

MANAJEMEN PENGUNGSI DAN REHABILITASI PASCA-ERUPSI GUNUNG SEMERU 2021: TANTANGAN KOORDINASI DAN RESPONS ADMINISTRASI PUBLIK

Muhammad Arkan Fathudin^{1*} Engkus¹
UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia¹
Email: muhammadarkanfathudin@gmail.com^{}*

Riwayat Artikel

Diterima: 16 Mei 2026

Disetujui: 16 Juni 2026

Diterbitkan: 30 Juni 2026

Abstract

The eruption of Mount Semeru on December 4, 2021, caused significant humanitarian impact in Lumajang Regency, East Java, resulting in 57 fatalities, over 10,000 displaced persons, and widespread infrastructure destruction. This study aims to evaluate the effectiveness of refugee management and post-eruption rehabilitation through the lens of public administration. Using a qualitative-descriptive approach based on literature review, this research analyzes official reports from BNPB, government publications, and relevant academic literature. The theoretical framework employed is George C. Edwards III's policy implementation model, examining four critical variables: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. Findings indicate that the emergency response phase was characterized by rapid multi-stakeholder mobilization involving BNPB, BPBD East Java, TNI-Polri, and various NGOs, with evacuation centers established across multiple sub-districts. However, challenges emerged in inter-agency communication, data synchronization regarding displaced populations, and the transition from emergency shelters to permanent housing. The rehabilitation phase, marked by the construction of 1,951 permanent housing units (huntap) in Sumbermujur Village using the build back better approach, demonstrated both the government's commitment and the complexities of post-disaster recovery. This study recommends strengthening local disaster management agency capacity, improving early warning communication systems, and developing integrated livelihood recovery programs for affected communities.

Keywords: Disaster Rehabilitation, Mount Semeru Eruption, Refugee Management, Policy Implementation, Public Administration.

Abstrak

Erupsi Gunung Semeru pada 4 Desember 2021 menimbulkan dampak kemanusiaan yang signifikan di Kabupaten Lumajang, Jawa Timur, yang mengakibatkan 57 korban jiwa, lebih dari 10.000 pengungsi, serta kerusakan infrastruktur yang luas. Studi ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas pengelolaan pengungsi dan rehabilitasi pasca-erupsi dari perspektif administrasi publik. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis studi pustaka, penelitian ini menganalisis laporan resmi dari BNPB, publikasi pemerintah, dan

literatur akademis yang relevan. Kerangka teoretis yang digunakan adalah model implementasi kebijakan George C. Edwards III, yang mengkaji empat variabel krusial: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fase tanggap darurat ditandai dengan mobilisasi cepat berbagai pemangku kepentingan meliputi BNPB, BPBD Jawa Timur, TNI-Polri, dan beragam LSM serta pendirian posko pengungsian di berbagai kecamatan. Namun, muncul tantangan terkait komunikasi antarlembaga, sinkronisasi data jumlah pengungsi, dan transisi dari hunian darurat menuju hunian tetap. Fase rehabilitasi, yang ditandai dengan pembangunan 1.951 unit hunian tetap (hunatap) di Desa Sumbermujur menggunakan pendekatan *build back better* (membangun kembali dengan lebih baik), mencerminkan komitmen pemerintah sekaligus kompleksitas pemulihan pascabencana. Studi ini merekomendasikan penguatan kapasitas badan penanggulangan bencana daerah, peningkatan sistem komunikasi peringatan dini, serta pengembangan program pemulihan mata pencaharian yang terintegrasi bagi masyarakat terdampak.

Kata kunci: Administrasi Publik, Erupsi Gunung Semeru, Implementasi Kebijakan, Pengelolaan Pengungsi, Rehabilitasi Bencana.

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang terletak di kawasan Cincin Api Pasifik (*Ring of Fire*) dengan lebih dari 100 gunung berapi aktif, menjadikannya salah satu wilayah paling rawan bencana vulkanik di dunia (Nurjanah et al., 2021). Kondisi geologis tersebut menuntut kesiapan sistem penanggulangan bencana yang komprehensif, mulai dari fase mitigasi hingga rehabilitasi pasca-bencana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah mengamanatkan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh, namun implementasinya di lapangan kerap menghadapi berbagai tantangan birokratis dan teknis (Widyastuti & Rahmat, 2022).

