

PROBLEMATIKA REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI STUDI KASUS PASCA BENCANA TSUNAMI MENTAWAI 2010

Oleh:

Lidya Christin Sinaga

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI

E-mail: lidyabosua@gmail.com

Abstract

It has been two years since the tsunami hit Mentawai Islands, the western coast of Sumatera, October 25, 2010. The tsunami killing hundreds, displacing thousands, and destroying villages of affected communities in North Pagai, South Pagai, Sikakap, and South Sipora. Based on The Rehabilitation and Reconstruction Action Plan for Post Tsunami Mentawai 2011-2013, recovery programs was started on 2011 and focus on housing, infrastructure, economy, social, and cross sector programs. But after two years, none of them has been implemented because it is still hampered by land use problem, as these programs are completely intertwined. This paper examines the problems of rehabilitation and reconstruction post tsunami Mentawai 2010.

Keywords: *Rehabilitation and reconstruction, tsunami, Mentawai.*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sumatera Barat merupakan wilayah yang sangat rawan terhadap gempa di Indonesia, baik di darat maupun laut. Gempa di darat bersumber dari pergerakan sepanjang sesar besar/patahan yang dinamakan Sesar Sumatera atau Sesar Semangko. Sementara gempa di laut bersumber dari dua tempat, yaitu daerah sekitar pulau Siberut dan daerah sekitar Sipora-Pagai, yang keduanya adalah gugusan kepulauan Mentawai. Mengutip hasil studi pakar gempa LIPI, Danny Hilman, wilayah barat Sumatera sering terjadi gempa karena posisinya di sepanjang jalur tumbukan dua lempeng bumi, di mana lempeng (Samudera) Hindia bergerak menunjam ke bawah lempeng (benua) Sumatera. 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 25 Oktober 2010, bencana tsunami

yang diawali gempa berkekuatan 7,2 SR melanda wilayah Kepulauan Mentawai. Gempa pada kedalaman 10 km dengan lokasi episentrum berjarak 78 kilometer barat daya Pulau Pagai Selatan, terjadi pada zona subduksi di bawah dasar laut, sehingga tak pelak memicu gelombang tsunami. Waktu yang sangat singkat ditambah terjadi pada malam hari di mana masyarakat telah tertidur lelap, menyebabkan hilangnya nyawa dalam jumlah yang cukup banyak. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kepulauan Mentawai mencatat korban meninggal dunia mencapai 456 jiwa, ditambah kerugian harta benda dan kerusakan fisik serta sarana dan prasarana umum.

Setelah empat minggu masa tanggap darurat, melalui Pernyataan Gubernur Sumatera Barat ditetapkan bahwa masa tanggap darurat bencana tsunami Mentawai dinyatakan secara resmi berakhir pada Senin, 22 November 2010. Selanjutnya kewenangan dan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada Bupati Mentawai. Namun demikian, berdasarkan rapat koordinasi BPBD Mentawai

dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tanggal 15 Desember 2010 di rumah dinas Gubernur Sumbar, kemudian disepakati untuk memperpanjang pelaksanaan masa tanggap darurat hingga 31 Desember 2010. Pertimbangan perpanjangan masa tanggap darurat ini mengingat masih banyak pengungsi yang membutuhkan hunian sementara dan guna memastikan distribusi bantuan logistik berjalan lancar dan dapat menjangkau seluruh korban bencana.

Sejak 2011, sesuai Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Mentawai seharusnya sudah memasuki masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Namun, hingga bulan Oktober 2012, tepat dua tahun setelah tsunami melanda, belum satu pun program rehabilitasi rekonstruksi yang bisa dilaksanakan. Hal ini terkait pelaksanaan pembangunan hunian tetap dan infrastruktur yang menjadi salah satu programnya masih mengalami hambatan. Oleh karena itu, tulisan ini menguraikan problematika pelaksanaan rehabilitasi rekonstruksi pasca tsunami Mentawai tahun 2010. Proses ini menarik karena menegaskan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak dapat dilepaskan dari persoalan kebijakan dan dinamika aktor pembuat dan pelaksana kebijakan itu sendiri.

1.2. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami Mentawai tahun 2010.

II. METODOLOGI

2.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Penelitian lapangan dilaksanakan pada 15-24 April 2012, yaitu di Tuapejat sebagai ibukota kabupaten dan Desa Bosua Kecamatan Sipora Selatan, salah satu daerah terpapar tsunami tahun 2010. Analisis difokuskan pada pasca tsunami 2010 hingga dua tahun pasca tsunami, Oktober 2012.

