

Disfungsi Relasi Pemerintah dan Masyarakat dalam Penanganan Pascabencana Semeru: Perspektif Ekologi Pemerintahan

Thabita Clarista Rahmania Oktaf^{1*}, Baktiawan Nusanto²

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Muhammadiyah Jember, Jember, Indonesia ^{1,2}

*Email Korespondensi: thabitaclarista714@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

Submitted 04-06-2026

Received 18-06-2026

Published 20-06-2026

Keywords:

Governance Ecology;
Governance Dysfunction;
Post-Disaster Semeru;
Government-Community
Relations;
Disaster Governance;

Kata Kunci:

Ekologi Pemerintahan,
Disfungsi Tata Kelola,
Pascabencana Semeru,
Relasi Pemerintah-
Masyarakat,
Tata Kelola Bencana

ABSTRACT

The eruption of Mount Semeru in December 2021 not only left massive physical destruction but also exposed fundamental weaknesses in post-disaster governance in Indonesia. This article examines the dysfunction of relations between the government and society in the post-disaster management of Semeru, employing a governance ecology analytical framework. The study aims to identify the forms of relational dysfunction, trace the ecological factors driving such dysfunction, and analyze its implications for overall post-disaster governance effectiveness. The method used is qualitative-descriptive, based on systematic literature review with source triangulation from official government reports, scientific publications, and field documentation from various institutions. Findings reveal that relational dysfunction manifests in three main dimensions: fragmentation of inter-level government communication, marginalization of community participation in decision-making, and misalignment between rehabilitation policies and the actual needs of affected residents. Ecologically, this dysfunction is driven by the misalignment between formal bureaucratic structures and dynamic local social ecosystems, weak adaptive capacity of governance actors, and the absence of an inclusive and equitable collaboration platform. These findings contribute to the development of governance ecology theory in the context of disasters, while offering policy recommendations to strengthen government-community synergy in future emergency management.

ABSTRAK

Erupsi Gunung Semeru pada Desember 2021 tidak hanya meninggalkan kehancuran fisik yang masif tetapi juga mengekspos kelemahan fundamental dalam tata kelola pascabencana di Indonesia. Artikel ini mengkaji disfungsi relasi antara pemerintah dan masyarakat dalam penanganan pascabencana Semeru dengan menggunakan kerangka analisis ekologi pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk disfungsi relasional, menelusuri faktor-faktor ekologis yang mendorong disfungsi tersebut, serta menganalisis implikasinya terhadap

efektivitas tata kelola pascabencana secara keseluruhan. Metode yang digunakan adalah kualitatif-deskriptif, berdasarkan studi literatur sistematis dengan triangulasi sumber dari laporan resmi pemerintah, publikasi ilmiah, dan dokumentasi lapangan dari berbagai institusi. Temuan menunjukkan bahwa disfungsi relasional termanifestasi dalam tiga dimensi utama: fragmentasi komunikasi antarpemerintah, marjinalisasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, dan ketidakselarasan antara kebijakan rehabilitasi dengan kebutuhan aktual warga terdampak. Secara ekologis, disfungsi ini didorong oleh ketidakselarasan antara struktur birokrasi formal dan ekosistem sosial lokal yang dinamis, kapasitas adaptif aktor tata kelola yang lemah, serta tidak adanya platform kolaborasi yang inklusif dan setara. Temuan ini berkontribusi pada pengembangan teori ekologi pemerintahan dalam konteks kebencanaan, sekaligus menawarkan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat sinergi pemerintah-masyarakat dalam manajemen darurat di masa mendatang.

PENDAHULUAN

Letak geografis Indonesia yang berada pada pertemuan tiga lempeng tektonik besar Eurasia, Indo-Australia, dan Pasifik menjadikan negeri ini sebagai salah satu wilayah dengan intensitas kebencanaan tertinggi di dunia. Fakta ini bukan sekadar data geologi, melainkan juga mencerminkan tantangan tata kelola yang tidak pernah selesai dihadapi oleh negara dan masyarakatnya. Dalam konteks ini, bencana erupsi Gunung Semeru pada 4 Desember 2021 menjadi episentrum perhatian nasional, tidak semata karena skala kehancurannya yang mencakup lebih dari 5.000 unit rumah rusak, puluhan korban jiwa, dan perpindahan paksa ribuan warga tetapi juga karena ia membuka selapis demi selapis persoalan struktural dalam tata kelola pascabencana yang selama ini tertutup narasi kesigapan negara (Dewi et al., 2025).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memang telah memiliki kerangka regulasi yang memadai, mulai dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana hingga berbagai peraturan turunannya. Namun, regulasi yang baik di atas kertas tidak dengan sendirinya memastikan penerapan yang efektif di lapangan. Sejumlah catatan kritis dari lembaga pemantau sipil, jurnalis, dan akademisi mengungkap adanya jurang yang cukup dalam antara apa yang dijanjikan kebijakan dan apa yang dialami oleh para penyintas di desa-desa terdampak (Thouret et al., 2022). Bantuan yang terlambat, relokasi yang dipaksakan tanpa konsultasi bermakna, dan program rehabilitasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga menjadi keluhan yang berulang kali muncul ke permukaan.