Pada tanggal 4 Desember 2021, Gunung Semeru yang terletak di perbatasan Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur, mengalami erupsi dahsyat yang menghasilkan awan panas guguran (APG) dengan jarak luncur yang signifikan ke arah tenggara. Erupsi tersebut mengakibatkan dampak kemanusiaan yang masif, mencakup korban jiwa, luka-luka, pengungsian massal, serta kerusakan infrastruktur permukiman dan fasilitas publik di beberapa kecamatan terdampak, khususnya Kecamatan Pronojiwo, Candipuro, dan Pasirian di Kabupaten Lumajang (BNPB, 2021). Peristiwa ini menjadi ujian serius bagi kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana di Indonesia, terutama dalam aspek manajemen pengungsi dan pelaksanaan program rehabilitasi serta rekonstruksi.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai aspek penanggulangan bencana erupsi di Indonesia. (Pribadi et al., 2021) menganalisis respons masyarakat terhadap erupsi gunung berapi dan menemukan bahwa faktor komunikasi risiko berpengaruh signifikan terhadap kecepatan evakuasi. Sementara itu, (Hidayat & Mulyadi, 2022) menyoroti problematika koordinasi antar-lembaga dalam penanganan bencana alam di Indonesia yang masih diwarnai ego sektoral dan fragmentasi kewenangan. (Putra & Sulistiyani, 2021) secara khusus membahas tantangan logistik dalam pengelolaan pengungsian pasca-bencana vulkanik. Meskipun demikian, kajian yang secara komprehensif menganalisis manajemen pengungsi dan proses rehabilitasi pasca-erupsi Gunung Semeru 2021 melalui perspektif implementasi kebijakan masih relatif terbatas.

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada penggunaan kerangka analisis implementasi kebijakan George C. Edwards III untuk mengevaluasi secara sistematis efektivitas pengelolaan pengungsi dan program rehabilitasi-rekonstruksi pasca-erupsi Gunung Semeru. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi hambatan pada empat dimensi kritis, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, yang selama ini belum banyak diterapkan dalam konteks spesifik bencana vulkanik di kawasan Semeru.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengidentifikasi dan mendeskripsikan proses manajemen pengungsi pada fase tanggap darurat erupsi Gunung Semeru 2021; (2) menganalisis pelaksanaan program rehabilitasi dan rekonstruksi, khususnya pembangunan hunian tetap (*huntap*) bagi warga terdampak; serta (3) mengevaluasi tantangan implementasi kebijakan penanggulangan bencana menggunakan kerangka Edwards III. Hasil penelitian ini diharapkan berkontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam domain administrasi lingkungan dan kebencanaan, serta memberikan rekomendasi praktis bagi peningkatan kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana di Indonesia.

B. KAJIAN PUSTAKA

Manajemen Bencana dan Siklus Penanggulangan Bencana

Manajemen bencana merupakan serangkaian upaya sistematis yang mencakup seluruh aspek penanggulangan bencana, mulai dari pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga pemulihan (Carter, 2008). Dalam konteks administrasi publik, manajemen bencana tidak dapat dipisahkan dari peran negara sebagai penyelenggara pelayanan publik, termasuk jaminan keselamatan dan perlindungan warga negara dari ancaman bencana. (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, 2007) mengklasifikasikan penyelenggaraan penanggulangan bencana ke dalam tiga tahapan utama: prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana yang meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi.

Fase tanggap darurat mencakup kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, perlindungan kelompok rentan, serta pemulihan prasarana dan sarana vital (Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, 2008). Adapun fase pascabencana meliputi rehabilitasi, yaitu perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai, serta rekonstruksi berupa pembangunan kembali semua prasarana dan sarana secara lebih baik dengan menerapkan prinsip *build back better* (Maarif, 2021).

