengaruh terhadap pemulihan pascabencana; keterbatasan lahan untuk lokasi relokasi di Kabupaten Karo; kebutuhan anggaran untuk pelaksanaan relokasi, keterlambatan dalam proses pencairan (transfer) dari Pemerintah Pusat, selain itu juga terkait biaya operasional pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, L. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Alfatih, A. 2010. *Implementasi Kebijakan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Unpad Press.
- Amita Singh, et al., 2017, *Development and Disasters: Case Studies from North East India*  
Andalas, Padang.
- Asian Development Bank, (1998). *Handbook on Resettlement a Guide To Good Practice*. Manila Philipina: Asian Development Bank.
- Asian Journal of Innovation and Entrepreneurship (e-ISSN: 2477- 0574; p-ISSN: 2477-3824) Vol. 04, Issue.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Karo, 2020. *Kabupaten Karo Dalam Angka 2020*, Kabanjahe: BPS. Kabupaten Karo, Sumatera Utara.
- Baiquni, 2002. M, *Integrasi Ekonomi dan Ekologi dari Mimpi Menjadi Aksi*. Wacana: III, 12.
- Baiquni, 2006, *Strategi Penghidupan Di Masa Krisis*. Yogyakarta: Ideas Media,
- Carter, William; 2008. *Disaster management: a disaster manager's handbook*.
- Dunn, N.W. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ekowati MR, Lilik. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Edisi Revisi. Bandung: PT Rosdakarya.
- Erwan, A.P., dan Dyah, R.S. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Gunawan, I. 2015. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Haifani, 2008, *Manajemen Risiko Bencana (Studi Kasus Gempa Yogyakarta 27 Mei 2006)*. Jurnal Pusat pengkajian Sistem dan Teknologi Keselamatan.
- Islamy, I. 2009. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.  
Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Jha, A.K. 2010. *Safer homes, stronger communities; a handbook for reconstructing after natural disasters*. Washington DC,USA: World Bank Publications.
- Kusumasari, B. 2014. *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*.
- Leofano, Febi, Tesis. 2013. *IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA GEMPA BUMI DAN TSUNAMI DI KOTA PADANG*, Universitas  
Mandaluyong: Asian Development Bank

- 
- Milles, M.B., dan Huberman, A.M. 1992. Analisis Data Kualitatif. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Moleong, L.J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya. Nawawi, Hadari. 1993. Metode Penelitian Sosial. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Nugroho, R. 2004. Kebijakan Publik “Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi”.
- Nur Khotimah Suri, ”Analisis Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo dalam Upaya Penanggulangan Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo”. Skripsi (Medan: Universitas Sumatera Utara, 2015).
- Nurjanah, R. Sugiharto, Dede K., Siswanto B.P., Adikoesoemo, 2011, Manajemen Bencana. Bandung: Alfabeta
- Onasis Sitepu, “Pendekatan Aset Komunitas Terdampak Bencana Alam Dalam Pemanfaatan Lahan Relokasi Studi Kasus Di Kabupaten Karo”. Tesis (Jakarta: Universitas Indonesia).
- Purwanto,EA dan Sulistyastuti, DA, 2012, Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Gava Media Press, Yogyakarta.
- Rautela, Piyooosh., 2006, Redefining Disaster : Need for Managing Accidents as Disasters, Department of Disaster Management, Disaster Mitigation and Management Centre, Dehradun, India
- Rijju, K. 2017, Development and Disaster Management: A Study of the Northeastern States of India. New Delhi India
- Soenarko, SD. 2003. Publik policy, Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Menganalisa kebijakan Publik. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sugiyono. (2016). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: PT Alfabet.
- Sylvia Afista, ”Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dalam Penanggulangan Bencana di Kota Bandar Lampung”. Skripsi, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2015).
- Wahab, S.A. 2012. Analisa Kebijakan: Dari Formulasi ke penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Winarno, B. 2014. Teori, Proses dan Studi Kasus Kebijakan Publik. Yogyakarta: PT. Buku Seru.
- Yessi Yolanda Sarah, “Evaluasi Kebijakan Relokasi Pengungsi Erupsi Gunung Sinabung Di Desa Siosar Kecamatan Merek Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara”. Skripsi, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2016).
- Yogyakarta: Gava Media.
- Yudohusodo, S. 1991. Rumah Untuk Seluruh Rakyat. Jakarta: Yayasan Padamu Negeri.