

**TATA KELOLA PENANGGULANGAN BENCANA ALAM**  
**Suatu Deskripsi Inter-Relasi dan Kesiapan Para Pihak dalam rangka Rehabilitasi-  
Rekonstruksi Rumah Warga Terdampak Pascagempa di Kabupaten Tanah Datar**

Erwin<sup>1</sup>, Edi Indrizal<sup>2</sup>

**Abstract**

*At the time of the earthquake affecting substantial losses due to the damage they cause, usually very high expectations of the people to the government for rehabilitation and reconstruction (rehabilitation and reconstruction) of homes affected. Therefore readiness to undertake the rehabilitation of earthquake remains an important concern by the parties in the response to natural disasters, both government and society.*

*This study is a qualitative study to describe the experience of the parties in order to direct the rehabilitation of houses affected by the earthquake of 2007 in Tanah Datar, West Sumatra province. The results of this study found the application of the principles of transparency, participation and accountability in the interrelation between the government and society in the process of preparation and implementation of the rehabilitation of earthquake-affected neighborhoods. Open governance practices have proven quite successful even minimize complaints and public protests or other social conflict that impacts are not uncommon in post-disaster management in the region. Experiences of good practice organizing the rehabilitation of houses affected by the earthquake in Tanah Datar this would even be used as a pilot, and learning resources of many parties in implementing the governance of disaster management in the various regions.*

**Key word:** *disaster management, good governance, inter-relationships of the parties, good practice.*

**A. Pendahuluan**

**1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang dikenal rawan bencana alam. Letak geologis negara ini yang berada di sekitar pusaran cincin api pertemuan antar patahan lempeng bumi benua-benua besar dan banyaknya gunung api yang masih aktif hingga kini menyebabkan potensi kompleksitas gempa tektonik dan vulkanik dapat terjadi dari masa ke masa. Posisi geografisnya yang terletak di antara samudera terluas di dunia yakni Samudera Pasifik dan Samudera Hindia membuat potensi bencana alam jadi makin kompleks karena memungkinkan terjadinya anomali iklim, cuaca, banjir, longsor, badai, topan dan sebagainya.

Di Indonesia sendiri beberapa daerah kemudian populer disebut sebagai

kawasan “supermarket” bencana alam, antara lain di Provinsi Sumatera Barat. Dikatakan demikian karena daerah ini juga memiliki potensi paling kompleks untuk terjadinya bencana alam seperti gempa bumi, tanah longsor, angin badai, banjir, bahkan hingga tsunami.

Salah satu bencana alam besar yang dihadapi Provinsi Sumatera Barat belum luput dari banyak ingatan warganya yakni peristiwa gempa 30 September 2009, atau kemudian populer juga disingkat G 30 S 2009. Gempa bumi berkekuatan 7.9 SR ketika itu tercatat telah mengakibatkan dampak luar biasa seriusnya dialami masyarakat di daerah ini, terutama di daerah Kota Padang, Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Pariaman.

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Tetap Jurusan Antropologi FISIP Universitas Andalas, Padang

<sup>2</sup> Penulis adalah Dosen Tetap Jurusan Antropologi FISIP Universitas Andalas, Padang

Selain juga di Kota Bukittinggi, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok dan Kota Solok. Inilah gempa dengan dampak terburuk yang pernah dialami masyarakat Sumatera Barat selama ini.

Berdasarkan data terakhir yang diterbitkan oleh Satkorlak Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat dan BNPB per tanggal 18 Oktober 2009, jumlah korban jiwa pascabencana gempa bumi di Sumatera Barat tercatat sebanyak 1.117 jiwa meninggal dunia, 1.214 jiwa korban luka berat, 1.688 luka ringan, serta pengungsi sejumlah 410 jiwa, yang sebagian besar berada di Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Padang. Selain itu, sesuai hasil pemutakhiran data terakhir pada tanggal 28 Oktober 2009, total jumlah rumah yang mengalami kerusakan sebanyak 249.833 unit dengan rincian: 114.797 unit rumah rusak berat, 67.198 unit rumah rusak sedang dan 67.838 unit rumah rusak ringan. Dampak bencana juga mengakibatkan kerusakan sejumlah gedung pemerintahan, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, fasilitas perdagangan, hotel dan gedung/perkantoran keuangan dan perbankan. Berdasarkan penaksiran kerusakan dan kerugian pascabencana mengindikasikan bahwa kerusakan dan kerugian terparah terjadi pada komponen perumahan dengan nilai kerusakan dan kerugian mencapai Rp. 15,41 triliun. Sektor infrastruktur mengalami kerusakan dan kerugian mencapai Rp. 963 miliar, sektor sosial Rp. 1,52 triliun, sektor ekonomi Rp. 2,3 triliun, dan lintas sektor (sub-sektor pemerintahan dan lingkungan) menderita kerusakan dan kerugian sebesar Rp. 674,6 miliar, sehingga total nilai kerusakan dan kerugian tercatat Rp 20,86 triliun.<sup>3</sup>

Dua tahun sebelumnya yaitu pada Tahun 2007 bencana alam gempa bumi juga telah melanda Kota Padang. Pada Tahun 2007 itu bencana alam gempa bumi yang berkategori besar juga terjadi di Kabupaten Tanah Datar. Masyarakat masih bisa mengingat (dan seharusnya tidak boleh melupakan), dari kedua bencana alam di waktu yang berbeda dan

di daerah yang berbeda itu juga telah menyebabkan korban jiwa dan kerugian harta benda yang cukup besar. Jika dibandingkan antara kedua daerah yang mengalami bencana alam gempa bumi Tahun 2007 itu bahkan Kabupaten Tanah Datar terdampak lebih parah dibandingkan Kota Padang.