Standar Minimum Penanganan Pengungsi

Dalam konteks penanganan pengungsi akibat bencana, standar internasional yang menjadi rujukan adalah Sphere Standards yang menetapkan standar minimum di bidang penyediaan air, sanitasi, promosi kebersihan, keamanan pangan dan nutrisi, tempat hunian, serta layanan kesehatan bagi pengungsi (Association, 2018). Di tingkat nasional, Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar mengatur standar pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana meliputi penampungan sementara, bantuan pangan, sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan psikososial, dan penampungan pengungsi.

Teori Implementasi Kebijakan Edwards III

Edwards (1980) mengembangkan model implementasi kebijakan yang mengidentifikasi empat variabel kritis yang saling berinteraksi dan memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Pertama, komunikasi (*communication*), yaitu kejelasan transmisi informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana di lapangan. Kedua, sumber daya (*resources*), meliputi ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten, anggaran yang memadai, serta fasilitas pendukung. Ketiga, disposisi (*disposition*), yaitu sikap dan komitmen pelaksana kebijakan terhadap tujuan kebijakan tersebut. Keempat, struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), mencakup prosedur operasional standar (SOP) dan fragmentasi organisasi dalam pelaksanaan kebijakan (Edwards III, 1980). Kerangka ini relevan untuk menganalisis efektivitas pengelolaan pengungsi dan rehabilitasi pasca-erupsi Semeru karena melibatkan koordinasi multi-aktor dengan kompleksitas birokrasi yang tinggi.

C. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif-analitis melalui studi literatur (*library research*). Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan pemahaman mendalam terhadap fenomena manajemen pengungsi dan rehabilitasi pasca-bencana dalam konteks sosial dan kelembagaan yang kompleks (Creswell & Creswell, 2018). Metode deskriptif-analitis digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis secara sistematis proses manajemen pengungsi serta pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca-erupsi Gunung Semeru 2021.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder yang diperoleh melalui: (1) dokumen resmi pemerintah, meliputi laporan situasi (sitrep) dan data kebencanaan BNPB, regulasi terkait penanggulangan bencana, serta laporan kementerian/lembaga terkait; (2) artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan topik manajemen bencana, pengelolaan pengungsi, dan implementasi kebijakan; (3) pemberitaan media massa nasional yang kredibel sebagai sumber data pendukung kronologi dan perkembangan kejadian; serta (4) publikasi organisasi internasional seperti OCHA dan Sphere Association. Teknik analisis data menggunakan analisis isi (*content analysis*) dengan menerapkan kerangka analisis implementasi kebijakan Edwards III sebagai pisau analisis utama.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Dampak Erupsi Gunung Semeru 2021

Erupsi Gunung Semeru pada 4 Desember 2021 menghasilkan awan panas guguran (APG) yang meluncur ke arah tenggara dan selatan melalui aliran Besuk Kobokan, menerjang permukiman warga di beberapa desa di Kabupaten Lumajang. Berdasarkan data Pos Komando Tanggap Darurat Erupsi Gunung Semeru, hingga akhir masa tanggap darurat tercatat 57 orang meninggal dunia dan 22 orang dinyatakan hilang. Sebanyak 45 orang mengalami luka bakar akibat terkena material awan panas guguran, dengan sebagian besar memerlukan perawatan intensif di fasilitas kesehatan (BNPB, 2021). Selain korban jiwa, erupsi tersebut mengakibatkan kerusakan pada sedikitnya 2.970 unit rumah, 38 unit fasilitas pendidikan, serta terputusnya Jembatan Gladak Perak yang merupakan jalur penghubung vital antara Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Malang.