2.2. Metode Analisis

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analitis. Untuk memperoleh data, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah studi pustaka dan penelitian lapangan. Studi pustaka adalah studi dokumentasi, meliputi seluruh referensi yang relevan dengan penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan, Surat Keputusan yang dikeluarkan kepala daerah, buku, jurnal ilmiah, surat kabar, dan data-data dari website. Sementara penelitian lapangan dilakukan dengan dua cara, yaitu pertama, wawancara mendalam (*in-depth interview*) menggunakan pedoman wawancara dengan narasumber terkait, baik dari pemerintah maupun non pemerintah. Kedua, *Focus Group Discussion* (FGD) dengan narasumber, baik di Mentawai maupun di Jakarta.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kebijakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Indonesia

Ketika terjadi bencana alam, respon terhadap bencana alam terbagi dua, yaitu tanggap darurat dan rehabilitasi-rekonstruksi. Kedua fase ini yang kerap digunakan dalam penanggulangan bencana alam di Indonesia, termasuk tsunami Mentawai tahun 2010. Sebagai sebuah siklus, tahap tanggap darurat bencana diikuti oleh rehabilitasi dan rekonstruksi.

Rehabilitasi dan rekonstruksi secara bersama-sama menuju kepada pemulihan jangka panjang yang mempertimbangkan faktor fisik dan nonfisik dari wilayah yang terpapar bencana. Menurut Alka Dhameja, ada tiga jenis rehabilitasi bencana, yaitu fisik, sosial, dan psikologis. Rehabilitasi fisik merupakan aspek yang sangat penting dari rehabilitasi. Termasuk di dalamnya adalah rekonstruksi infrastruktur fisik, seperti perumahan, bangunan, jalur kereta api, jalan raya, jaringan komunikasi, persediaan air, listrik, dan lainnya. Rehabilitasi fisik dan rekonstruksi juga harus memasukkan kebijakan untuk subsidi, peralatan pertanian, akuisisi lahan untuk

relokasi, perencanaan penggunaan lahan, zonasi daratan, penguatan rumah-rumah yang tidak rusak, dan pembangunan rumah contoh. Rehabilitasi sosial juga merupakan bagian penting dari rehabilitasi bencana di mana kelompok rentan, seperti orang jompo, anak yatim, janda, dan anak-anak, membutuhkan dukungan sosial khusus untuk bertahan dari dampak bencana. Rencana rehabilitasi harus mempunyai komponen yang memperhatikan fakta bahwa korban harus menjalani proses penyesuaian kembali dengan lingkungan sosial yang baru. Dimensi penting lain dari rehabilitasi bencana adalah rehabilitasi psikologis. Berhubungan dengan psikologi korban merupakan isu yang sangat sensitif dan harus dilakukan dengan kehati-hatian dan perhatian. Trauma psikologis kehilangan keluarga dan sahabat serta ingatan akan peristiwa bencana itu sendiri, justru membutuhkan waktu yang lebih lama untuk disembuhkan. Oleh karena itu, kesejahteraan sosial dan dukungan psikologis harus betul-betul dipertimbangkan segera setelah terjadinya bencana sehingga mereka dapat menjadi bagian penting dari program rehabilitasi. Program rehabilitasi harus juga memperhatikan tradisi, nilai, norma, kepercayaan, dan kebiasaan masyarakat terdampak bencana.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Pasal 56 menyebutkan rehabilitasi pada wilayah pascabencana dilakukan melalui kegiatan: perbaikan lingkungan daerah bencana; perbaikan prasarana dan sarana umum; pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat; pemulihan sosial dan psikologis; pelayanan kesehatan; rekonsiliasi dan resolusi konflik; pemulihan sosial, ekonomi, dan budaya; pemulihan keamanan dan ketertiban; pemulihan fungsi pemerintahan; dan pemulihan fungsi pelayanan publik.

Rekonstruksi adalah pembangunan

kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana. Pasal 75 UU No. 24 Tahun 2007 menyebutkan rekonstruksi pada wilayah pascabencana dilakukan melalui kegiatan: pembangunan kembali prasarana dan sarana; pembangunan kembali sarana sosial masyarakat; pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat; penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana; partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat; peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya; peningkatan fungsi pelayanan publik; atau peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

Berdasarkan UU tersebut juga ditetapkan bahwa dalam rangka mempercepat rehabilitasi dan rekonstruksi, pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Penetapan prioritas ini didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Selain itu, dalam melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi, pemerintah kabupaten/kota wajib menggunakan dana penanggulangan bencana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota. Jika APBD tidak memadai, maka pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan dana kepada pemerintah provinsi dan/atau pemerintah untuk melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi. Tidak hanya bantuan dana, pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan berupa tenaga ahli, peralatan, dan pembangunan prasarana.

3.2. Kebijakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Tsunami Mentawai

Berdasarkan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Tsunami Mentawai ditetapkan bahwa ruang lingkup rencana

rehabilitasi rekonstruksi dalam kerangka pemulihan kehidupan masyarakat yang terdampak bencana tsunami Mentawai adalah:

1. Rehabilitasi dan Rekonstruksi dengan pendekatan relokasi permukiman yang dilaksanakan secara bertahap pada tahun anggaran 2011 dan 2012, pada daerah terdampak tsunami, yaitu Pulau Pagai Utara, Pagai Selatan, dan Sipora.
2. Percepatan pembangunan yang dilaksanakan secara bertahap pada tahun anggaran 2011, 2012, dan 2013 pada daerah terdampak tsunami dan terutama dengan pendekatan penyediaan infrastruktur vital untuk membuka akses antar pulau termasuk dengan Pulau Siberut. Pembangunan infrastruktur vital berupa jalan poros antarpulau termasuk ke Pulau Siberut, pembangunan sarana transportasi udara (*airstrip*) dan transportasi laut (dermaga pelabuhan antarpulau) dan pembangunan jalan lingkungan dengan fungsi *feeder* termasuk jalur evakuasi.