Gempa bumi yang terjadi pada Selasa 6 Maret 2007 berpusat di Kabupaten Tanah Datar itu kemudian dikenal dengan sebutan Gempa Tanah Datar 2007. United States Geological Survey (USGS) mencatat pada waktu itu terjadi dua gempa berkekuatan masing-masing 6,4 dan 6,3 SR berselang sekitar dua jam. Gempa terjadi pada koordinat 0,490° LS, 100,529° BT pada kedalaman 30 km, pada jarak 55 km timur laut Padang. Sembilan jam kemudian USGS mencatat gempa ketiga pada koordinat 0,287° LS, 100,605° BT. Intensitas gempa susulan ini lebih rendah, dengan magnitudo 4,9. Sementara itu, Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) juga melaporkan tiga kali gempa pada 6 Maret 2007 itu. Menurut laporan Kantor BMG di Kota Padang Panjang pada hari kedua pascagempa Tanah Datar tersebut tercatat jumlah gempa yang terjadi mencapai 226 kali. Pada hari Kamis 8 Maret 2007 sampai tengah hari masih terjadi 45 kali gempa susulan. Peristiwa gempa itu disebut juga telah memicu aktivitas Gunung Talang yang terletak di Kabupaten Solok dan terbentuknya sebuah ngarai baru di Nagari Gunung Rajo di Kabupaten Tanah Datar. Jalan raya Padang-Bukittinggi dan Padang-Solok sempat macet karena tertimbun tanah longsor.

Gempa bumi 6 Maret 2007 di Kabupaten Tanah Datar tercatat juga telah membawa dampak kerugian yang cukup luas hingga daerah sekitarnya yakni Kabupaten Solok, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kota Solok, Kota Payakumbuh dan Kota Padang Panjang. Adapun Kabupaten Tanah Datar sendiri tercatat sebagai daerah yang paling parah terkena dampak, baik dari korban jiwa maupun kerusakan dan kerugian material yang ditimbulkannya. Di antara kerugian material paling serius kemudian dirasakan masyarakat meliputi kerusakan rumah warga, mulai dari rusak ringan, sedang, hingga berat,

<sup>3</sup> Dikutip dari buku Rencana Aksi Rehabilitasi Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi Sumatera Barat 2009-2011 yang disusun oleh Bappenas RI (2008).

dan oleh karenanya memerlukan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Peristiwa gempa bumi yang mengakibatkan korban jiwa hingga kerugian materil bisa saja berulang terjadi. Selain terkait dengan siklus alam, terlebih penting ia berhubungan pula dengan bagaimana kesiap-siagaan para pihak dalam menghadapi dan menanggulangi bencana alam itu sendiri. Dewasa ini semakin dibutuhkan adanya pendekatan penanggulangan bencana secara lebih tepat dan lebih baik guna meminimalisir dampak-dampak yang tidak diinginkan terjadi. Inter-relasi dan kesiapan para pihak, baik pemerintah maupun masyarakat dalam penanggulangan bencana akan menentukan tingkat dampak bencana yang ditimbulkan dan seperti apa pemulihan yang selanjutnya diwujudkan. Termasuk dalam hal mempersiapkan pelaksanaan rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak pascagempa, yang biasanya paling tinggi diharapkan masyarakat untuk cepat bisa ditanggulangi.

Jika inter-relasi dan kesiapan para pihak buruk dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana, maka dampak kerugian bisa semakin parah dan bahkan berlarut-larut dapat menimbulkan masalah baru lainnya. Sebaliknya jika inter-relasi dan kesiagaan para pihak terlaksana baik minimal memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi, maka dampak kerugian akibat bencana alam akan bisa ditekan. Demikianlah pula halnya apabila inter-relasi dan kesiapan para pihak buruk ketika mempersiapkan rencana rehabilitasi-rekonstruksi, maka dampak ikutan berupa konflik antar warga dan antara warga dengan pemerintah bisa terjadi kemudian hari sehingga semakin menambah rumit kompleksnya dampak bencana. Sebaliknya jika inter-relasi dan kesiagaan para pihak dilaksanakan dengan tata kelola yang baik-minimal memperhatikan prinsip-prinsip open governance (transparansi, partisipasi dan akuntabilitas), maka keluhan, protes ataupun konflik-konflik sosial yang dapat terjadi pascabencana alam kiranya akan bisa diminimalisir.

Pengalaman langsung dari inter-relasi para pihak khususnya dalam penyelenggaraan rehabilitasi-rekonstruksi

(rehab-rekon) rumah warga terdampak pascagempa Tanah Datar 2007 yang minim riak protes dan konflik mungkin bisa dijadikan rintisan pembelajaran bersama oleh banyak pihak dalam penanggulangan bencana di daerah. Di sinilah penelitian ini dipandang menemukan relevansi dan urgensinya.