Dampak pengungsian mengalami eskalasi seiring perkembangan situasi. Pada hari ketiga pasca-erupsi, tercatat 3.697 jiwa mengungsi di 19 titik pengungsian yang tersebar di Kabupaten

Lumajang. Pengungsian terkonsentrasi di tiga kecamatan utama, yaitu Candipuro dengan 1.136 jiwa, Pasirian 563 jiwa, dan Pronojiwo 382 jiwa (BNPB, 2021). Jumlah pengungsi terus meningkat hingga mencapai lebih dari 10.000 jiwa yang tersebar di 410 titik pengungsian pada puncak krisis, termasuk pengungsi yang menyebar ke kabupaten sekitar seperti Malang, Blitar, Jember, dan Probolinggo. Badan Amil Zakat Nasional memperkirakan total kerugian akibat erupsi mencapai 310 miliar rupiah yang meliputi kerusakan rumah, infrastruktur publik, usaha lokal, dan layanan dasar masyarakat.

Tabel 1. Rekapitulasi dampak erupsi Gunung Semeru 4 Desember 2021

Indikator Dampak	Data
Korban meninggal dunia	57 jiwa
Korban hilang	22 jiwa
Korban luka bakar	45 jiwa
Pengungsi (puncak)	> 10.000 jiwa
Titik pengungsian	410 titik
Rumah terdampak	2.970 unit
Fasilitas pendidikan terdampak	38 unit
Estimasi kerugian	Rp 310 miliar

Sumber: Diolah dari data BNPB (2021) dan BAZNAS (2021)

Manajemen Pengungsi pada Fase Tanggap Darurat

Pengelolaan pengungsi pada fase tanggap darurat erupsi Gunung Semeru melibatkan mobilisasi multi-aktor yang mencakup pemerintah pusat, pemerintah daerah, TNI-Polri, organisasi nonpemerintah (NGO), dan masyarakat sipil. BNPB segera menetapkan status tanggap darurat dan mengaktifkan Pos Komando (Posko) Tanggap Darurat di Kabupaten Lumajang sebagai pusat koordinasi penanganan. Pada fase awal, BPBD Provinsi Jawa Timur bersama BPBD Kabupaten Lumajang melaksanakan evakuasi warga dari zona bahaya menuju titik-titik pengungsian yang tersebar di balai desa, sekolah, dan fasilitas publik lainnya (BNPB, 2021)

Pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi dilaksanakan secara bertahap. BNPB menyediakan makanan siap saji, selimut, kasur, masker, dan tenda pengungsian. Persediaan medis, air bersih, dan makanan instan juga didistribusikan ke seluruh titik pengungsian. Dapur umum didirikan di setiap posko untuk menjamin ketersediaan pangan bagi pengungsi. Dari sisi anggaran, pemerintah mengalokasikan dana awal sebesar 1,14 miliar rupiah untuk bantuan darurat, ditambah dengan bantuan tunai sebesar 500.000 rupiah per bulan selama enam bulan kepada setiap keluarga pengungsi untuk biaya hunian sementara. Respons pemerintah pusat juga ditandai dengan kunjungan Presiden Joko Widodo ke lokasi terdampak pada hari keempat pasca-erupsi untuk meninjau langsung kondisi pengungsi dan menyerahkan santunan kepada ahli waris korban meninggal.

Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa mengambil langkah strategis dengan merelokasi kantornya ke Kabupaten Lumajang guna mempercepat koordinasi penanganan.

Langkah ini menunjukkan komitmen politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah daerah dalam merespons bencana. Sementara itu, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral menghentikan seluruh operasi pertambangan di zona bahaya langsung sebagai langkah mitigasi dampak lanjutan. Partisipasi TNI-Polri dalam operasi pencarian dan pertolongan (SAR) juga menjadi komponen vital dalam fase tanggap darurat, dengan pengerahan lebih dari 900 personel gabungan yang terlibat dalam operasi penanganan (BNPB, 2021).

Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Transisi dari fase tanggap darurat menuju rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan tahapan kritis yang menentukan keberlanjutan pemulihan masyarakat terdampak. Pemerintah melalui BNPB dan Kementerian PUPR menginisiasi program pembangunan hunian tetap (huntap) sebagai solusi permanen bagi warga yang kehilangan tempat tinggal. Langkah awal dimulai dengan penyiapan lahan relokasi yang mendapatkan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Surat Keputusan Nomor 1256/MENLHK/SETJEN/PLA.2/12/2021, dengan total area seluas 90,98 hektar di dua lokasi, yaitu Desa Sumbermujur di Kecamatan Candipuro dan Desa Oro-Oro di Kecamatan Pronojiwo (BNPB, 2021).