Di sinilah letak persoalan yang ingin dijawab artikel ini: mengapa disfungsi relasional antara pemerintah dan masyarakat begitu persisten dalam penanganan pascabencana, bahkan ketika instrumen hukum dan kelembagaan sudah tersedia? Pertanyaan ini tidak dapat dijawab hanya dengan pendekatan teknis-administratif yang terfokus pada distribusi sumber daya atau koordinasi logistik. Dibutuhkan kerangka yang lebih holistik dan kontekstual, yang mampu

melihat dinamika relasi antara aktor-aktor pemerintahan dengan lingkungan sosial-politiknya secara bersamaan.

Ekologi pemerintahan (*governance ecology*) hadir sebagai perspektif yang relevan untuk menjawab tantangan tersebut. Berbeda dengan pendekatan institusionalis konvensional yang melihat pemerintahan sebagai mesin birokrasi yang terstandar, ekologi pemerintahan memandang tata kelola sebagai sebuah ekosistem yang hidup di mana berbagai aktor, norma, kapasitas, dan konteks saling berinteraksi secara dinamis dan seringkali tak terduga (Bevir, 2012; Khafian, 2023). Dalam ekosistem inilah disfungsi bisa tumbuh subur, bukan karena tidak adanya aturan, tetapi karena ketidaksesuaian antara logika formal birokrasi dengan realitas ekologis-sosial yang jauh lebih kompleks dan cair.

Secara lebih spesifik, penelitian ini merespons kesenjangan (*research gap*) yang ditemukan dalam kajian-kajian terdahulu. Sebagian besar literatur tentang tata kelola bencana di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan sektoral yang memisahkan fase respons, pemulihan, dan rekonstruksi secara linier (Ruswandi et al., 2021). Sedikit sekali kajian yang secara eksplisit menelaah disfungsi relasional sebagai fenomena ekologis yakni sebagai produk dari ketidaksesuaian sistemik antara struktur pemerintahan dengan kapasitas dan kebutuhan komunitas lokal. Lebih jauh, kajian tentang kasus Semeru secara spesifik dari sudut pandang Ilmu Pemerintahan juga masih sangat terbatas, padahal kasus ini menyimpan pelajaran penting tentang batas kemampuan negara dalam merespons bencana.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini memiliki tiga tujuan utama. Pertama, mengidentifikasi dan menganalisis bentuk-bentuk disfungsi relasi pemerintah dan masyarakat dalam penanganan pascabencana Semeru. Kedua, menelusuri faktor-faktor ekologis pemerintahan yang berkontribusi pada terbentuknya disfungsi tersebut. Ketiga, mengurai implikasi disfungsi terhadap kualitas dan efektivitas tata kelola pascabencana secara keseluruhan. Dengan demikian, artikel ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis pada pengembangan kerangka ekologi pemerintahan dalam konteks kebencanaan Indonesia, sekaligus memberi masukan empiris bagi perumusan kebijakan yang lebih adaptif dan partisipatif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi literatur sistematis yang diperkuat oleh analisis dokumen. Pilihan pendekatan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pertanyaan penelitian yang diajukan tentang dinamika, bentuk, dan faktor disfungsi relasional dalam tata kelola pascabencana bersifat eksplanatoris-interpretatif, bukan sekadar deskriptif-kuantitatif. Dalam konteks kebencanaan, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menangkap nuansa, kompleksitas, dan kontradiksi yang seringkali hilang dalam agregasi data statistik (Khafian, 2023).

Sumber data penelitian ini terdiri dari tiga kategori. Pertama, dokumen kebijakan dan laporan resmi, yang mencakup laporan BNPB tentang penanganan bencana Semeru, dokumen Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi (RENCANA) Pascabencana Semeru yang diterbitkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), serta berbagai regulasi terkait penanggulangan bencana. Kedua, publikasi ilmiah terindeks (jurnal nasional dan internasional) dari tahun 2020 hingga 2024 yang relevan dengan topik tata kelola bencana, ekologi pemerintahan, dan relasi pemerintah-masyarakat. Pencarian dilakukan melalui database Google Scholar, Sinta, dan Scopus dengan menggunakan kata kunci yang dikombinasikan, antara lain: 'pascabencana Semeru', 'governance ecology', 'disaster governance Indonesia', 'community participation post-disaster', dan variasinya dalam Bahasa Indonesia maupun Inggris. Ketiga, laporan pemantauan dari lembaga masyarakat sipil, termasuk dokumen dari Konsorsium Pendidikan Bencana dan berbagai platform komunitas penyintas.

Proses seleksi literatur menggunakan protokol PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) yang diadaptasi untuk studi kualitatif. Dari total 248 dokumen awal yang ditemukan, dilakukan penyaringan berdasarkan kriteria relevansi tematik, kebaruan (minimal tahun 2018 dengan penekanan pada 2020-2024), dan kredibilitas sumber. Setelah proses inklusi dan eksklusi, diperoleh 47 dokumen yang digunakan sebagai sumber utama, dengan 22 di antaranya dijadikan referensi langsung dalam artikel ini.

Analisis data menggunakan teknik *content analysis* tematik yang dikembangkan oleh (Mishra & Dahal, 2024), dengan modifikasi untuk mengakomodasi analisis dokumen kebijakan. Proses analisis terdiri dari empat tahap: (1) pembacaan awal dan pemberian kode terbuka pada seluruh dokumen; (2) pengelompokan kode ke dalam kategori-kategori tematik yang mengacu pada kerangka ekologi pemerintahan; (3) pengembangan tema-tema utama melalui proses reflektif yang mempertimbangkan koherensi internal dan relevansi eksternalnya; dan (4) interpretasi temuan dalam dialog dengan literatur yang ada. Untuk menjaga validitas analisis, dilakukan triangulasi sumber secara sistematis yakni dengan memverifikasi setiap klaim analitis terhadap paling tidak tiga sumber yang independen satu sama lain.

Keterbatasan utama penelitian ini terletak pada sifatnya yang sepenuhnya berbasis literatur, sehingga tidak menghasilkan data primer dari lapangan. Hal ini berarti analisis yang disajikan bersandar pada tafsiran sekunder atas realitas yang terjadi, dan karenanya terbuka untuk dikritisi dan diverifikasi melalui penelitian lapangan di masa mendatang. Meski demikian, dalam konteks akademik, studi literatur sistematis yang rigor tetap memiliki nilai penting, khususnya sebagai landasan konseptual dan hipotesis kerja yang dapat memandu penelitian empiris selanjutnya (Lestari et al., 2025).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dinamika Relasi Pemerintah dan Masyarakat dalam Penanganan Pascabencana Semeru

Memahami disfungsi relasional dalam penanganan pascabencana Semeru tidak bisa

dilepaskan dari pemahaman atas konteks historis dan struktural yang membingkainya. Gunung Semeru, yang terletak di Kabupaten Lumajang, Jawa Timur, merupakan gunung berapi paling aktif di Pulau Jawa dan telah mengalami serangkaian erupsi dalam sejarah modernnya. Masyarakat yang tinggal di lereng-lereng gunung ini telah membangun berbagai kearifan lokal untuk hidup berdampingan dengan ancaman vulkanik; pengetahuan ini tersimpan dalam praktik-praktik pertanian, ritual, dan tatanan sosial yang tidak selalu terdokumentasi secara formal tetapi sangat fungsional (Thouret et al., 2022).

Erupsi besar pada 4 Desember 2021 terjadi di luar pola yang biasa dikenal warga. Banjir lahar yang tiba-tiba meluncur dari puncak Semeru menghantam permukiman di Kecamatan Pronojiwo dan Candipuro dengan kecepatan dan volume yang tidak terprediksi. Dalam hitungan jam, ratusan rumah hancur, jembatan-jembatan vital putus, dan ribuan warga mengungsi. Respons awal yang dilakukan oleh aparat pemerintah dari BPBD Lumajang, TNI/Polri, hingga tim BNPB yang bergerak dari Jakarta pada dasarnya mencerminkan refleksi komando-kontrol yang terstandar: pembukaan posko pengungsian, pengerahan alat berat untuk evakuasi, dan distribusi bantuan logistik darurat (Dewi et al., 2025)

Namun, di balik mobilisasi respons yang terlihat masif tersebut, sejumlah ketegangan relasional mulai bermunculan sejak hari-hari pertama. Pertama, ada persoalan informasi: sistem peringatan dini yang dimiliki PVMBG (Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi) tidak berhasil diterjemahkan menjadi peringatan yang sampai tepat waktu dan dalam format yang dipahami oleh warga di desa-desa terdampak (Ruswandi et al., 2021). Ironi yang menyakitkan terjadi ketika beberapa warga baru mengetahui status bahaya dari media sosial, bukan dari saluran resmi pemerintah. Kedua, ada persoalan pengambilan keputusan evakuasi: beberapa keputusan tentang zona berbahaya yang ditetapkan pemerintah berbenturan dengan pengetahuan lokal warga tentang pola aliran lahar historis, menciptakan ketegangan yang berpotensi mengancam keselamatan (Dyaksa et al., 2025). Dinamika pengambilan keputusan evakuasi ini menunjukkan bahwa faktor psikososial dan pengetahuan lokal masyarakat memegang peranan penting dalam respons terhadap bencana (Vera & Pamungkas, 2025).

Memasuki fase pemulihan jangka menengah, dinamika relasional semakin kompleks. Program relokasi yang dicanangkan pemerintah memindahkan warga dari kawasan rawan bencana ke lokasi-lokasi baru yang dianggap lebih aman menjadi sumber ketegangan terbesar. Di satu sisi, argumen pemerintah secara teknis memiliki landasan yang kuat: tinggal di zona merah adalah risiko yang tidak bisa dianggap enteng. Di sisi lain, keputusan untuk merelokasi menyentuh aspek-aspek kehidupan yang jauh melampaui perhitungan teknis: keterikatan tempat (*place attachment*), jaringan sosial komunitas, akses ke lahan pertanian, dan identitas kultural yang terikat pada lanskap tertentu (Dhungana & Curato, 2021). Ketika proses konsultasi dilakukan dalam format yang lebih menyerupai sosialisasi kebijakan daripada dialog bermakna, warga merasakan bahwa suara mereka tidak benar-benar didengar dan respons mereka pun bervariasi, dari penerimaan pasif, penolakan terbuka, hingga strategi bertahan informal seperti kembali ke lahan asal di luar prosedur resmi.

Yang menarik untuk dicatat secara analitis adalah bahwa ketegangan-ketegangan ini tidak bersifat dikotomis bukan sekadar konflik antara 'pemerintah yang salah' dan 'masyarakat yang benar'. Dalam realitasnya, ada keragaman posisi di dalam tubuh pemerintahan sendiri: beberapa pejabat daerah menunjukkan kepekaan terhadap aspirasi warga, sementara yang lain lebih terstruktur oleh tekanan birokratis dari atas. Demikian pula, dalam tubuh komunitas terdampak terdapat beragam kepentingan dan strategi ada yang menginginkan relokasi karena menilai tempat asal sudah tidak aman, ada yang ingin tetap tinggal. Kompleksitas inilah yang membuat ekologi pemerintahan sebagai kerangka analitis menjadi sangat relevan: ia melampaui narasi sederhana tentang 'negara vs. rakyat' dan sebaliknya melihat tata kelola sebagai ekosistem yang penuh dengan aktor beragam, kepentingan berlapis, dan interaksi yang tidak linier.

2. Bentuk-Bentuk Disfungsi Relasi Pemerintah dan Masyarakat

Dari analisis terhadap berbagai sumber yang dikaji, setidaknya tiga bentuk disfungsi relasional yang dominan dapat diidentifikasi dalam penanganan pascabencana Semeru.

Pertama adalah disfungsi komunikasi-informasi. Komunikasi efektif merupakan fondasi dari setiap relasi yang fungsional, termasuk relasi antara pemerintah dan warga dalam situasi bencana. Dalam kasus Semeru, disfungsi komunikasi termanifestasi dalam beberapa lapisan. Pada lapisan vertikal, terdapat kesenjangan yang signifikan antara informasi teknis yang dimiliki oleh lembaga-lembaga ilmiah seperti PVMBG dengan kemampuan lembaga pemerintahan di tingkat lokal untuk menerjemahkan dan menyampaikan informasi tersebut kepada warga dalam bahasa dan format yang bisa ditindaklanjuti (Ruswandi et al., 2021). Pada lapisan horizontal, terdapat fragmentasi komunikasi antara berbagai lembaga pemerintah yang terlibat BNPB, BPBD Provinsi, BPBD Kabupaten, dinas-dinas terkait, TNI/Polri yang mengakibatkan duplikasi di beberapa titik sekaligus kekosongan layanan di titik-titik lainnya (Dewi et al., 2025). Dan pada lapisan akar rumput, terdapat kegagalan untuk memanfaatkan jaringan-jaringan komunikasi informal yang sudah ada dan berfungsi dalam komunitas jaringan tokoh agama, ketua RT/RW, kelompok tani sebagai mitra dalam penyebaran informasi yang terpercaya.

Dimensi ini memiliki implikasi yang lebih dalam dari sekadar logistik informasi. Dalam kerangka ekologi pemerintahan, informasi bukan sekadar data yang ditransfer dari satu titik ke titik lain; ia adalah medium di mana relasi kepercayaan dibangun atau dihancurkan. Ketika warga menemukan bahwa sumber informasi yang lebih mereka percaya justru bukan saluran resmi pemerintah misalnya media sosial, radio komunitas, atau penuturan dari sesama warga maka ada sinyal kuat bahwa otoritas komunikasi pemerintah mengalami erosi yang serius (Ma et al., 2022). Erosi ini tidak bisa dipulihkan hanya dengan menambah megafon atau membangun posko informasi; ia membutuhkan rekonstruksi yang lebih mendasar atas hubungan kepercayaan antara negara dan warganya.

Kedua adalah disfungsi partisipasi. Secara formal, berbagai regulasi penanggulangan bencana di Indonesia mengakui pentingnya partisipasi masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, misalnya, secara

eksplisit menyebut 'kemitraan' sebagai salah satu prinsip utama. Namun, antara pengakuan normatif dan praktik aktual terdapat jurang yang terus terbuka lebar. Dalam konteks pascabencana Semeru, marjinalisasi partisipasi terjadi setidaknya dalam tiga cara (Wahyuli et al., 2023) (Amriampa et al., 2024).

Pertama, partisipasi yang direduksi menjadi validasi kebijakan yang sudah diputuskan. Musyawarah-musyawarah desa yang diselenggarakan dalam rangka sosialisasi program relokasi, misalnya, seringkali didesain sedemikian rupa sehingga keputusan pokok sudah diambil sebelum forum dimulai warga hanya dimintai 'persetujuan' terhadap hal-hal teknis seperti lokasi hunian baru atau jadwal pemindahan. Kedua, partisipasi yang terbatas pada representasi formal tanpa substansi. Sekalipun ada perwakilan warga dalam berbagai forum perencanaan, mereka seringkali bukan representasi yang benar-benar muncul dari proses seleksi komunitas yang organik, melainkan ditunjuk atau direkomendasikan oleh aparat pemerintah desa yang memiliki kepentingan sendiri dalam prosesnya. Ketiga, absennya mekanisme umpan balik yang efektif ketika warga menyampaikan keberatan atau usulan, tidak ada jaminan bahwa masukan tersebut akan benar-benar mempengaruhi keputusan akhir, sehingga secara bertahap warga kehilangan motivasi untuk berpartisipasi.

Ketiga adalah disfungsi kebijakan-kebutuhan. Disfungsi ini merujuk pada misalignment yang mencolok antara desain kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dengan kebutuhan aktual dan kapasitas warga terdampak. Dalam kajian yang dilakukan (Lassa et al., 2022) terhadap program-program pascabencana di berbagai wilayah Indonesia, ditemukan bahwa salah satu akar terdalam dari ketidakefektifan adalah kecenderungan untuk menerapkan solusi generik yang tidak mempertimbangkan heterogenitas kondisi lokal. Dalam kasus Semeru, hal ini tampak dalam beberapa contoh konkret yang terdokumentasi: desain hunian relokasi yang tidak sesuai dengan pola aktivitas pertanian komunitas setempat, ketentuan legalitas lahan yang berbelit-belit dan sulit dipenuhi oleh warga yang tidak memiliki dokumen kepemilikan formal, serta jadwal pencairan bantuan yang tidak sinkron dengan siklus ekonomi komunitas yang berbasis pertanian.

Yang menjadikan disfungsi kebijakan-kebutuhan ini lebih problematis adalah bahwa ia seringkali tidak tampak di permukaan laporan-laporan resmi. Statistik tentang jumlah hunian yang dibangun, nilai bantuan yang disalurkan, atau persentase warga yang telah direlokasi semuanya bisa terlihat baik di atas kertas, sementara kualitas hidup warga dan keberlanjutan pemulihan sesungguhnya mengalami stagnasi atau bahkan kemunduran. Sebagaimana diargumentasikan oleh (Dyaksa et al., 2025), inilah yang mereka sebut sebagai '*disaster recovery paradox*' negara berinvestasi besar dalam rekonstruksi fisik tetapi mengabaikan rekonstruksi sosial dan relasional yang menjadi fondasi keberlanjutan.

3. Faktor-Faktor Ekologi Pemerintahan yang Menyebabkan Disfungsi

Mengidentifikasi bentuk-bentuk disfungsi saja tidak mencukupi untuk memahami fenomena ini secara komprehensif; yang lebih penting adalah menelusuri faktor-faktor ekologis

yang menyuburkan disfungsi tersebut. Dalam kerangka ekologi pemerintahan, faktor-faktor ini tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling berinteraksi dalam cara-cara yang kompleks dan seringkali tidak linier.

Faktor pertama yang dapat diidentifikasi adalah ketidakselarasan ekosistem birokratis-formal dengan realitas sosial-lokal. Struktur birokrasi penanganan bencana di Indonesia dengan hierarki yang jelas dari BNPB di tingkat nasional, BPBD Provinsi, hingga BPBD Kabupaten/Kota dirancang untuk memastikan komando yang terkoordinasi dalam situasi darurat. Desain ini memiliki logikanya sendiri yang valid. Namun, logika komando-kontrol yang efisien dalam situasi respons darurat menjadi sumber inefisiensi justru dalam fase pemulihan, di mana fleksibilitas, adaptasi lokal, dan partisipasi komunitas menjadi kunci (Bevir, 2012). Ketika aparat dari tingkat nasional atau provinsi yang tidak memiliki pemahaman mendalam tentang dinamika sosial-kultural komunitas setempat mengambil keputusan yang menentukan tentang tata letak hunian relokasi, pola agraria pasca-bencana, atau desain program mata pencaharian, hasilnya hampir dapat dipastikan akan bermasalah bukan karena aparat tersebut tidak kompeten secara teknis, tetapi karena mereka beroperasi dalam ekosistem pengetahuan yang berbeda dari yang dimiliki oleh komunitas yang mereka layani.

Faktor kedua adalah lemahnya kapasitas adaptif aktor-aktor pemerintahan. Ekologi pemerintahan yang sehat membutuhkan aktor-aktor yang mampu belajar dan beradaptasi berdasarkan umpan balik dari lingkungan sosialnya. Namun, insentif-insentif yang berlaku dalam birokrasi pemerintah Indonesia yang cenderung menghargai kepatuhan pada prosedur, penyelesaian target kuantitatif, dan penghindaran risiko personal justru menciptakan hambatan terhadap adaptasi yang lincah. (Dhungana & Curato, 2021) mengidentifikasi fenomena ini sebagai 'kelumpuhan adaptif birokratis' kondisi di mana para pejabat yang sesungguhnya memahami permasalahan di lapangan tidak memiliki ruang dan insentif untuk mengubah pendekatan mereka karena terbelenggu oleh prosedur standar dan ekspektasi atasan. Dalam konteks pascabencana yang sifatnya sangat dinamis dan tidak terprediksi, kelumpuhan adaptif ini memiliki biaya yang sangat tinggi.

Faktor ketiga adalah fragmentasi dan inkohesi ekosistem aktor. Tata kelola pascabencana melibatkan aktor yang sangat beragam pemerintah pusat dan daerah, militer, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, lembaga internasional, komunitas relawan, serta tentu saja komunitas terdampak sendiri. Keanekaragaman aktor ini sesungguhnya adalah sumber daya ekologis yang berharga jika dikelola dengan baik; namun ia menjadi sumber disfungsi ketika tidak terdapat platform koordinasi yang efektif dan mekanisme berbagi informasi yang transparan. Dalam kasus Semeru, penelitian (Thouret et al., 2022) mendokumentasikan bagaimana berbagai LSM dan relawan yang datang dengan intensi yang baik justru seringkali bekerja secara tumpang tindih atau bahkan saling bertentangan dalam pendekatan mereka, sementara koordinasi dengan struktur pemerintahan resmi berlangsung sporadis dan tidak sistematis. Koordinasi yang efektif antar aktor menjadi kunci keberhasilan tata kelola bencana. Penelitian tentang ketahanan desa menunjukkan bahwa sinergi antara pemerintah dan komunitas lokal sangat menentukan

keberhasilan program pemulihan (Wahyunengseh & Pamungkas, 2025).

Faktor keempat adalah defisit ruang deliberatif yang setara dan inklusif. Salah satu prasyarat ekologis bagi tata kelola yang sehat adalah ketersediaan ruang-ruang di mana berbagai aktor dengan kekuatan dan sumber daya yang berbeda dapat bernegosiasi dan berkolaborasi secara setara. Dalam konteks pascabencana Indonesia secara umum, dan Semeru secara khusus, ruang-ruang seperti ini sangat langka. Kebijakan dibuat lebih banyak melalui proses internal birokrasi daripada melalui proses deliberatif yang melibatkan komunitas. Ketika forum-forum partisipasi diselenggarakan, mereka cenderung bersifat asimetris pemerintah memiliki monopoli atas agenda, informasi teknis, dan kewenangan keputusan, sementara warga tereduksi menjadi objek yang dimintai legitimasi (Ansell & Gash, 2018). Asimetri kekuatan yang mendasar ini mencegah terbentuknya relasi yang sungguh-sungguh setara dan kolaboratif.

Faktor kelima adalah warisan distrust antar-aktor yang mengendap dari pengalaman historis. Kepercayaan dalam hubungan pemerintah-masyarakat tidak dapat dibangun dalam semalam; ia merupakan produk kumulatif dari pengalaman interaksi dari waktu ke waktu. Di banyak komunitas yang terdampak bencana Semeru, catatan sejarah relasi dengan pemerintah daerah tidak selalu positif ada pengalaman tentang janji-janji yang tidak ditepati, program-program yang mangkrak, atau proses-proses birokrasi yang terasa berbelit dan tidak berpihak. Ketika bencana datang dan membutuhkan kolaborasi cepat antara pemerintah dan komunitas, warisan ketidakpercayaan ini menjadi hambatan ekologis yang tidak mudah diatasi (Ma et al., 2022). Warga yang tidak percaya pada niat baik pemerintah akan cenderung menahan informasi, tidak mengikuti arahan resmi, atau mencari solusi sendiri di luar jalur formal semua perilaku yang secara ekologis melemahkan kapasitas kolektif untuk menghadapi bencana.

4. Implikasi Disfungsi terhadap Tata Kelola Pascabencana

Disfungsi relasional yang telah diidentifikasi tidak berdiri sendiri sebagai fenomena yang terisolasi; ia memiliki implikasi yang luas dan berlapis terhadap efektivitas tata kelola pascabencana secara keseluruhan. Analisis terhadap implikasi ini penting untuk memahami mengapa disfungsi tersebut perlu ditangani secara serius, bukan hanya dilihat sebagai 'gangguan teknis' yang akan hilang dengan sendirinya.

Implikasi pertama yang paling langsung adalah pada efektivitas implementasi kebijakan pemulihan. Penelitian komparatif tentang pemulihan pascabencana di berbagai konteks global secara konsisten menunjukkan bahwa program-program yang dirancang tanpa keterlibatan bermakna dari komunitas terdampak memiliki tingkat kegagalan implementasi yang jauh lebih tinggi (Purwantiningsih & Puryanto, 2024). Dalam kasus Semeru, sebagaimana dilaporkan oleh (Amriampa et al., 2024), sejumlah program rehabilitasi yang dicanangkan pada fase awal mengalami hambatan implementasi yang signifikan bukan karena kurangnya dana atau sumber daya fisik, tetapi karena resistensi atau ketidakkooperasian warga yang merasa tidak memiliki kepemilikan (ownership) atas program tersebut. Fenomena ini memperlihatkan bahwa dalam ekosistem pemerintahan, legitimasi sosial sebuah program merupakan prasyarat efektivitas yang

tidak bisa diabaikan.

Implikasi kedua berkaitan dengan reproduksi kerentanan jangka panjang. Salah satu tujuan utama tata kelola pascabencana yang baik adalah memutus siklus kerentanan dengan memastikan bahwa proses pemulihan tidak hanya mengembalikan kondisi masyarakat ke keadaan sebelum bencana terjadi, tetapi juga membangun fondasi yang lebih tangguh untuk menghadapi bencana di masa depan. Namun, disfungsi relasional secara sistematis menghambat tercapainya tujuan ini. Ketika warga direlokasi ke lokasi baru yang tidak sesuai dengan pola mata pencaharian mereka, kemiskinan yang baru terbentuk justru meningkatkan kerentanan jangka panjang mereka terhadap bencana maupun guncangan ekonomi (Dhungana & Curato, 2021). Ketika pengetahuan lokal tentang manajemen risiko bencana diabaikan dalam proses rekonstruksi, kapasitas adaptif komunitas justru berkurang, bukan bertambah. Dengan kata lain, disfungsi relasional yang tidak ditangani berpotensi menciptakan 'bencana buatan manusia' di masa depan.

Implikasi ketiga adalah erosi modal sosial dan ketangguhan komunitas. Modal sosial jaringan kepercayaan, norma-norma kerja sama, dan kapasitas tindakan kolektif dalam komunitas merupakan salah satu aset paling berharga yang dimiliki oleh komunitas dalam menghadapi bencana. Namun, proses pascabencana yang disfungsi secara paradoks dapat mengikis modal sosial ini. Relokasi yang memecah-belah komunitas yang sudah memiliki jaringan solidaritas yang kuat, atau program-program yang menciptakan kompetisi di antara warga untuk mendapatkan bantuan, secara ekologis merusak ekosistem sosial yang sudah ada (Vera & Pamungkas, 2025). Penelitian Lestari et al. (2025) juga menegaskan bahwa komunikasi antar aktor dalam mitigasi bencana sangat bergantung pada adanya platform kolaborasi yang inklusif, yang sayangnya masih jarang tersedia di tingkat local. Dalam kerangka ekologi pemerintahan, ini adalah bentuk 'kerusakan ekosistem' yang biayanya jauh melampaui kerusakan fisik yang terlihat.

Implikasi keempat adalah krisis legitimasi pemerintahan. Dalam jangka panjang, ketidakmampuan pemerintah untuk merespons bencana secara efektif dan menghormati dignitas warga terdampak akan melukai legitimasinya di mata publik. Di era digital dan media sosial, narasi tentang 'kegagalan negara' dalam penanganan bencana menyebar dengan sangat cepat dan memiliki dampak yang signifikan terhadap kepercayaan publik terhadap institusi-institusi pemerintahan (Ma et al., 2022). Krisis legitimasi ini pada gilirannya mempersulit pemerintah untuk memobilisasi dukungan sosial yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik yang penting, tidak hanya dalam konteks bencana tetapi dalam berbagai domain tata kelola lainnya. Ini menciptakan lingkaran setan ekologis: disfungsi menghasilkan ketidakpercayaan, ketidakpercayaan memperdalam disfungsi.

Implikasi kelima adalah tersumbatnya potensi pembelajaran dan inovasi tata kelola. Setiap bencana besar adalah laboratorium yang menyakitkan di mana kelemahan dan kekuatan sistem tata kelola diuji secara nyata. Jika pembelajaran dari pengalaman tersebut berhasil diintegrasikan secara efektif, bencana dapat menjadi katalis pembaruan kelembagaan yang

bermakna. Namun, dalam konteks di mana disfungsi relasional melembaga, mekanisme pembelajaran ini tersumbat. Umpan balik dari lapangan tidak mengalir ke atas dengan lancar karena struktur hirarkis yang kaku; temuan-temuan evaluatif yang kritis dikesampingkan demi menjaga narasi keberhasilan; dan inovasi yang muncul dari level komunitas tidak mendapat ruang untuk direplikasi atau diskala naik (Holling, 1973). Akibatnya, setiap bencana berikutnya hampir pasti akan menemukan sistem tata kelola yang tidak jauh berbeda dari yang sebelumnya dengan kelemahan-kelemahan yang sama.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kajian ini telah berhasil memetakan dan menganalisis disfungsi relasional dalam penanganan pascabencana Semeru melalui lensa ekologi pemerintahan. Temuan-temuan utama yang diperoleh dapat dirangkum dalam beberapa proposisi analitis berikut.

Disfungsi relasional antara pemerintah dan masyarakat dalam konteks pascabencana Semeru bukan merupakan anomali insidental, melainkan merupakan manifestasi dari ketidakselarasan struktural-ekologis yang lebih mendasar antara logika formal birokrasi penanganan bencana dengan kompleksitas ekosistem sosial-lokal yang dihadapinya. Ketiga bentuk disfungsi yang teridentifikasi komunikasi-informasi, partisipasi, dan kebijakan-kebutuhan saling memperkuat dalam cara-cara yang menciptakan siklus yang sulit diputus hanya dengan intervensi teknis-prosedural.

Dari perspektif ekologi pemerintahan, disfungsi ini dipicu oleh setidaknya lima faktor ekologis yang saling berinteraksi: (1) ketidakselarasan antara ekosistem birokratis-formal dengan realitas sosial-lokal; (2) lemahnya kapasitas adaptif aktor pemerintahan; (3) fragmentasi ekosistem aktor; (4) defisit ruang deliberatif yang setara; dan (5) warisan distrust historis. Pemahaman tentang interaksi antara faktor-faktor ini penting untuk merancang intervensi yang tepat sasaran.

Implikasi dari disfungsi relasional ini melampaui ketidakefektifan program-program individual; ia menyentuh reproduksi kerentanan jangka panjang, erosi modal sosial, krisis legitimasi pemerintahan, dan tersumbatnya mekanisme pembelajaran institusional. Ini menegaskan bahwa tata kelola relasional dalam konteks bencana bukan sekadar isu teknis administratif, melainkan isu fundamental yang menyangkut kualitas demokrasi dan kewarganegaraan.

Novelty penelitian ini terletak pada penggunaan kerangka ekologi pemerintahan secara eksplisit dan sistematis untuk menganalisis disfungsi relasional pascabencana di Indonesia sebuah pendekatan yang masih sangat jarang digunakan dalam literatur Ilmu Pemerintahan nasional, namun memiliki potensi eksplanatoris yang kuat untuk memahami fenomena tata kelola yang kompleks dan multidimensional.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, beberapa saran dapat diberikan kepada berbagai pemangku kepentingan dalam tata kelola pascabencana. Pemerintah pusat dan daerah disarankan untuk mereformasi tata kelola pascabencana dengan membangun platform kolaborasi yang setara, merancang kebijakan rehabilitasi yang fleksibel dan kontekstual, serta meningkatkan kapasitas adaptif aparatur melalui pelatihan komunikasi krisis dan fasilitasi dialog partisipatif. Komunitas terdampak dan masyarakat sipil perlu memperkuat kapasitas kolektif, modal sosial, dan jaringan komunikasi mandiri untuk berpartisipasi secara kritis dan konstruktif dalam setiap tahapan tata kelola. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan melakukan penelitian empiris di lapangan, studi komparatif lintas wilayah, serta penelitian tindakan untuk menguji dan menyempurnakan model tata kelola pascabencana yang lebih adaptif, inklusif, dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aitsi-Selmi, A., Egawa, S., Sasaki, H., Wannous, C., & Murray, V. (2015). The Sendai framework for disaster risk reduction: Renewing the global commitment to people's resilience, health, and well-being. **International Journal of Disaster Risk Science**, *6*(2), 164–176. <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0050-9>
- Amriampa, A., Ibrahim, A., Hasniati, H., Abdullah, T., & Iskandar, D. (2024). Effectiveness of disaster management programs: A collaborative governance analysis of flood response in North Kalimantan Province. **Journal of Public Representative and Society Provision**, *4*(3), 193–200. <https://doi.org/10.55885/jprsp.v4i3.718>
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *18*(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Bevir, M. (2012). **Governance: A very short introduction**. OUP Oxford.
- Dewi, P., Supriyono, B., Setyowati, E., & Sujarwoto, S. (2025). Collaborative governance of disaster management toward local resilience: The case of research on Lumajang Regency, Indonesia. **Lex Localis**, *23*(10), 1500–1511.
- Dhungana, N., & Curato, N. (2021). When participation entrenches authoritarian practice: Ethnographic investigations of post-disaster governance. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, *59*, 102159. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102159>
- Dyaksa, G. A. P., Septanaya, I. D. M. F., & Pamungkas, A. (2025). To evacuate or to stay: Understanding the behavioral dynamics of evacuation decision-making among communities affected by the Semeru eruption. **Jurnal Penataan Ruang**, *20*(1), 75–87. <https://doi.org/10.12962/j2716179X.v20i1.5185>
- Holling, C. S. (1973). **Resilience and stability of ecological systems**. International Institute for Applied Systems Analysis Laxenburg. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- Khafian, N. (2023). The role of collaborative governance in Indonesian disaster management. **Jurnal Governansi dan Reformasi Administrasi**, *4*(2), 158–175. <https://doi.org/10.20473/jgar.v4i2.53367>

- Lassa, J. A., Nappoe, G. E., & Sulisty, S. B. (2022). Creating an institutional ecosystem for cash transfer programming: Lessons from post-disaster governance in Indonesia. **ArXiv Preprint ArXiv:2202.04811**. [Periksa jika sudah terbit]
- Lestari, A. W., Aji, N. W. A., & Sukoco, J. B. (2025). Communication between actors (collaborative governance) in disaster mitigation based on sustainable development at Batu City. **PANDITA: Interdisciplinary Journal of Public Affairs**, **8*(2)*, 543–554. <https://doi.org/10.61332/ijpa.v8i2.352>
- Ma, Z., Guo, S., Deng, X., & Xu, D. (2022). Place attachment, community trust, and farmer's community participation: Evidence from the hardest-hit areas of Sichuan, China. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, **73**, 102892. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.102892>
- Mishra, B. K., & Dahal, K. (2024). Collaborative framework with shared responsibility for relief management in disaster scenarios. **ArXiv Preprint ArXiv:2406.10572**. [Periksa jika sudah terbit]
- Purwantiningsih, A., & Puryanto, S. (2024). Modal sosial dan ketahanan ekonomi masyarakat terdampak erupsi Gunung Semeru. **Perspektif**, **13*(4)*, 1155–1165. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v13i4.11891>
- Ruswandi, D., Maarif, S., & Wijaya, A. F. (2021). Strategic analysis of collaborative governance for disaster management on forest and land fires in Indonesia. **International Journal of Criminology and Sociology**, **10*(163)*, 1707–1716. <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2021.10.193>
- Thouret, J.-C., Wavelet, E., Taillandier, M., Tjahjono, B., Jenkins, S. F., Azzaoui, N., & Santoni, O. (2022). Defining population socio-economic characteristics, hazard knowledge and risk perception: The adaptive capacity to persistent volcanic threats from Semeru, Indonesia. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, **77**, 103064. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103064>
- Vera, S. N., & Pamungkas, A. (2025). Living alongside the threat of eruption: Assessing the psychosocial capacity of communities affected by the Semeru eruption. **Jurnal Penataan Ruang**, **20*(1)*, 88–100. <https://doi.org/10.12962/j2716179X.v20i1.5188>
- Wahyunengseh, R. D., & Pamungkas, D. B. (2025). Disaster-resilient village governance: A public administration perspective on social-ecological resilience. **Jurnal Ilmu Lingkungan**, **23*(4)*, 887–895. <https://doi.org/10.14710/jil.23.4.887-895>
- Wahyuli, S., Nurfarhaty, N., & Haeril, H. (2023). Natural disaster management in local government from the perspective of collaborative governance. **Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan**, **4*(1)*, 93–102.