## 2. Perumusan Masalah

**G**empa bumi merupakan sebuah fenomena dan peristiwa bencana alam destruktif yang biasanya paling ditakutkan manusia dibandingkan bencana alam lainnya, sebab dapat menghancurkan lingkungan tinggal, merenggut banyak korban jiwa penduduk dan dampak berjangka panjangnya untuk kembali bisa pulih. Gempa bumi adalah pergerakan bumi secara mendadak yang disebabkan oleh pelepasan kekuatan gesekan alamiah dari dalam bumi yang telah terakumulasi cukup panjang atau cukup lama waktunya. Gempa bumi dapat terjadi akibat gerakan kekuatan tektonik dari lempeng dunia telah membentuk bumi, dengan bergerak per lahan di bawah tanah dan saling bertabrakan. Terkadang pergerakan ini bertahap, terkadang pula lempengan ini terkunci selama ratusan tahun dan tak mampu mengeluarkan energi sampai di satu titik yang mampu membangun energi besar, lempengan ini kemudian melepas energi tersebut. Untuk gempa yang terjadi di bawah laut, pada keadaan tertentu bahkan dapat memicu tsunami. Sebagian besar dari peristiwa kegempaan ini hingga kini belum bisa diprediksi waktu akan terjadinya secara akurat oleh ilmu penge tahuan dan teknologi manusia. Selain itu gempa juga bisa terjadi akibat proses vulkanik gunung api. Dalam istilah masyarakat gempa kategori ini disebut gunung meletus. Apapun kategorinya, apakah gempa tektonik ataupun vulkanik, dan apakah gempa di darat atau di laut, manakala gempa terjadi di sekitar daerah yang padat penduduk, maka potensi dampaknya terhadap jatuhnya korban jiwa dan kerugian fisik ataupun material bisa menjadi lebih tinggi.

Mengingat gempa bumi sering kali tidak bisa diprediksi waktu terjadinya dan sering menyebabkan dampak kerugian yang dahsat, oleh karenanya manusia

selalu dituntut untuk lebih siaga menghadapi dan terus menerus berikhtiar menanggulangi bencana yang lebih kompleks bisa ditimbulkannya. Dalam hal ini menjadi penting memahami penanggulangan bencana secara lebih utuh mulai dari tindakan preventif (sebelum terjadinya bencana), di saat terjadinya bencana (mitigasi dan tanggap darurat) dan penanggulangan bencana pascagempa. Fase-fase penanggulangan bencana itu kini juga semakin banyak dipahami sebagai suatu rangkaian yang komprehensif yang bisa menunjukkan tingkat perkembangan dan menentukan ke langsgungan peradaban kehidupan manusia.

Dengan tidak mengecilkan arti dari proses dan tahapan penanggulangan bencana yang lainnya, perhatian terhadap inter-relasi dan kesiapan para pihak dalam rangka pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascagempa sungguh amat penting menjadi sorotan perhatian. Salah satu titik kritis yang penting ialah bagaimana pemerintah melakukan per siapan, pendataan dan perencanaan dalam rangka pelaksanaan rehabilitasi-rekonstruksi (rehab-rekon) rumah warga terdampak pascagempa. Hal ini menjadi amat penting mengingat pengalaman selama ini dari sudut pandang masyarakat yang mengalami bencana alam, hal yang paling tinggi mereka harapkan dalam penaggulangan bencana pascagempa biasanya adalah aspirasi terhadap adanya perbaikan atau pembangunan kembali rumah warga terdampak.

Sayangnya berdasarkan pengalaman penanganan bencana di daerah selama ini tidak jarang masih ditemukan keluhan, protes hingga konflik sosial akibat lemahnya kesiapan dan buruknya tata kelola rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa. Di provinsi Sumatera Barat misalnya berdasarkan pengalaman pascagempa di kota Padang sejumlah demonstrasi dan protes masyarakat kepada pemerintah akibat buruknya penanganan rehab-rekon rumah warga terdampak gempa masih terus terjadi beberapa tahun belakang. Ketika pemerintah daerahnya sudah harus menghadapi penanganan rehab-rekon pascagempa 2009, ternyata masih tersisa cukup banyak persoalan yang dikeluhkan

dan diprotes warga terdampak pascagempa 2007. Hal kurang lebih sama juga pernah terjadi yang menggambarkan adanya kekurang-puasan masyarakat terhadap penanggulangan bencana yang dilakukan pemerintah daerah lainnya maupun pemerintah nasional di Aceh, Jogjakarta, dsb.

Di sisi lainnya, sayangnya pula selama ini minim sekali perhatian terhadap pengalaman praktik yang cukup baik untuk dijadikan rintisan pembelajaran bersama dalam penanggulangan bencana. Media massa pun biasanya hanya lebih suka memberi perhatian sebatas mengi formasikan kapan dan dimana terjadinya bencana, serta nilai kerugian dari dampak gempa yang terjadi. Kalaupun ada pemberitaan tentang upaya penang gulangan bencana lebih banyak yang dilaporkan berupa hal-hal yang sifatnya seremonial belaka, atau atas kejadian-kejadian negatif berupa protes dan demonstrasi warga.

Padahal meskipun masih minim, sejatinya masih ada juga pengalaman praktik yang baik (*good practice*) bisa dijadikan pembelajaran bersama oleh banyak pihak. Salah satunya ialah pengalaman penanggulangan bencana, khususnya dalam rangka rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa di Kabupaten Tanah Datar 2007. Apa yang dilakukan pemerintah daerah setempat dengan melibatkan para pihak, meliputi arena pemerintah, masyarakat (*civil society*) dan bahkan juga dunia usaha (*economic society*) dalam penyelenggaraan rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa sungguh penting diteliti dan didokumentasikan secara ilmiah. Seperti apa inter-relasi antara para pihak itu dibangun dalam praktik tata kelola penanggulangan bencana yang lebih baik? Bagaimana peran pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa? Bagaimana proses dan mekanisme rehab-rekon rumah warga terdampak pasca gempa dijalankan sehingga keluhan, protes dan berbagai konflik yang berpotensi terjadi bisa diatasi? Apa pembelajaran yang bermakna bisa digali dari pengalaman para pihak dalam penanganan rehab-rekon rumah warga

terdampak pascagempa? Kenapa penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam rangka rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa penting dalam tata kelola penanggulangan bencana di daerah?