Kementerian PUPR menetapkan target pembangunan huntap sebanyak 1.951 unit dengan menggunakan teknologi Rumah Instan Sederhana Sehat (RISHA) tipe 36 di kawasan yang kemudian dinamakan Bumi Semeru Damai di Desa Sumbermujur. Pembangunan huntap dilaksanakan oleh BUMN Karya PT Brantas Abipraya dan PT Hutama Karya dengan anggaran sebesar 350,55 miliar rupiah. Menteri PUPR Basuki Hadimuljono menegaskan bahwa pendekatan yang digunakan adalah build back better, yaitu tidak sekadar membangun kembali dengan kerentanan yang sama, melainkan membangun lebih baik dan lebih aman dari sebelumnya (PUPR, 2022). Selain bangunan hunian, kawasan huntap juga dilengkapi fasilitas penunjang berupa masjid, sekolah, sarana olahraga, lapangan, dan ruang terbuka hijau (RTH) untuk mengakomodasi aktivitas keseharian warga.

Progres pembangunan huntap berjalan relatif cepat. Pemerintah menargetkan penyelesaian bertahap dengan 126 unit pada akhir Februari 2022 dan 1.825 unit pada akhir April 2022. Pada Maret 2022, Menko PMK Muhadjir Effendy meninjau lokasi pembangunan dan mengapresiasi kecepatan proses, dengan lebih dari 1.200 unit sudah terbangun. Pemerintah menargetkan seluruh pengungsi sudah menempati huntap sebelum Hari Raya Idul Fitri 2022 (PMK, 2022). Pada Juni 2022, Wakil Presiden Ma'ruf Amin meninjau lokasi dan dilaporkan bahwa 1.887 unit dari total 1.951 unit sudah dalam tahap finalisasi. Pencapaian ini bahkan mendapatkan penghargaan dari Museum Rekor Indonesia (MURI) sebagai pembangunan huntap pascabencana tercepat (BNPB, 2024).

Selain pembangunan huntap, program rehabilitasi juga mencakup pemulihan sektor pertanian dan peternakan. Kementerian Pertanian menyediakan benih dan kacang-kacangan untuk lahan seluas 847 hektar, serta bantuan berupa 174 ekor sapi dan kambing, pakan ternak, dan peralatan pertanian. Di kawasan Bumi Semeru Damai, BNPB juga mendampingi pembentukan kelompok ternak yang mengelola peternakan kambing dan domba sebagai upaya pemulihan ekonomi masyarakat (BNPB, 2024). Hunian sementara (huntara) yang dibangun oleh 81 NGO juga berperan penting dalam menjembatani kebutuhan hunian warga selama masa transisi sebelum huntap selesai dibangun.

Analisis Tantangan Implementasi Kebijakan dengan Kerangka Edwards III

- ***Komunikasi (Communication)***

Dimensi komunikasi menjadi salah satu tantangan utama dalam pengelolaan pengungsi pasca-erupsi Semeru. Pada fase awal tanggap darurat, terdapat ketidakselarasan data antara berbagai instansi mengenai jumlah korban dan pengungsi. Data yang dirilis BNPB mengalami beberapa kali pemutakhiran, dari 34 korban meninggal pada hari ketiga menjadi 43 pada hari kelima, dan akhirnya 57 pada akhir masa pencarian. Fluktuasi data ini, meskipun wajar dalam konteks bencana, menunjukkan adanya tantangan dalam sinkronisasi informasi antar-lembaga di lapangan (Hidayat & Mulyadi, 2022). Selain itu, komunikasi peringatan dini dari PVMBG kepada masyarakat masih memerlukan peningkatan, mengingat beberapa warga terdampak melaporkan tidak adanya tanda-tanda peringatan sebelum erupsi terjadi.

- ***Sumber Daya (Resources)***

Dari aspek sumber daya, penanganan bencana Semeru menghadapi tantangan pada beberapa dimensi. Alokasi dana awal sebesar 1,14 miliar rupiah untuk bantuan darurat relatif terbatas dibandingkan skala dampak yang mencapai 310 miliar rupiah kerugian. Meskipun demikian, mobilisasi sumber daya manusia berjalan cukup efektif dengan pengerahan lebih dari 900 personel gabungan. Tantangan sumber daya lebih terasa pada fase rehabilitasi, di mana pembangunan 1.951 unit huntap memerlukan anggaran besar sebesar 350,55 miliar rupiah dan koordinasi logistik yang kompleks. Ketersediaan lahan relokasi yang harus melalui proses perizinan dengan Kementerian LHK dan Perhutani juga menjadi faktor yang berpotensi memperlambat proses rehabilitasi, meskipun pada kasus Semeru hal ini berhasil dipercepat (Putra & Sulistiyani, 2021).

- ***Disposisi (Disposition)***

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan pada kasus Semeru menunjukkan indikator yang relatif positif. Komitmen politik dari berbagai level pemerintahan terlihat dari kunjungan langsung Presiden Joko Widodo pada hari keempat pasca-erupsi, relokasi kantor Gubernur Jawa Timur ke Lumajang, serta keterlibatan intensif Kepala BNPB dalam memantau proses rehabilitasi. Bupati Lumajang Thoriqul Haq juga menunjukkan responsivitas dengan segera mengirimkan surat permohonan lahan relokasi ke Menteri LHK dan Perhutani. Disposisi positif ini berkontribusi pada percepatan proses rehabilitasi yang meraih rekor MURI. Namun demikian, disposisi di tingkat pelaksana teknis perlu terus dijaga agar komitmen yang ditunjukkan pimpinan tertransmisi secara konsisten hingga ke level terbawah birokrasi (Edwards III, 1980).

- ***Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)***

Struktur birokrasi dalam penanganan bencana Semeru melibatkan banyak aktor dari berbagai level pemerintahan dan sektor. Pada tingkat pusat terdapat BNPB, Kementerian PUPR, Kementerian Sosial, Kementerian LHK, Kementerian Pertanian, dan Kemenko PMK. Pada tingkat daerah terdapat BPBD Provinsi dan Kabupaten, Pemkab Lumajang, TNI-Polri, serta 81 NGO yang terlibat dalam pembangunan huntera. Kompleksitas multi-aktor ini berpotensi menimbulkan fragmentasi dan tumpang tindih kewenangan. Posko Tanggap Darurat berfungsi sebagai mekanisme koordinasi untuk meminimalisir fragmentasi tersebut, namun transisi dari fase tanggap darurat ke rehabilitasi yang melibatkan pergantian aktor dan mekanisme koordinasi tetap menjadi titik rawan dalam kesinambungan penanganan

(Widyastuti & Rahmat, 2022). Keberhasilan membangun mekanisme SOP yang jelas dalam transisi antar-fase menjadi kunci efektivitas struktur birokrasi penanggulangan bencana.

- **Rekomendasi**

Berdasarkan analisis di atas, beberapa rekomendasi dapat dirumuskan untuk perbaikan manajemen pengungsi dan rehabilitasi pasca-bencana. Pertama, penguatan sistem komunikasi dan sinkronisasi data antar-lembaga melalui pengembangan platform data terintegrasi yang dapat diakses seluruh pemangku kepentingan secara real-time. Kedua, peningkatan kapasitas BPBD daerah baik dari sisi anggaran, peralatan, maupun kompetensi sumber daya manusia agar mampu merespons bencana secara lebih mandiri tanpa sepenuhnya bergantung pada pemerintah pusat. Ketiga, pengembangan protokol transisi yang jelas dari fase tanggap darurat ke rehabilitasi untuk mencegah kekosongan penanganan (*gap*) akibat pergantian mekanisme koordinasi. Keempat, integrasi program pemulihan mata pencaharian (*livelihood recovery*) ke dalam paket rehabilitasi dan rekonstruksi agar pemulihan tidak terbatas pada aspek fisik hunian tetapi juga mencakup keberlanjutan ekonomi masyarakat terdampak.

E. SIMPULAN

Manajemen pengungsi dan rehabilitasi pasca-erupsi Gunung Semeru 2021 merepresentasikan dinamika kompleks penanggulangan bencana di Indonesia yang melibatkan koordinasi multi-aktor lintas sektor dan level pemerintahan. Fase tanggap darurat berhasil memobilisasi sumber daya secara cepat melalui mekanisme Posko Tanggap Darurat, dengan keterlibatan BNPB, BPBD, TNI-Polri, dan berbagai pihak dalam mengevakuasi dan memenuhi kebutuhan dasar lebih dari 10.000 pengungsi yang tersebar di ratusan titik pengungsian. Meskipun demikian, tantangan sinkronisasi data, keterbatasan sistem peringatan dini, dan kompleksitas koordinasi antar-lembaga masih mewarnai pelaksanaan di lapangan.

Fase rehabilitasi dan rekonstruksi menunjukkan capaian yang signifikan, ditandai dengan pembangunan 1.951 unit huntap di kawasan Bumi Semeru Damai menggunakan pendekatan build back better yang berhasil meraih rekor MURI sebagai pembangunan huntap tercepat. Analisis melalui kerangka Edwards III mengungkapkan bahwa disposisi politik yang kuat dari berbagai level pemerintahan menjadi faktor pendorong utama keberhasilan, sementara tantangan pada dimensi komunikasi dan struktur birokrasi menjadi area yang memerlukan perbaikan berkelanjutan. Ke depan, penguatan kapasitas kelembagaan BPBD daerah, pengembangan sistem data terintegrasi, serta integrasi program pemulihan ekonomi dalam paket rehabilitasi menjadi langkah strategis yang perlu diprioritaskan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan bencana di Indonesia.

REFERENSI

- Association, S. (2018). *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (4th ed.).
- BNPB. (2021). *Korban Meninggal Paska Erupsi Semeru Bertambah Menjadi 51 Jiwa*.
- BNPB. (2024). *Kepala BNPB Tinjau Huntap dan Pendampingan Pemulihan Pascabencana Erupsi Gunung Semeru*.
- Carter, W. N. (2008). *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Asian Development Bank.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and*

-
- Mixed Methods Approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Hidayat, R., & Mulyadi, D. (2022). Problematika Koordinasi Antar-Lembaga dalam Penanganan Bencana Alam di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(2), 145–162.
- Maarif, S. (2021). *Manajemen Penanggulangan Bencana di Indonesia*. BNPB Press.
- Nurjanah, N., Sugiharto, R., Kuswanda, D., Siswanto, B. P., & Adikoesoemo, S. (2021). *Manajemen Bencana*. Alfabeta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (2008).
- PMK, K. K. (2022). *Sebelum Lebaran, Pengungsi Erupsi Gunung Semeru Ditargetkan Sudah Tinggal di Hunian Tetap*.
- Pribadi, K. S., Abduh, M., Wirahadikusumah, R. D., Hanifa, N. R., Irsyam, M., Kusumaningrum, P., & Puri, E. (2021). Learning from Past Earthquake Disasters: The Need for Knowledge Management System Journal: International Journal of Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 64, 102424.
- PUPR, K. (2022). *Ditargetkan Rampung Akhir April 2022, Kementerian PUPR Selesaikan Pembangunan Huntap Korban Erupsi Semeru Secara Bertahap*. <https://pu.go.id/berita/ditargetkan-rampung-akhir-april-2022-kementerian-pupr-selesaikan-pembangunan-huntap-korban-erupsi-semeru-secara-bertahap>
- Putra, A. M., & Sulistiyani, A. T. (2021). Tantangan Logistik dalam Pengelolaan Pengungsian Pasca-Bencana Vulkanik. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 9(1), 78–95.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (2007).
- Widyastuti, A. R., & Rahmat, H. K. (2022). Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia: Tinjauan Kelembagaan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 13(1), 55–70.