Prioritas program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami Mentawai ditetapkan pada lima sektor, yaitu:

1. Perumahan dan infrastruktur permukiman, meliputi pembersihan lahan untuk relokasi dan program *cash for work*, pembangunan perumahan dan infrastruktur permukiman.
 2. Infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, dermaga, dan energi untuk menjamin bahwa masyarakat yang berada di tiga pulau terdampak tsunami mendapat manfaat dari rekonstruksi dan percepatan pembangunan.
 3. Ekonomi, yaitu fasilitasi pembangunan ekonomi melalui pemberdayaan komunitas dan pelatihan kemampuan di bidang *agro-forestry*, perikanan, dan program industri kecil.
 4. Sosial, yaitu revitalisasi pelayanan dasar, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan, di lokasi permukiman yang baru.
 5. Lintas sektor, meliputi pemulihan lingkungan ekosistem wilayah pesisir dan pembangunan kantor pemerintahan di lokasi permukiman baru.
- Sumber pendanaan rehabilitasi dan

rekonstruksi serta percepatan pembangunan ini adalah dari anggaran penanggulangan bencana dalam APBN dan APBD sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008. Pasal 5 menyebutkan dalam anggaran penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN, pemerintah menyediakan dana bantuan sosial berpola hibah untuk kegiatan pada tahap pascabencana.

Sesuai dengan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi, tahapan ini direncanakan berlangsung selama dua tahun hingga akhir 2012 dengan total kebutuhan mencapai Rp. 486,40 M, di mana lebih dari 50% merupakan kebutuhan untuk relokasi perumahan dan pembangunan prasarana lingkungan permukiman, yakni sebesar Rp. 250,54 M. Namun, anggaran untuk pelaksanaan program rehabilitasi dan rekonstruksi ini diletakkan terpisah di mana untuk bidang ekonomi dan sosial diletakkan di BPBD Kabupaten Kepulauan Mentawai, sementara anggaran untuk bidang perumahan dan infrastruktur diletakkan di BPBD Provinsi Sumatera Barat. Pembangunan rumah dan infrastruktur dilakukan dengan melibatkan masyarakat (kelompok masyarakat/pokmas) dan pemerintah setempat. Kelompok masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat setempat, terutama mereka yang akan menempati dan memiliki rumah itu. Hal ini dilakukan agar masyarakat ikut serta membangun dan merasa memiliki sehingga mengusahakan bangunannya lebih baik.

Penetapan prioritas program rehabilitasi dan rekonstruksi ini tak lepas dari dampak yang ditimbulkan oleh tsunami itu sendiri. Sebagaimana diketahui tsunami Mentawai tahun 2010 menimbulkan korban yang tidak sedikit. Dalam Keputusan Bupati Mentawai No. 188.45-207 Tahun 2010 ditetapkan bahwa jumlah korban meninggal akibat tsunami, yang disusun berdasarkan laporan dari kepala dusun dan kepala desa serta pendataan langsung ke lapangan oleh dinas terkait, berjumlah 456 jiwa. Korban jiwa terbesar terdapat di kecamatan Pagai Utara dan Pagai Selatan yang memang dekat dengan pusat gempa.

Bencana tsunami ini juga menimbulkan kerusakan dan kerugian mencapai Rp. 348,92 M sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1 di

bawah ini.

Kerusakan tertinggi dialami oleh sektor perumahan dengan nilai mencapai Rp. 105.414.130.000,-. Hal ini terjadi karena pada umumnya masyarakat Mentawai tinggal di pesisir pantai di mana selama ini mereka mengandalkan sarana transportasi

Tsunami ini juga mengakibatkan 11.245 orang mengungsi. Jumlah pengungsi cukup besar karena banyak di antara mereka yang kehilangan tempat tinggal sehingga terpaksa mengungsi di tenda-tenda darurat. Ada pula masyarakat yang rumahnya tidak mengalami kerusakan, namun terpaksa mengungsi pada

Tabel 1. Rekapitulasi Kerusakan dan Kerugian Pasca Tsunami 25 Oktober 2010 (Rp. Juta)

No.	Sektor/Subsektor	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
Total		271.864,79	77.418,81	348.923,59

Sumber: Penilaian Tim Gabungan BNPB, Bappenas, Pemda Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Kepulauan Mentawai, 22 November 2010 dalam Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Serta Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2013, op.cit, hlm. III.6.

laut. Sementara, kerugian terbesar dialami oleh sektor ekonomi produktif dengan nilai kerugian mencapai Rp. 64.397.770.000,- yang didominasi oleh subsektor perkebunan (Rp. 49,50 M) dan subsektor perikanan (Rp. 43,70 M). Sebagaimana diketahui, meskipun tinggal di pesisir pantai, mata pencaharian masyarakat Mentawai pada umumnya bukanlah nelayan, melainkan petani kebun atau ladang, seperti ubi talas, pisang, cokelat, nilam, dan rotan. Kebanyakan masyarakat Mentawai tidak mempunyai pendapatan tetap. Mereka bekerja di kebun atau ladang dan pergi ke laut sementara menunggu waktu panen tiba. Pendapatan mereka tergantung pada musim. Beberapa diantaranya mempunyai perahu untuk menangkap ikan, namun hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan hanya dijual ketika persediaannya berlebih.

malam hari karena trauma akan gempa susulan dan sudah tidak merasa aman lagi untuk tinggal di rumahnya.