### 3. Tujuan Penelitian dan Metode yang Digunakan

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pengalamannya dalam praktik penanggulangan bencana pascagempa, dalam rangka rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak pascagempa di Kabupaten Tanah Datar Tahun 2007. Secara khusus, penelitian ini bertujuan mendeskripsikan inter-relasi dan kesiapan para pihak dalam penyelenggaraan rehab-rekon rumah warga terdampak pascagempa di atas prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam rangka tata kelola penanggulangan bencana yang baik.

Sesuai dengan fokus perhatian penelitian ini pada inter-relasi para pihak dalam praktik tata kelola penanggulangan bencana (good governance), penelitian ini berpretensi untuk memahami makna dari pilihan dan pola tindakan sosial dalam relasi para pihak utamanya pemerintah dan masyarakat. Untuk itu penelitian ini juga mencoba mendalami motivasi dan tujuan yang terkandung di balik tindakan sosial yang dipelajari.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan bertipe deskriptif. Metode pengumpulan data primer wawancara mendalam dan pengamatan yang ditujukan untuk mendalami informasi tentang pengalaman para pihak (pemerintah dan masyarakat) serta gambaran kenyataan lapangan dari peristiwa gempa dan penanggulangan bencana pascagempa di Tanah Datar 2007. Data penelitian ini juga diperkaya dengan data sekunder yang dikumpulkan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait langsung dengan penanganan pascagempa Tanah Datar 2007 tersebut. Selain itu peneliti juga menelusuri berbagai arsip kebijakan dan arsip laporan atau tulisan lainnya tentang peristiwa gempa dan penanggulangan bencana pascagempa Tanah Datar 2007.

## B. Kajian Pustaka

### a. Rehab-Rekon Rumah Warga Terdampak Pascabencana: Aspirasi Pertama Masyarakat

Sejatinya bencana alam itu adalah merupakan konsekuensi kombinasi dari aktivitas alam dan aktivitas manusia (Bankoff, 2007). Artinya, peristiwa seperti gempa bumi, tanah longsor, tsunami, banjir bandang, angin topan, badai, puting beliung, dsb. barulah dikatakan sebagai bencana alam manakala terjadi konsekuensi yang berhubungan dengan aktivitas manusia dan kehidupan masyarakat. Dalam hal terjadi sebuah gempa bumi misalnya, jika gempa itu tidak sampai menimbulkan dampak korban ataupun kerugian bagi manusia maka kejadian gempa itu tidak sampai disebut sebagai suatu bencana alam. Manakala gempa bumi itu menimbulkan korban jiwa ataupun kerugian fisik dan material yang dirasakan manusia dalam kehidupannya barulah dikatakan telah terjadi bencana alam.

Ketika suatu gempa bumi terjadi dan kemudian dikatakan sebagai sebuah bencana alam, itu artinya ada konsekuensi yang dihadapi manusia. Konsekuensinya bisa beraneka macam, mulai dari adanya korban cedera atau meninggal dunia, hingga mungkin berupa kerusakan dan hilangnya harta benda. Oleh karena itu besar atau kecilnya konsekuensi korban jiwa dan kerugian material secara langsung menentukan pula terhadap peninglauan tentang besar atau kecil suatu bencana alam.

Lalu, jika terjadi gempa bumi sekaligus dinyatakan sebagai sebuah bencana alam di suatu daerah, apa yang biasanya paling diharapkan oleh masyarakat untuk segera ditangani? Ketika terjadi bencana alam maka penanganan langsung yang lazimnya dilakukan ialah berupa langkah tanggap darurat. Orang-orang yang cedera sesegera mungkin harus ditangani untuk berobat, yang hilang segera dicari untuk dipastikan keadaannya, yang meninggal dunia diurus untuk dikuburkan. Selain itu pada periode tanggap darurat juga amat penting untuk memastikan penyediaan pangan, air bersih, tempat-tempat berlindung, penerangan, sarana MCK dan

sebagainya agar masyarakat tetap mampu bertahan melangsungkan kehidupannya. Setelah masa tanggap darurat selesai barulah masuk tahap berikutnya yang tidak kalah penting yakni masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Berbagai kerusakan atau bahkan kehancuran harta benda, meliputi rumah warga, jalan, jembatan dan berbagai infrastruktur sarana-prasarana umum perlu untuk diperbaiki atau harus dibangun kembali.

Pada bulan Desember tahun 2009 Lembaga Survei Indonesia (LSI) melakukan suatu survei khusus untuk mendapatkan gambaran evaluasi publik atas penanggulangan bencana pascagempa di Provinsi Sumatera Barat. Survei itu menerapkan over sampling khusus di Kota Padang mengingat kota ini merupakan daerah terdampak yang paling parah pascagempa di Provinsi Sumatera

Barat Tahun 2009. Hasil survei tersebut antara lain mengkonfirmasi adanya beberapa masalah yang paling mendesak untuk diselesaikan pascabencana gempa bumi, yakni: pembangunan kembali rumah warga terdampak, jaringan listrik, kesulitan air bersih, harga sembako yang dirasa mahal dan lainnya (Lihat Gambar 1). Di antara berbagai masalah yang dinilai mendesak diselesaikan terlihat masalah yang paling banyak diharapkan masyarakat untuk diselesaikan ialah tentang pembangunan kembali rumah warga yang terdampak. Temuan itu semakin mendapatkan pembenaran manakala diketahui bahwa ketika itu pelaksanaan rehabilitasi- rekonstruksi rumah warga pascagempa 2007 saja di Kota Padang masih banyak yang belum juga terselesaikan secara baik.

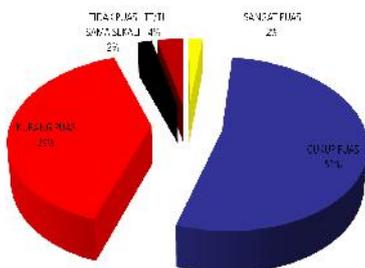
Gambar 1. Masalah yang paling mendesak diselesaikan akibat gempa



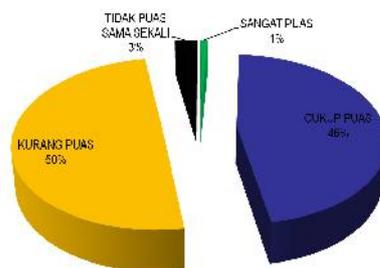
Tingginya harapan publik terhadap rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak pascagempa biasanya seiring besarnya harapan publik kepada pemerintah untuk dapat lebih baik lagi melakukan penanganan pascagempa. Menurut hasil survei LSI itu kurang lebih separuh dari responden ternyata merasa kurang puas terhadap pemerintah daerah

dalam menangani gempa. Antara kelompok yang puas dan tidak puas terhadap penanganan bencana hampir berimbang, baik untuk pemerintah provinsi maupun kabupaten/ kota. Dalam hal ini ketidak-puasan publik terhadap kinerja pemerintah kota bahkan sedikit tinggi dibandingkan terhadap pemerintah provinsi. (Lihat Gambar 2 dan 3).

Gambar 2. Kepuasan masyarakat terhadap Pemprov dalam menangani gempa



Gambar 3. Kepuasan masyarakat terhadap Pemkab/Pemko dalam menangani gempa



Sejarah mencatat banyaknya jumlah kejadian bencana alam di dunia memang telah menimbulkan dampak kerugian yang sangat besar terhadap manusia dan asset penghidupannya (Londok, 2012). Masyarakat yang terdampak bencana alam mungkin bisa menjadi tidak berdaya, sehingga tinggi sekali harapannya untuk mendapatkan uluran bantuan pihak luar terutama yang terdekat yaitu dari pemerintah daerah. Sementara itu pemerintah hendaknya memiliki kemampuan dalam melaksanakan penanggulangan bencana, termasuk dalam hal menyelenggarakan rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak bencana. Bankoff (2007) bahkan menyatakan bahwa ketidak-berdayaan masyarakat dan kurang baiknya manajemen penanggulangan bencana oleh pemerintah bisa menyebabkan kerugian dalam bidang keuangan dan struktural yang lebih besar. Dengan kata lain, berbagai kerugian akibat bencana alam tergantung juga kepada kemampuan untuk mencegah atau menghindari bencana dan daya tahan dari pemerintah maupun masyarakat yang menghadapi bencana.

#### **b. Tata Kelola Penanggulangan Bencana**

**B**erbagai pengalaman bencana alam yang dihadapi manusia telah memberikan pembelajaran kepada berbagai pihak untuk merubah pola pikir dan cara tindak menanggulangnya. Dalam perkembangannya dewasa ini semakin disadari betapa pentingnya inter-relasi antara para pihak dalam setiap proses dan tahapan penanggulangan bencana. Baik pemerintah maupun masyarakat hendaklah sama-sama memiliki kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, menghadapi, menghindari, ataupun menanggulangi bencana alam yang dapat melanda tanpa diketahui waktu akan terjadinya. Jika pemerintah dan masyarakat di suatu daerah lebih siaga menghadapi dan mampu menanggulangi bencana, dampak kerugian yang akan dialami masyarakat dan daerah itu cenderung dapat ditekan atau diperkecil.

Sebaliknya, apabila manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan pemerintah buruk dan masyarakatnya tetap tidak berdaya maka kerugian akibat bencana alam bisa menjadi lebih besar atau bahkan akan berkepanjangan dan lebih rumit untuk diatasi.

Di tengah-tengah perubahan paradigma penanggulangan bencana ke arah yang lebih mendorong agar pengurangan risiko bencana menjadi sesuatu yang lazim dari proses pembangunan yang terdesentralisasi. Di Indonesia, perhatian pada pentingnya penanggulangan bencana sekurang-kurangnya telah pula diwujudkan lewat lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan Undang-Undang tersebut pemerintah daerah diwajibkan untuk membentuk satuan kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yakni di setiap provinsi hingga tingkat kabupaten/kota.

Namun keragaan struktur organisasi semata tentulah tidak cukup. Itulah sebabnya dalam perkembangan cara pandang dan praktik penanggulangan bencana yang lebih mutakhir secara bersamaan tuntutan adanya tata kelola (governance) penanggulangan bencana yang lebih baik juga semakin nyata. Transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam inter-relasi para pihak baik pemerintah, masyarakat dan dunia usaha akan amat menentukan seperti apa kualitas dan keberhasilan dari suatu aktivitas penanggulangan bencana. Dalam kasus penyelenggaraan penanggulangan bencana alam gempa bumi 2007 di Tanah Datar misalnya, ketika itu undang-undang penanggulangan bencana belum ada, demkian pula BPBD pun belum terbentuk seperti sekarang. Tetapi hal-hal itu tidak menghambat proses penanggulangan bencana di daerah. Pengalaman daerah ini dalam melaksanakan rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak pascagempa bahkan dinilai patut disebut sebagai salah satu praktik yang baik (good practice) dan kiranya bisa dijadikan rintisan untuk pembelajaran bagi berbagai pihak. Manajemen penanggulangan bencana

yang dikembangkan pemerintah daerah secara transparan, partisipatif dan akuntabel justru bisa menjadi kunci mengoptimalkan pencapaian tujuan penanggulangan bencana.

Tata kelola (governance) memiliki arti dan peran sangat penting dalam menjamin pencapaian tujuan paling dasar dari suatu entitas politik, baik itu negara maupun wilayah-wilayah politik yang lebih kecil di bawahnya, termasuk seperti provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maka tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) akan memberi manfaat luas bagi tumbuh kembangnya demokrasi dan kesejahteraan rakyat (Kemitraan, 2008).

Oleh UNDP tata kelola didefinisikan sebagai suatu proses, aturan, atau hasil interaksi antara kalangan legislatif, eksekutif, masyarakat sipil (civil society), pengadilan, dan masyarakat yang kemudian disebut para stakeholder di wilayah tertentu. Dalam hal ini tata kelola dimaknai sebagai pengejawantahan kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola sebuah negara di seluruh tingkatannya (UNDP, 1997). World Bank mengartikan tata kelola dari beberapa sisi. Di satu sisi tata kelola dapat diartikan sebagai aturan formal dan informal yang mengatur wilayah publik, terutama dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu tata kelola juga diartikan sebagai "kapasitas pemerintah untuk merancang, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta memberlakukan hukuman terhadap pelanggarnya" (WB, 1992). Kemitraan (2012) mendefinisikan tata kelola sebagai proses pembuatan kebijakan publik dan implementasinya melalui interaksi antara arena negara, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi (pasar). Sementara itu menurut Berggruen dan Gardels (2013) tata kelola (governance) adalah proses menyelaraskan budaya, institusi politik dan sistem ekonomi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dengan tujuan utama menciptakan kehidupan bersama yang lebih baik.

Berbagai definisi tata kelola (governance) yang dikemukakan di atas menunjukkan betapa pentingnya perhatian terhadap inter-relasi antara para pihak

dalam membuat keputusan, merencanakan, mempersiapkan, melaksanakan hingga mengevaluasi setiap proses dan fase penanggulangan bencana. Secara khusus dari sudut pandang kajian ilmu sosial inter-relasi para pihak itu sendiri bisa dipelajari sebagai suatu perwujudan realitas sosial maupun fenomena tindakan sosial.

Berkenaan dengan konteks tata kelola yang baik (good governance) dalam penanggulangan bencana di daerah sekurang-kurangnya harus ada tiga prinsip tata kelola paling pokok dalam inter-relasi para pihak dimaksud, yakni: transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Pertama, transparansi menyangkut keterbukaan akan informasi publik sebagai fondasi utama tata kelola yang baik dalam penanggulangan bencana. Kedua, partisipasi untuk memastikan adanya keterlibatan dari seluruh pihak terkait, utamanya masyarakat sebagai pemanfaat utama dari agenda dan program rehabilitasi-rekonstruksi.<sup>4</sup> Ketiga, akuntabilitas dalam pengertian seluruh pihak dapat dan wajib mempertanggungjawabkan keputusan dan aksi atau tindakan yang diambil. Praktik tata kelola yang baik (good governance) minimal menerapkan ketiga prinsip itulah kemudian disebut juga oleh Kemitraan sebagai basis bagi sebuah tata kelola yang lebih terbuka (open governance).

### C. Temuan dan Pembahasan Hasil Penelitian

#### 1. Gambaran Umum Daerah Kabupaten Tanah Datar "Luhak Nan Tuo"

Kabupaten Tanah Datar adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang dikenal juga dengan sebutan "Luhak Nan Tuo". Daerah kabupaten ini memiliki luas 1336,00 Km<sup>2</sup>, terletak pada 00°17" s.d. 00°39" LS dan 100°19" s/d 100°51 BT. Ibukota kabupaten Tanah Datar terletak di Kota Batusangkar yang berjarak 102 Km dari Kota Padang

<sup>4</sup> Lihat Uphoff (1988). Di dalam setiap intervensi proyek, program, ataupun kegiatan pembangunan seyogyanya masyarakat harus dipandang sebagai pemanfaat atau penerima manfaat utama dari agenda pembangunan itu sendiri.

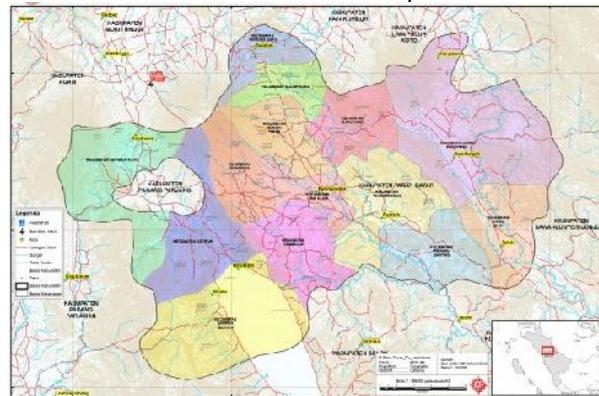
ibukota Provinsi Sumatera Barat. Kabupaten ini mudah diakses dari berbagai penjuror lintas perhubungan darat di dalam maupun dengan luar provinsi karena terpaut dengan jalan lintas tengah Sumatera.

Secara administratif wilayah Kabupaten Tanah Datar terdiri dari 14 Kecamatan dan 75 Nagari setingkat desa/kelurahan). Batas-batas daerah Kabupaten Tanah Datar di sebelah utara berbatasan dengan wilayah administrasi Kabupaten Agam dan Kabupaten 50 Kota. Di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Solok. Di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sijunjung dan Kota Sawahlunto. Sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Kota Padang Panjang dan Kabupaten Padang Pariaman.

Wilayah Kabupaten Tanah Datar tersebar di sekitar kaki Gunung Merapi, Gunung Singgalang dan Gunung Sago, serta dialiri 25 sungai dimana 5 di antaranya tergolong sungai besar. Danau

Singkarak yang cukup luas sebagian diantaranya merupakan wilayah Kabupaten Tanah Datar yakni terletak di Kecamatan Batipuh Selatan dan Rambatan. Dari seluruh kecamatan yang ada, tiga kecamatan terletak pada ketinggian antara 750 s.d. 1000 meter di atas permukaan laut, yaitu Kecamatan X Koto, Salimpaung, dan Tanjung Baru. Sementara itu empat Kecamatan lainnya, yaitu Kecamatan Lima Kaum, Tanjung Emas, Padang Ganting dan Sungai Tarab terletak pada ketinggian 450 s.d. 550 meter dari permukaan laut. Sedangkan tujuh kecamatan lagi terletak pada ketinggian yang bervariasi, misalnya Kecamatan Lintau Buo yang terletak pada ketinggian antara 200 s.d. 750 meter dari permukaan laut. Secara umum kabupaten ini memiliki tingkat curah hujan cukup tinggi dan cukup merata sepanjang tahun. Rata-rata hari hujannya 19 hari/bulan, sedangkan rata-rata curah hujannya 11,45 mm/bulan.

Gambar 4. Peta Administratif Kabupaten Tanah Datar



Bila dilihat dari luas wilayah Kecamatan, maka Kecamatan yang paling kecil luasnya adalah Kecamatan Tanjung Baru dengan luas 43,14 Km<sup>2</sup>, sedangkan Kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Lintau Buo Utara, yakni 204,31 Km<sup>2</sup>, kemudian diikuti Kecamatan X Koto yang luasnya 152,02 Km<sup>2</sup>.

Kabupaten Tanah Datar dikenal juga dengan sebutan “Luhak Nan Tuo” karena diidentifikasi sebagai pusat kebudayaan dan tempat asal persebaran sukubangsa Minangkabau. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 2010 didapatkan informasi bahwa jumlah

penduduk Kabupaten Tanah Datar mencapai 338.494 jiwa yang tersebar di 395 Jorong atau di 74 Nagari.<sup>5</sup> Dari total jumlah penduduk itu dapat pula dipilah penduduk laki-laki 164.852 jiwa dan

<sup>5</sup> Di era Orde Baru Jorong justru sempat dijadikan sebagai wilayah-wilayah administrasi desa. Di era reformasi seiring perubahan era “Kembali ke Nagari” di Provinsi Sumatera Barat maka diberlakukan sistem pemerintahan terkecil itu kini di tingkat Nagari (setingkat desa/kelurahan secara nasional). Namun Jorong sebagai kesatuan wilayah teritorial tetap dipertahankan di dalam setiap Nagari.

perempuan 173.642 jiwa. Sesuai dengan keadaan alam dan karakteristik sosial setempat sumber mata pencaharian utama mayoritas penduduknya banyak bergantung pada aktivitas ekonomi pertanian seperti sawah, kebun-ladang, peternakan dan perikanan. Selain itu dijumpai pula penduduk yang melakukan aktivitas ekonomi tradisional sebagai pedagang, baik di kampung mereka sendiri maupun merantau. Besarnya komposisi jumlah penduduk perempuan dibandingkan laki-laki di daerah ini antara lain disebabkan oleh relatif masih kuatnya tradisi merantau yang dilakukan kaum laki-laki ke luar daerah seantero nusantara, bahkan hingga luar negeri.<sup>6</sup>

## 2. Sekilas Kronologis Peristiwa Bencana Alam Gempa Bumi Tanah Datar 2007

**G**empa bumi dapat diterjadi kapan saja tanpa bisa diprediksi sebelumnya waktu akan terjadinya. Hingga kini kemajuan yang pesat dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologipun belum dapat memastikan kapan suatu gempa bumi akan terjadi, kecuali barulah mencatatnya setelah kejadian peristiwa. Demikian pulalah peristiwa Gempa Bumi Selasa 6 Maret 2007 di Kabupaten Tanah Datar. Tak seorang pun yang tahu akan terjadi gempa bumi yang kemudian menimbulkan musibah bencana alam di daerah mereka. Pada hari ketika peristiwa itu Bupati Kabupaten Tanah Datar Shadiq Pasadigoe bahkan masih menjalani rawat inap di RSUD M. Djamil Padang. Meskipun menurut dokter sang kepala daerah masih harus menjalani rawat inap, namun kemudian Bupati Shadiq memilih langsung keluar rumah sakit untuk kembali ke Tanah Datar agar bisa memimpin langsung penanggulangan bencana di daerahnya.

Bukan hanya United States Geological Survey (USGS) yang sempat mencatat kejadian gempa bumi Tanah Datar 2007 tersebut. Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) di Padang Panjang melaporkan telah terjadi 3 kali gempa pada

Selasa 6 Maret 2007 itu. Gempa pertama berkekuatan 5,8 SR terjadi di koordinat 0,480° LS, 100,370 BT pada kedalaman 33 km dengan lokasi 19 km selatan Kota Bukittinggi. Gempa kedua berkekuatan 5,8 SR pada koordinat 0,5 LS dan 100,4 BT di sebelah barat daya Batusangkar ibukota Kabupaten Tanah Datar. Hanya kurang lebih dua jam setelah itu pada pukul 12.49 terjadi gempa ketiga berkekuatan 5,8 SR dengan pusat gempa tak jauh dari gempa sebelumnya pada koordinat 0,5 LS dan 100,5 BT. Pada hari kedua pascagempa Tanah Datar tersebut tercatat jumlah gempa yang terjadi mencapai 226 kali. Pada hari Kamis 8 Maret 2007 sampai tengah hari terjadi 45 kali gempa dengan intensitas antara 3,3 hingga 4,2 SR.

Masyarakat Tanah Datar sendiri kemudian mengenang peristiwa gempa 6 Maret 2007 itu sebagai salah satu bencana alam terbesar yang melanda daerah ini. Gempa bumi dengan pusat gempa berada di Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar tersebut telah mengakibatkan kerugian materi dan korban jiwa di Kabupaten Tanah Datar.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 6 Maret 2007 sempat melaporkan adanya korban jiwa mencapai 70 orang. Namun pada hari berikutnya tanggal 7 Maret 2007 Gubernur Sumatera Barat waktu itu Gamawan Fauzi meralat jumlah korban menjadi 52 orang, dengan alasan beberapa korban ternyata sebelumnya dihitung ganda. Gempa Tanah Datar 2007 juga dilaporkan telah menimbulkan dampak kerugian mulai dari rusaknya bangunan rumah warga, sekolah, perkantoran dan tempat ibadah.

Sebagaimana dirilis oleh sejumlah media massa berdasarkan pendataan resmi pemerintah pada periode tanggap darurat pascabencana itu dilaporkan juga bahwa di Kabupaten Tanah Datar saja terdapat bangunan rumah warga yang mengalami rusak berat 3.110 unit, rusak sedang 3.437 unit dan rusak ringan 3.551 unit. Sekolah yang mengalami rusak berat 68 unit, rusak sedang 30 unit dan rusak ringan 40 unit. Bangunan gedung perkantoran yang mengalami rusak berat 18 unit, rusak sedang 9 unit dan rusak ringan 10 unit. Sedangkan bangunan tempat ibadah (masjid dan mushala) rusak berat 74 unit, rusak sedang 28 unit dan

<sup>6</sup> Uraian gambaran umum daerah ini sebagian besar dikutip dari Buku Tanah Datar Dalam Angka 2011 (BPS, 2012).

rusak ringan 48 unit. Demikian pula di Kota Padang Panjang data di Posko Penanggulangan Gempa 11 Maret 2007 menunjukkan nilai fisik bangunan yang rusak bernilai sekitar Rp. 146,1 milyar. Kerusakan rumah penduduk Rp. 94,2 milyar dengan rincian 707 unit rusak berat, 1.519 unit rusak sedang dan 1.843 unit rusak ringan. Gedung kantor pemerintah yang rusak senilai Rp. 12 milyar terdiri atas 2 unit rusak berat, 11 unit rusak sedang dan 25 rusak ringan. Sarana pendidikan SD negeri Rp. 12,3 milyar (26 unit rusak berat, 5 unit rusak sedang dan 14 rusak ringan), SMTP/SMTA/PT negeri dan swasta Rp. 16,5 milyar (13 unit rusak berat, 7 unit rusak sedang dan 13 unit

rusak ringan). Selain itu tercatat juga kerugian dari rusaknya sarana kesehatan Rp. 2,5 milyar, rumah ibadah Rp. 1 milyar dan jalan Rp. 5 milyar.

Berdasarkan penelusuran laporan resmi pemerintah Kabupaten Tanah Datar yang kami lakukan pada penelitian ini secara khusus diperoleh data dan informasi yang lebih terperinci perihal kerugian yang telah ditimbulkan gempa bumi 6 Maret 2007 di Kabupaten Tanah Datar. Korban jiwa akibat gempa di daerah ini meliputi 11 orang meninggal dunia, 46 orang luka berat dan 187 orang luka ringan. Adapun kerugian materi yang ditimbulkannya bervariasi sebagai berikut:

#### Kerusakan Jalan/ Jembatan, Irigasi dan Jaringan Air Bersih

| No. | Jenis               | Keterangan        |
|-----|---------------------|-------------------|
| 1   | Jalan               | 30.050 m          |
| 2   | Jembatan            | 89 m <sup>2</sup> |
| 3   | Irigasi             | 44.150 m          |
| 4   | Jaringan Air Bersih | 4 unit + 500 m    |

#### Kerusakan Prasarana dan Sarana Pendidikan

| No.    | Jenis     | Jumlah (Unit) |
|--------|-----------|---------------|
| 1      | Madrasah  | 1             |
| 2      | SD        | 172           |
| 3      | SMP       | 11            |
| 4      | SLTA      | 4             |
| 5      | Pesantren | 1             |
| Jumlah |           | 189           |

#### Kerusakan Prasarana dan Sarana Kesehatan

| No. | Jenis                 | RB | RS | RR |
|-----|-----------------------|----|----|----|
| 1   | Puskesmas             | 1  | 6  | 5  |
| 2   | Puskesmas Pembantu    | 6  | 6  | 0  |
| 3   | