

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sumatera Barat merupakan wilayah dengan potensi bencana gempa bumi di Indonesia baik yang terjadi di daratan maupun lautan. Gempa bumi di darat bersumber dari sepanjang sesar/patahan yang dinamakan Sesar Sumatera atau Sesar Semangko. Sementara gempa dilaut berasal dari dua tempat, yaitu daerah sekitar Pulau Siberut dan daerah sekitar Pulau Sipora-Pagai, yang keduanya adalah gugusan Kepulauan Mentawai.<sup>1</sup> Mengutip hasil studi pakar gempa LIPI, Dani Hilman, wilayah barat Sumatera sering terjadi gempa karena posisinya disepanjang jalur tumbukan dua lempeng bumi, dimana lempeng (Samudera) Hindia bergerak menunjam kebawah lempeng (Benua) Sumatera.<sup>2</sup> Gempa di laut mempunyai periode ulang yang lebih lama dibanding gempa di darat, namun kekuatan gempanya bisa mencapai lebih dari 8 SR dan berpotensi menimbulkan tsunami.

Pada tanggal 25 Oktober 2010, bencana tsunami yang diawali gempa berkekuatan 7,2 SR melanda wilayah Kepulauan Mentawai. Gempa dengan kedalaman 10 km dengan lokasi episentrum berjarak 78 kilometer barat daya pulau Pagai Selatan, terjadi pada zona subduksi dibawah dasar laut, menurut informasi dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Sumatera Barat ketinggiangelombang mencapai 3 meter telah menghasilkan

---

<sup>1</sup> Lidya Cristin Sinaga, Manajemen Bencana Alam Berbasis Negara Kepulauan: Studi Kasus Kabupaten Kepulauan Mentawai, NASION, Jurnal Pusat pengkajian strategi nasional, volume 10 nomor 1 Tahun 2013, Jakarta Selatan, tahun 2013, hal. 72.

<sup>2</sup>*Ibid.*

tsunami sejauh 1 km ke arah daratan. Waktu yang sangat singkat, ditambah terjadi pada malam hari dimana masyarakat telah tertidur lelap, menyebabkan korban jiwa dalam jumlah yang cukup banyak. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai mencatat korban meninggal dunia mencapai 509 jiwa, jumlah rumah rusak sebanyak 1.269 unit rumah dengan rincian kerusakan meliputi 879 unit rumah rusak berat, 116 unit rumah rusak sedang dan 274 unit rumah rusak ringan.<sup>3</sup> Dampak bencana juga mengakibatkan kerusakan sarana jalan, kantor pemerintahan, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, fasilitas perdagangan, dan resort sehingga menimbulkan kerugian yang sangat besar.

Gambar 1.1



Gambar :Lokasi Kejadian Gempa bumidi wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ranah berita.com, DPRD siap anggarakan penyelesaian HUNTAP Mentawai dalam APBD, dalam aktual peristiwa, 5 Oktober 2014, pukul 04:12 WIB

<sup>4</sup>Perka BNPB No. 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi dan Percepatan Pembangunan Wilayah Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami di Kabupaten Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat ; hlm : I.1

**Tabel 1.1**  
**Rekapitulasi kerusakan dan kerugian pasca tsunami Mentawai**  
**25 Oktober 2010 (Rp Juta)<sup>5</sup>**

No.	Sektor/Sub Sektor	Nilai Kerusakan	Nilai Kerugian	Total Kerusakan dan Kerugian
1	Perumahan	105.414,13	10.412,50	115.826,63
2	Infrastruktur	17.365,00	1.801,44	19.166,44
3	Ekonomi	53.423,85	64.397,77	117.821,61
4	Sosial	16.048,41	619,10	16.667,51
5	Lintas Sektor	79.613,40	188,00	79.441,40
<b>Total</b>		<b>271.864,79</b>	<b>77.418,81</b>	<b>348.923,59</b>

*Sumber: Jurnal Penanggulangan Bencana vol. 4, No 1 Tahun 2013 hal; 74*

Setelah empat minggu masa tanggap darurat, melalui pernyataan Gubernur Sumatera Barat ditetapkan bahwa masa tanggap darurat bencana tsunami Mentawai dinyatakan secara resmi berakhir pada hari senin, 22 November 2010.<sup>6</sup>Selanjutnya kewenangan dan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada Bupati Kepulauan Mentawai. Namun demikian, berdasarkan rapat koordinasi BPBD Kepulauan Mentawai dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tanggal 15 Desember 2010 di rumah Dinas Gubernur Sumatera Barat, disepakati untuk memperpanjang pelaksanaan masa tanggap darurat hingga tanggal 31 Desember 2010. Pertimbangan perpanjangan masa tanggap darurat ini mengingat masih banyak pengungsi yang membutuhkan hunian sementara (Huntara) dan guna memastikan distribusi bantuan logistik berjalan lancar dan dapat menjangkau seluruh korban bencana.

<sup>5</sup>Jurnal Penanggulangan Bencana vol. 4, No 1 Tahun 2013 hal; 74

<sup>6</sup> Lidya Chritin Sinaga, Problematika Rehabilitasi dan Rekontruksi Studi kasus Paska Bencana Tsunami Mentawai, BNPB, Jurnal Penanggulangan Bencana Volume 4 Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 2013. hlm. 23

Sejak tahun 2011, Kepulauan Mentawai seharusnya sudah memasuki masa rehabilitasi dan rekonstruksi yang direncanakan berakhir pada akhir tahun 2012 dan dilanjutkan program percepatan pembangunan pada tahun 2013.<sup>7</sup> Prioritas program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami Kepulauan Mentawai ditetapkan pada lima sektor, yaitu perumahan dan infrastruktur pemukiman; infrastruktur publik; ekonomi; sosial; dan lintas sektor, meliputi pemulihan lingkungan ekosistem wilayah pesisir dan pembangunan kantor pemerintahan di lokasi pemukiman baru. Namun, hingga tiga tahun pascabencana, belum satu pun program rehabilitasi rekonstruksi yang bisa dilaksanakan.<sup>8</sup>

Pada awalnya, program rehabilitasi rekonstruksi dengan pendekatan relokasi pemukiman terkendala dengan pelaksanaan pembangunan hunian tetap (Huntap) dan infrastruktur. Hal ini terkait dengan adanya hutan lindung dan hutan produksi di lokasi yang sedianya untuk relokasi penduduk, terutama di Pagai Utara dan Pagai Selatan yang tentu membutuhkan izin pengalihan lahan hutan dari Kementerian Kehutanan. Proses permohonan izin dari Kementerian Kehutanan ini ternyata tidak mudah, bahkan memakan waktu hampir dua tahun untuk opsi tukar menukar kawasan hutan yang disepakati guna mengatasi masalah relokasi ini.

Persetujuan prinsip permohonan tukar menukar kawasan hutan untuk relokasi korban tsunami Mentawai baru diperoleh dengan dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan (Menhut) No. S.397/Menhut-II/2012 tanggal 4 September 2012.<sup>9</sup> Surat ini kemudian ditindaklanjuti dengan proses penandatanganan berita

---

<sup>7</sup>Perka BNPB No. 13 Tahun 2011 *Op.cit.*, pasal 1

<sup>8</sup> Dikutip dari artikel Lidya Christin Sinaga, dengan judul; Tiga tahun pasca-tsunami mentawai: perjalanan panjang menanti huntap. Diakses dari: <http://www.politik.lipi.go.id>, pada tanggal 02 Februari pukul 10:13 WIB.

<sup>9</sup>*Ibid.*

acara tukar menukar kawasan hutan pada 11 Oktober 2012 melalui mekanisme dua tahap di mana pada tahap I direncanakan seluas 4.105 Ha pada areal hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) dan tahap selanjutnya seluas 2.910 Ha pada Area Penggunaan Lain (APL). Kawasan hutan tahap I yang dimohon seluas 4.105 Ha merupakan hutan produksi tetap di Kecamatan Sipora Selatan, Sikakap, Pagai Utara, dan Pagai Selatan. Sementara, calon lahan pengganti seluas yang sama merupakan HPK di Kecamatan Sipora Utara.

Keluarnya persetujuan prinsip tukar menukar kawasan hutan ini ternyata tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah. Pembangunan infrastruktur tetap belum bisa dilaksanakan karena belum didapatkannya dispensasi penebangan hutan dari Kementerian Kehutanan. Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada 18 September 2012 kembali mengajukan permohonan penebangan hutan kepada Menteri Kehutanan.<sup>10</sup> Meskipun izin pemanfaatan kawasan hutan telah ditandatangani oleh Menteri Kehutanan, namun untuk pembangunannya harus ada dispensasi penebangan hutan dan izin pemanfaatan kayu karena hutan yang ditebang merupakan milik negara. Sesuai dengan prosedur normatif dari Kementerian Kehutanan, pasca diterbitkannya Persetujuan Prinsip Tukar Menukar Kawasan Hutan Untuk Relokasi Korban Tsunami, diperlukan 174 hari lagi sejak penandatanganan Berita Acara Tukar Menukar Kawasan hingga hunian tetap itu dapat dibangun. Artinya, pembangunan hunian tetap tidak dapat diselesaikan hingga akhir tahun 2012.

Bulan Oktober 2012 dinyatakan bahwa BNPB akan melakukan beberapa hal untuk mengatasi kebuntuan proses ini. Pertama, melakukan pembukaan lahan

---

<sup>10</sup> Lidya, dalam Jurnal BNPB, *op.cit*, hal. 30.

wilayah pembangunan hunian tetap yang bukan merupakan kawasan hutan, yaitu di Pulau Sipora. Kedua, melakukan rapat koordinasi dengan Kementerian Kehutanan, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai di Padang pada 16 Oktober 2012 agar proses pembangunan hunian tetap bisa segera dilakukan dengan menggunakan izin prinsip Menteri Kehutanan yang telah dipegang. Ketiga, melakukan negosiasi dengan Kementerian Keuangan agar dana rehabilitasi dan rekonstruksi yang saat ini sudah ada di BPBD Provinsi Sumatera Barat dan BPBD Kabupaten Kepulauan Mentawai, jika hingga akhir 2012 tidak terserap, tidak disetor/dikembalikan ke Negara.

Namun dalam kenyataannya, rencana pembangunan hunian tetap pada bulan Mei 2013 dan selesai pada bulan Agustus 2013 belum terlaksana. Bahkan, *land clearing (pembukaan lahan)* wilayah hutan di Pagai Utara, Sipora, dan Pagai Selatan juga belum dilaksanakan. Selain itu, akibat tidak dapat dilaksanakannya pembangunan hunian tetap pada tahun 2012, akhirnya anggaran pembangunan hunian tetap tersebut menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kementerian Keuangan meminta dana itu dikembalikan dengan alasan bahwa pemanfaatan dana tersebut telah melampaui batas tahun anggaran 2012.<sup>11</sup> Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai diminta menyetorkan sisa anggaran kegiatan rehabilitasi rekonstruksi tahap satu. Proses pembangunan hunian tetap kembali menemui jalan buntu.

Persoalan pembangunan hunian tetap ini menjadi persoalan besar bagi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai saat ini, karena selama hampir

---

<sup>11</sup>Paulliggoubat. *Dana RehabRekon Pasca Gempa dan Tsunami Mentawai Ditarik Pembangunan Hunian Tetap Gagap Lagi*, www.paulliggoubat.com, diakses Kamis 20 Januari 2016, pukul 01-20 WIB.

tiga tahun para korban tsunami masih menghuni hunian sementara tanpa kepastian akan pembangunan hunian tetap. Janji Wakil Bupati akhirnya terealisasi ketika pada akhir bulan Agustus 2013, sepuluh korban tsunami ditemani Wakil Bupati dan beberapa anggota DPRD Mentawai mendatangi BNPB dan Komisi VIII DPR bidang sosial untuk mempertanyakan lambatnya pembangunan hunian tetap bagi korban tsunami. Kedatangan ini setidaknya membuahkan hasil di mana BNPB memutuskan untuk menjadwalkan kembali pembangunan hunian tetap bagi 2.072 rumah tangga korban tsunami dengan *deadline* baru pada bulan Desember 2013. Selain itu, juga disepakati dibentuknya Sekretariat Bersama di Mentawai di bawah koordinator Wakil Bupati Mentawai, Rijel Samaloisa. Sekretariat Bersama ini terdiri atas beberapa organisasi, termasuk perwakilan dari World Bank dan beberapa NGO yang berpengalaman membantu korban tsunami. BNPB akan menangani hal yang terkait dengan dana dan menyetujui untuk mempercepat pembangunan menggunakan dana BNPB.

Permasalahan pada tahun 2014 kembali muncul, pertama, tentang pencairan dana hantap kerekening penerima bantuan terkendala belum beresnya pembukaan lahan di beberapa dusun di kecamatan pagai selatan. Kedua, tentang pemukiman yang berada dilokasi perbukitan, sedangkan berdasarkan SK kementerian kehutanan berada di sepanjang jalan poros desa. Ketiga, tentang kayu yang digunakan untuk pembangunan hunian tetap belum ada izinnnya. Sebenarnya tanggung jawab atas penyediaan kayu dipegang oleh BPBD Sumatera Barat, BPBD Kepulauan Mentawai hanya memfasilitasi dan memperlancar pembangunan hunian tetap saja. BPBD Kepulauan Mentawai sudah mengusulkan ke BPBD Sumatera Barat agar kayu yang sudah diolah masyarakat masuk dalam izin

penggunaan kayu, namun kepala BPBD Sumatera Barat Yahzid Fadhi membenarkan persoalan material kayu tersebut hambatan pembangunan hunian tetap, padahal pemegang izin penggunaan kayu telah memberikan pernyataan mereka menjamin menyiapkan kayu.<sup>12</sup>

Sampai pada tahun 2016 pembangunan hunian tetap ternyata masih dirasakan belum sepenuhnya terselesaikan, terutama di Kecamatan Pagai Selatan. Jika dilihat dari luar bentuk bangunannya bisa dikatakan sudah selesai, namun jika dilihat dari dalam masih banyak yang kurang, seperti lantai yg belum terpasang, pintu dan jendela masih belum terpasang dan segala jenis perlengkapan keluarga yang belum memadai, permasalahannya karena pihak dari fasilitator di lapangan dan masyarakat kurang bekerjasama. Padahal seharusnya pembangunan di kecamatan Pagai Selatan ini haruslah diutamakan, dikarenakan kecamatan ini merupakan salah satu kecamatan dengan jarak cukup jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan akses transportasi yang kurang memadai. Kecamatan ini juga merupakan daerah yang terdekat dengan *Episentrum* gempa yang berakibat tsunami pada Tahun 2010, selain itu yang paling utama adalah didaerah termasuk kedalam kategori daerah yang penduduknya paling banyak direlokasi. Berikut Tabel 1.2. Data Rekapitulasi Penduduk bagi Relokasi Permukiman Pasca Bencana Mentawai.

---

<sup>12</sup> Padang Time, *Pembangunan Hunian di Kepulauan Mentawai Masih Terkendala*, [www.padangtime.com](http://www.padangtime.com), diakses Kamis, 20 Januari 2015 pukul 00-23 WIB.



**Tabel 1.2.**  
**Data Rekapitulasi Penduduk bagi Relokasi Permukiman Pasca Bencana Tsunami Mentawai 2010<sup>13</sup>**

No.	Kecamatan	Desa	Jumlah KK	Jumlah Pengungsi	Rumah	
					RB	Relokasi
1	Pagai Selatan	Malakopak	289	952	213	290
		Bulasat	238	1330	98	285
		Bulasat	356	1179	57	361
Jumlah			879	3461	368	936
2	Pagai Utara	Betumonga	141	432	141	141
		Silabu	236	1097	77	306
		Jumlah	377	1529	218	447
3	Sikakap	Taikako	18	71	16	76
Jumlah			18	71	16	76
4	Sipora Selatan	Bosua	363	-	86	363
		Berulou	250		192	250
		Jumlah	613	5.061	278	613
Total keseluruhan						2.072

*Sumber : Perka BNPB No: 03 Tahun 2011. Ringkasan Eksekutif Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekontruksi Dan Percepatan Pembangunan Wilayah Pasca Bencana di Kabuapten Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat.*

Dari pemaparan di atas maka dapat penulis membuat tabulasi kendala-kendala pada pembangunan hunian tetap di Kabupaten Kepulauan Mentawai dan khususnya di Kecamatan Pagai Selatan, seperti disajikan pada Tabel 1.3.

**Tabel 1.3.**  
**Kendala yang dihadapi dalam pembangunan hunian tetap dari tahun 2011-2015.**

No	Tahun	Permasalahan
1.	2011	Adanya hutan lindung dan hutan produksi di lokasi yang akan dijadikan tempat pembangunan hunian tetap.
2.	2012	Permasalahan prinsip tukar menukar kawasan hutan. dengan SK Menteri kehutanan No S.397/Menhut-II/2012 Tanggal 4 september 2012. Dilakukan dengan dua tahap, tahap satu direncanakan seluas 4.105 Ha pada areal hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) dan tahap selanjutnya dengan seluas

<sup>13</sup>Perka BNPB No. 13 Tahun 2011, loc.cit hal. VI.8

		2.910 Ha pada area penggunaan lain. Setelah ini disetujui, pembangunan tetap belum bisa dilaksanakan, karena belum didapatkannya dispensasi penebangan hutan dari kementerian kehutanan.pemerintah mentawai pada tanggal 18 september mengajukan kembali permohonan penebangan hutan. setelah itu diperlukan waktu 174 hari penandatanganan berita acara tersebut, berarti pada tahun 2012 pembangunan belum bisa dilaksanakan.
3.	2013	Pembukaan lahan di Sipora, Pagai utara, dan Pagai selatan juga belum dilaksanakan. Akibat dari belum terselesaikannya pembangunan hunian tetap pada tahun 2012, anggaran pembangunan hunian tetap tersebut menjadi temuan badan pemeriksa keuangan (BPK) Kementerian keuangan meminta dana tersebut dikembalikan.
4.	2014	Pertama, tentang pencairan dana hunian tetap kerekening penerima bantuan, terkendala belum beresnya pembukaan lahan di beberapa dusun dikecamatan pagai selatan, Kedua, tentang pemukiman yang berada dilokasi perbukitan, sedangkan menurut SK Kementerian kehutanan berada pada jalan poros desa. Ketiga tentang kayu, kayu yang akan digunakan belum ada izinnya, sebenarnya ini merupakan tugas dari BPBD Sumbar, BPBD Mentawai hanya memfasilitasi. padahal pemegang izin penggunaan kayu telah memberikan pernyataan mereka menjamin menyiapkan kayu.
5.	2015	Tahun 2015 mulai bermunculan masalah baru tentang material-material pembangunan hunian tetap, penyaluran bahan-bahan bangunan yang tidak tepat waktu, sehingga dapat dilihat dari luar bangunan sudah bisa dikatakan selesai namun jika dilihat dari dalamnya masih banyak memiliki kekurangan, seperti lantai yang belum terpasang, peralatan rumah yang tidak lengkap, pintu dan jendela yang tidak terpasang, dan tempat tidur yang belum ada.

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

## 1.2. Rumusan Masalah

Pembangunan hunian tetap merupakan salah satu pembangunan yang seharusnya selesai dengan jadwal yang telah ditentukan, sesuai dengan Peraturan Kepala BNPB No: 03 Tahun 2011 tentang rencana aksi rehabilitasi dan rekontruksi pasca bencana serta percepatan pembangunan wilayah Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat pembangunan hunian tetap selesai pada tahun

2013. Namun pada kenyataannya sampai pada tahun 2016 pembangunan hunian tetap masih dirasakan belum sepenuhnya terselesaikan. Keterlambatan pembangunan hunian tetap dikarenakan banyaknya masalah-masalah yang terjadi seperti yang telah dijelaskan dilatar belakang. Permasalahan-permasalahan dalam pembangunan hunian tetap mengakibatkan lambatnya percepatan pembangunan di Kepulauan Mentawai pasca tsunami di Kepulauan Mentawai. Adapun rumusan masalah dari latar belakang tersebut timbulah pertanyaan peneliti: *Bagaimana Pelaksanaan Pembangunan Hunian Tetap Korban Tsunami Tahun 2010 di Kecamatan Pagai Selatan Kabupaten Kepulauan Mentawai ?*

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan sebelumnya, secara khusus penelitian ini bertujuan untuk: mendeskripsikan dan menganalisis Evaluasi pelaksanaan pembangunan hunian tetap korban tsunami tahun 2010 di Kecamatan Pagai Selatan Kabupaten Kepulauan Mentawai.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan nantinya dapat dipergunakan atau dimanfaatkan untuk:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan praktis kepada mahasiswa ilmu politik lainnya guna meningkatkan pemahaman akan kebijakan penanggulangan bencana.
2. Secara empiris, penelitian ini diharapkan menjadi acuan bagi peneliti yang lebih lanjut agar dapat lebih memperdalam dan memperbaiki kekurangan yang terdapat dalam penelitian ini.

3. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu politik dan dapat menambah pengetahuan peneliti baik di bidang politik maupun di bidang pelayanan publik terkait pelaksanaan rehabilitasi dan rekontruksi korban bencana alam.