Program percepatan pembangunan merupakan strategi pemulihan wilayah pascabencana seperti Mentawai yang merupakan salah satu daerah tertinggal. Program ini difokuskan pada peningkatan dan pembangunan sarana transportasi, baik darat, laut, maupun udara untuk mengurangi keterisoliran Mentawai sekaligus meningkatkan roda perekonomian pulau di ujung barat Sumatera ini.

Berkaca pada peristiwa tsunami 2010 lalu, penanganan korban tsunami pada saat itu sangat terkendala dengan kondisi geografis Mentawai sebagai kepulauan dengan wilayah yang terputus-putus dan akses darat yang sangat sulit karena sebagian besar wilayahnya merupakan hutan. Satu-satunya akses yang

memungkinkan adalah melalui laut, namun itu pun tidak mudah karena waktu dan biaya tinggi, di samping cuaca ekstrem yang terjadi hampir seminggu setelah tsunami terjadi. Tak pelak, distribusi bantuan dan relawan menjadi terhambat dan terlambat, serta terkonsentrasi di Sikakap (Pagai Utara).

Sulitnya medan dan akses menuju lokasi bencana masih ditambah dengan minimnya kebutuhan pendukung, terutama bahan bakar minyak (BBM). Hal ini dialami ketika evakuasi korban tsunami di Pagai Utara yang terhambat akibat minimnya persediaan BBM. Transportasi paling efektif untuk menjangkau sekitar 60 dusun di kecamatan ini hanyalah speed boat, sementara BBM untuk mengoperasikan speed boat pun sulit didapat pada saat itu.

Terlambatnya penanganan tanggap darurat bencana tsunami Mentawai sebenarnya juga akibat informasi yang terlambat diterima. Hal ini terkait minimnya fasilitas komunikasi, termasuk ketiadaan sinyal telpon seluler di pulau tersebut. Informasi yang diterima menjadi simpangsiur. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Sumatera Barat, Harmensyah, misalnya, bahkan menyebutkan tidak ada korban jiwa serta hanya satu rumah yang rusak, dan gelombang laut hanya 30 sentimeter, ketika diwawancara wartawan pada 26 Oktober 2010. Staf Khusus Presiden Bidang Bencana Alam, Andi Arif, bahkan mengakui baru mengetahui terjadinya tsunami di Mentawai dari media online. Akibatnya, Andi Arif mengakui terjadi keterlambatan penanganan tanggap darurat di Mentawai sekitar 12 jam, ditambah karena pesawat helikopter yang tersedia untuk menjangkau lokasi bencana di Kepulauan Mentawai sangat terbatas.

Mentawai bagaimanapun juga harus dipahami sebagai wilayah bencana yang mempunyai karakteristik berbeda dengan wilayah lainnya. Mentawai bukan hanya dilihat sebagai wilayah dengan potensi gempa dan tsunami, namun juga sebagai wilayah kepulauan yang sejak lama masih tertinggal. Hal ini tentu berdampak pada pola penanggulangan bencana yang berbeda dengan bencana yang terjadi di wilayah daratan.

3.3. Problematika Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Tsunami Mentawai

Sejak 2011, Mentawai seharusnya sudah memasuki masa rehabilitasi dan rekonstruksi yang direncanakan berakhir pada akhir tahun 2012 dan dilanjutkan program percepatan pembangunan pada tahun 2013. Namun, hingga dua tahun pascabencana, belum satu pun program rehabilitasi rekonstruksi yang bisa dilaksanakan. Hal ini terkait pelaksanaan pembangunan hunian tetap dan infrastruktur yang menjadi salah satu programnya masih mengalami hambatan. Kendala ini terkait adanya hutan lindung dan hutan produksi di lokasi yang sedianya untuk relokasi penduduk, terutama di Pagai Utara dan Pagai Selatan, yang tentu membutuhkan ijin pengalihan lahan hutan dari Kementerian Kehutanan. Berlarutnya proses ini karena terganjal ijin dari Kementerian Kehutanan, yang memakan waktu hampir dua tahun, untuk opsi tukar menukar kawasan hutan yang disepakati guna mengatasi masalah relokasi ini.

Sementara itu, antara satu program dengan program lainnya dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksi ini saling terkait, yaitu pembangunan hunian tetap, jalan, dan pembangunan ekonomi, yang ketiganya haruslah saling berdekatan agar saling mendukung. Terlebih, anggaran untuk pelaksanaannya pun dikeluarkan satu paket, tidak bisa sebagian.

Pasca tsunami yang melanda Mentawai, relokasi menjadi masalah penting terutama untuk masyarakat di pesisir yang tersapu tsunami. Pemda Mentawai mendukung konsep relokasi permukiman dari kawasan pesisir terdampak tsunami ke area yang lebih aman pada ketinggian minimal 25 dpl, yang saat ini merupakan area kehutanan. Dalam Surat Keputusan (SK) Bupati Mentawai No.188.45-320 Tahun 2010 ditetapkan jumlah Kepala Keluarga (KK) yang direlokasi sebanyak 2.072. Jumlah ini meningkat dari SK semula yang menetapkan 1.631 KK, setelah dilakukan survei ulang lokasi relokasi dan pendataan kembali jumlah KK yang akan direlokasi oleh tim terpadu dari BNPB, UKP4, Pemda Sumbar, dan Pemda Mentawai pada tanggal 27-30 Desember 2010. Untuk penyediaan lahan relokasi, Bupati

Mentawai menyampaikan permohonan kepada Gubernur Sumatera Barat mengenai pelepasan kawasan hutan untuk relokasi permukiman korban gempa dan tsunami Mentawai seluas 30.443 hektar dengan rincian di Pagai Utara seluas 12.241 hektar, Pulau Pagai Selatan seluas 6.505 hektar, dan Pulau Sipora seluas 11.623 hektar. Pelepasan kawasan hutan adalah hutan produksi diturunkan statusnya menjadi area penggunaan lain atau bukan kawasan hutan. Namun usulan ini ditolak oleh Kementerian Kehutanan. Proses pelepasan kawasan hutan pada dasarnya memakan waktu yang lama karena harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Proses yang dimungkinkan cepat adalah melalui tukar menukar kawasan. Namun, tukar menukar kawasan hutan harus mencari lahan pengganti yang merupakan APL (Area Penggunaan Lain). Jika APL tidak tersedia, maka bisa ditambahkan dengan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang statusnya dinaikkan menjadi hutan produksi.

Dinas Kehutanan yang dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi disertai tugas terkait kawasan hutan yang dipakai untuk relokasi, mengajukan tukar menukar kawasan hutan produksi kepada Menteri Kehutanan. Luas lahan yang dimohonkan oleh Dinas Kehutanan adalah 10.345 hektar, untuk kebutuhan hunian tetap (huntap), fasilitas umum (fasum), fasilitas sosial (fasos), dan jalan, serta mengusulkan lahan pengganti seluas +/- 10.037 Ha yang terdiri dari Areal Penggunaan Lain (APL) seluas +/- 5.965 Ha dan HPK seluas +/- 4.072 Ha. Khusus untuk area di Pagai Utara dan Pagai Selatan, lokasi untuk relokasi umumnya berada di kawasan hutan produksi yang saat ini statusnya ex-Hak Penguasaan Hutan (HPH) PT. Minas Pagai Lumber. Di Pagai Selatan seluas 4.896 hektar, di Pagai Utara seluas 1.960 hektar, di Pulau Sipora seluas 3.489 hektar. Sesuai dengan master plan yang dibuat oleh Bappeda Kabupaten Kepulauan Mentawai, jumlah ini belum termasuk jalan Trans Pagai dan jalan cabangnya sepanjang 300 km. Jumlah ini hanya untuk huntap, fasum, dan fasos.

Tim Terpadu dari Kementerian Kehutanan kemudian turun melakukan kajian lapangan tukar menukar kawasan hutan. Sewaktu Tim

Terpadu Kementerian Kehutanan melakukan kajian pada April 2012, Dinas Kehutanan sudah bermohon supaya jalan ini juga termasuk dalam proses tukar menukar karena jika tidak, proses pembangunan huntap, fasum, dan fasos ini akan terhalang juga. Memang, kebutuhan *rill* jalan masih dalam tahap pengkajian dengan Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kepulauan Mentawai, termasuk BPBD. Setelah pengecekan lapangan pada April 2012, kebutuhan area yang dihitung untuk huntap, fasos, dan fasum oleh tim terpadu adalah 5143,75 hektar, masih kurang dari luas lahan yang dimohonkan semula sehingga masih dimungkinkan untuk dikonversi bagi kebutuhan jalan sekitar lebih kurang 300 km.

Permohonan jalan trans atau jalan poros pulau itu memang tidak dimasukkan ke dalam permohonan tukar menukar kawasan karena jika dimasukkan artinya akan terjadi pemisahan kawasan hutan produksi antara bagian barat dan timur karena akan ada jalan di tengahnya. Opsi yang dipilih waktu itu, untuk kebutuhan jalan akan menggunakan cara perijinan yang lain, yaitu dengan pinjam pakai kawasan hutan. Dengan status pinjam pakai, status kawasan hutan masih tetap hutan produksi, sementara jika tukar menukar statusnya berubah menjadi area penggunaan lain atau menjadi non kawasan hutan. Namun belakangan setelah dilakukan kajian muncul lagi permasalahan, karena itu berarti akan ada dua pekerjaan yang harus dilakukan, yaitu permohonan tukar menukar kawasan dan permohonan pinjam pakai. Oleh karena itu, Dinas Kehutanan mengusulkan agar permohonan jalan ini disatukan dengan permohonan untuk huntap, fasos, dan fasum.

Persetujuan prinsip permohonan tukar menukar kawasan hutan untuk relokasi korban tsunami Mentawai akhirnya diperoleh dengan dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan (Menhut) No. S.397/Menhut-II/2012 tanggal 4 September 2012. Dalam Surat Menhut ini disetujui permohonan tukar menukar kawasan hutan seluas 6.975 Ha yang terletak di Pulau Pagai Utara seluas 1.535 Ha, Pulau Pagai Selatan seluas 3.710 Ha, dan Pulau Sipora seluas 1.730 Ha. Sementara lahan pengganti seluas 7.015 Ha terletak di Pulau Pagai Utara seluas 1.480 Ha dan di Pulau Sipora seluas 5.535 Ha yang terdiri

dari APL seluas 1.430 Ha dan HPK seluas 4.105 Ha. Surat ini kemudian ditindaklanjuti dengan proses penandatanganan Berita 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 HPK dan tahap selanjutnya seluas 2.910 Ha pada 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 ternyata tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah. Pembangunan infrastruktur tetap belum bisa dilaksanakan karena belum didapatkannya dispensasi penebangan hutan atau surat ijin pembersihan lahan (*land clearing*) dari Kementerian Kehutanan. Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai pada 18 September 2012 mengajukan permohonan penebangan hutan kepada Menteri Kehutanan. Izin pemanfaatan kawasan hutan memang telah ditandatangani oleh Menteri Kehutanan, namun untuk pembangunannya harus ada dispensasi penebangan hutan dan ijin pemanfaatan kayu karena hutan yang ditebang merupakan milik negara.

Hingga bulan Oktober 2012, tepat dua tahun setelah tsunami melanda, masyarakat belum mendapat kepastian kapan pembangunan hunian tetap tersebut akan dimulai. Sesuai dengan prosedur normatif dari Kementerian Kehutanan, pasca diterbitkannya Persetujuan Prinsip Tukar Menukar Kawasan Hutan Untuk Relokasi Korban Tsunami, diperlukan 174 hari lagi hingga hunian tetap itu dapat dibangun. Banyak proses yang harus dilalui untuk sampai pada tahap pembangunan hunian tetap, sebagaimana dapat dilihat pada bagan 1.

Rumitnya proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Kabupaten Kepulauan Mentawai merefleksikan bahwa persoalan penanggulangan bencana sebagai sebuah problematika kebijakan dan institusi (aktor). Pemulihan pasca bencana merupakan

persoalan yang kompleks, bukan hanya dari cakupan isu melainkan juga dari aktor yang terlibat. Tidak dapat dipungkiri, berlarut-larutnya proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Mentawai disebabkan oleh berbelit-belitnya proses izin penggunaan lahan, yang dalam hal ini merupakan domain Kementerian Kehutanan. Sementara dari sisi masyarakatnya, telah siap dengan pembentukan kelompok masyarakat (pokmas) dan perekrutan fasilitator untuk pembangunan hunian tetap. Fasilitator yang direkrut oleh BPBD Provinsi Sumatera Barat telah turun ke lapangan dan melakukan verifikasi terhadap data korban gempa dan tsunami yang telah di-SK-kan Bupati Kabupaten Kepulauan Mentawai. Namun dengan belum jelasnya waktu pelaksanaan pembangunan hunian tetap, membuat 171 fasilitator yang sudah disebar ke empat kecamatan terpaksa untuk sementara ditarik kembali oleh BPBD Provinsi Sumbang per 1 Oktober 2012 sambil menunggu turunnya dispensasi penebangan hutan.

Sementara itu, BNPB telah mengucurkan dana rehabilitasi dan rekonstruksi Mentawai sebesar Rp. 486 M di mana Rp. 287 M untuk pembangunan hunian tetap, lingkungan hidup, dan sanitasi, dan Rp. 200 M untuk sektor ekonomi dan sosial budaya. Dana tersebut telah ada di BPBD Provinsi Sumatera Barat dan BPBD Kabupaten Kepulauan Mentawai sesuai dengan peruntukan masing-masing bidang. Sedianya, dana tersebut masuk dalam tahun anggaran 2012 yang sudah harus terserap pada akhir bulan Desember 2012. Dengan kondisi yang masih belum pasti hingga Oktober 2012 ini, hampir dapat dipastikan pembangunan hunian tetap tidak dapat diselesaikan hingga akhir tahun 2012 ini. Apalagi dengan skema 174 hari yang harus ditempuh untuk sampai pada penebangan hutan tersebut. Sementara, kondisi hunian sementara yang kini didiami korban tsunami kondisinya memprihatinkan, baik kondisi fisik hunian maupun lingkungan dan sanitasi, sebagaimana penulis amati dalam kunjungan ke Bosua-Sipora Selatan, April 2012.

Selain itu, meskipun permasalahan utama sebenarnya terletak pada persoalan izin pembangunan infrastruktur, namun program rehabilitasi di bidang lain, yaitu ekonomi dan

Bagan 1. Tahapan Lanjutan Proses Tukar Menukar Kawasan Hutan (TMKH) Setelah Terbitnya Persetujuan Prinsip TMKH Untuk Relokasi Korban Gempa dan Tsunami Kabupaten Kepulauan Mentawai

No.	URAIAN	PEMOHON	Unit Penyelesaian					TATA WAKTU (Hari)	KET.
			Dirjen Planologi	Dirjen BUK	BP2HP	Dishut Prov	Dishut Kab		
1	2	3	4	5		6	7	8	9
A.	Penandatanganan Berita Acara Tukar Menukar Kawasan Hutan							30	Maksimal 30 Hari setelah diterbitkannya Persetujuan Prinsip Menhut
B.	Permohonan Dispensasi Land Clearing Kepada Menteri Kehutanan								Permohonan Bupati Kepulauan Mentawai
C.	Penyampaian Pertimbangan Teknis Dispensasi kepada Menteri Kehutanan								Sejalan dengan Penyampaian Permohonan Dispensasi
D.	Penerbitan Izin Dispensasi dari Dirjen Planologi An. Menteri Kehutanan							30	Maksimal 30 Hari setelah diterimanya Permohonan dan Pertimbangan Teknis
E.	Pemanfaatan Kayu melalui Proses IPK								
1.	Permohonan IPK diajukan kepada Kepala Dinas Kehutanan Prov. Sumatera Barat								
2.	Kadishut Prov. Menolak/ Menyetujui dan Selanjutnya Menyampaikan Permintaan Pertimbangan Teknis kepada Dirjen BUK							14	Maksimal 14 Hari Kerja sejak diterimanya Permohonan
3.	Kepala BP2HP Wilayah III Pekanbaru menyampaikan Telaahan terhadap Kegiatan Fisik di lapangan kepada Dirjen BUK							7	Maksimal 7 Hari Kerja sejak diterimanya Tembusan Surat Kadishut Prov.
4.	Dirjen BUK Menolak atau Menerbitkan Pertimbangan Teknis IPK kepada Kadishut Prov.							7	Maksimal 7 Hari Kerja sejak diterimanya Surat Telaahan dari Kepala BP2HP Wilayah III Pekanbaru
5.	Kepala Dinas Memerintahkan Pemohon untuk Melakukan Timber Crusing dengan Intensitas 5% dan Membuat Rekapitulasi LRH dituangkan dalam BAP							2	2 Hari Kerja sejak diterimanya Pertimbangan Teknis dari Dirjen BUK
6.	Pemohon Melakukan Timber Cruising Melaporkan Hasilnya kepada Kepala Dinas Kehutanan Provinsi							25	Maksimal 25 Hari Kerja sejak diterimanya Surat Perintah dari Kadishut Prov.
7.	Kepala Dinas Kehutanan Prov. Menerbitkan Persetujuan IPK jika telah Memenuhi Syarat							2	Maksimal 2 Hari Kerja
8.	Pemohon Membuat Rencana Kerja, Melaksanakan Penataan Batas Blok IPK dan Membayar Bank Garansi PSDH dan DR							50	Maksimal 50 Hari Kerja sejak diterbitkannya Persetujuan IPK dari Kadishut Prov.
9.	Kepala Dinas Kehutanan Prov. Menerbitkan Keputusan Pemberian IPK							7	Maksimal 7 Hari Kerja setelah diterimanya laporan Hasil Penataan Batas Blok Tebangan IPK, bukti Bank Garansi dan Rencana Kerja
Jumlah (Hari)								174	

Sumber: Kedeputian Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi BNPB, Oktober 2012.

sosial budaya juga tidak dapat dilakukan karena ketiga program tersebut sejatinya saling berhubungan satu dengan lainnya. Program

akan kembali ke wilayah tempat tinggalnya semula di pesisir pantai.

Hingga kini, proses rehabilitasi rekonstruksi



Gambar 1. Hunian sementara di Desa Bosua - Sipora Selatan

ekonomi dan sosial tentu harus berada di wilayah permukiman penduduk. Bagaimanapun, jika letak rumah, jalan, dan kegiatan ekonomi saling berjauhan, tentu menjadi masalah baru bagi masyarakat dan bukan tidak mungkin mereka

pasca tsunami Mentawai masih menyimpan sejumlah masalah. Sementara, dua tahun bukanlah waktu yang pendek bagi para korban gempa dan tsunami Mentawai untuk bertahan dalam ketidakpastian di hunian. Satu-satunya

hal yang harus dilakukan saat ini adalah percepatan proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Mentawai. BNPB dalam hal ini Kedeputusan Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi telah melakukan beberapa hal untuk mengatasi kebuntuan proses ini. Pertama, melakukan land clearing di 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 ijin 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, dan dapat digunakan untuk tahun selanjutnya.

Tahap rehabilitasi dan rekonstruksi memang disadari sangat kompleks, karena seringkali terkait dengan banyak aktor dan kepentingan, serta persoalan anggaran yang tidak sedikit. Akibatnya, proses rehabilitasi dan rekonstruksi seringkali tidak berjalan sesuai dengan kerangka waktu yang telah ditetapkan. Mengutip Alka Dhameja: *“Disasters are very costly in terms of both human life and resources and require a long gestation period of rehabilitation... It is often not possible to suggest any time frame for disaster rehabilitation, reconstruction, and recovery, as these processes are completely intertwined.”*

Padahal, bencana seharusnya dapat dilihat sebagai kesempatan pembangunan. Bencana dan pembangunan sesungguhnya saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain, *“development should be such that guards against disasters, development in itself should not lead to disasters”*. Rusaknya infrastruktur dan bangunan yang tidak aman akibat bencana pada dasarnya dapat memberikan kesempatan untuk membangun kembali dengan standar yang lebih baik atau relokasi ke tempat yang lebih baik jika dirasa tempat yang didiami selama

ini rentan terhadap bencana. Kasus Mentawai sebenarnya bisa merefleksikan kesempatan pembangunan ini. Namun kembali lagi, hal ini tidak mudah karena sangat terkait dengan banyak faktor.

IV. KESIMPULAN

Apa yang dialami Mentawai dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksinya sebenarnya menggambarkan kondisi di mana koordinasi lintas sektoral masih sulit dilakukan. Negosiasi yang terjadi seringkali sangat birokratis, padahal persoalan bencana haruslah diletakkan dalam kerangka persoalan kemanusiaan, karena kita berbicara dalam konteks korban bencana. Dua tahun membiarkan masyarakat korban tsunami tinggal di hunian sementara yang tidak layak jelas merupakan persoalan kemanusiaan baru yang harusnya bisa menjadi prinsip utama dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di Indonesia.

Padahal harus disadari, program pascabencana yang tidak berjalan dengan baik akan menjadi sumber kerentanan baru bagi masyarakat, apalagi untuk tipe bencana yang mempunyai periode berulang seperti gempa dan tsunami ini di Mentawai ini. Apalagi, Mentawai masih dihadapkan pada potensi gempa besar yang diprediksi para ahli gempa sejak bertahun-tahun lalu, yaitu mega *thrust* Mentawai yang berpusat di zona subduksi dan diperkirakan akan terjadi dengan pusat gempa berada di bawah Siberut-Sipora-Pagai Utara. Sesuai dengan Hyogo Framework for Action 2005-2015, proses rehabilitasi dan rekonstruksi merupakan kesempatan strategis untuk pengurangan resiko bencana dan membangun kembali secara lebih baik (*building back better*) atau mengutip judul The Action Plan for Rehabilitation and Reconstruction Mentawai yang disusun IMDFF-DR Bappenas, *Build Back Safer*.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Mentawai, Tuapejat, 19 April 2012.
Deputi Rehabilitasi dan Rekonstruksi BNPB, 15 Oktober 2012.
Gempa Dashyat Sumatera Barat (PT. Genta

- Singgalang Press: Padang, 2010).
- Natawidjaja, Danny Hilman dkk, "Studi Gempa Bumi dan Tsunami di Sumatra: Analisis Gerakan G30S (Gempa 30 September) di Padang Dan Potensi Gempa Megathrust Mentawai di Masa Datang", http://www.geotek.lipi.go.id/?page_id=4775, diakses 6 Juni 2012.
- Pinkowski, Jack, (Ed.), *Disaster Management Handbook* (CRC Press Taylor and Francis Group: London, 2008).
- Rencana Aksi Rehabilitasi Rekonstruksi Pascabencana Serta Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2013, BNPB dan Bappenas, Desember 2010).
- The Action Plan for Rehabilitation and Reconstruction Mentawai Build Back Safer (IMDFF-DR Bappenas: Jakarta, 2011).
- UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

WEBSITE

- "Ada Keterlambatan Penanganan Tsunami Mentawai", 30 Oktober 2010, <http://bumnwatch.com/ada-keterlambatan-penanganan-tsunami-mentawai/>, diakses 16 Oktober 2012.
- "BBM Minim Hambat Bantuan ke Mentawai", 28 Oktober 2010, <http://politik.vivanews.com/news/read/185484-bbm-minim-hambat-bantuan-ke-mentawai>, diakses 12 Juli 2012.
- "Dua Tahun Tsunami, Fasilitator Ditarik, Pembangunan Huntap Belum Jelas", Kamis, 18 Oktober 2012, <http://www.puailiggoubat.com/index.php?mod=berita&id=2021>, diakses 20 Oktober 2012.
- "Pembangunan Huntap Tunggu Dispensasi Penebangan Hutan", 4 Oktober 2012, puailiggoubat.com, diakses 13 Oktober 2012.
- "Soal Informasi Tsunami Mentawai yang Terlambat", <http://regional.kompas.com/read/2010/11/10/05023323/Soal.Informasi.Tsunami.Mentawai.yang.Terlambat>, diakses 16 Oktober 2012.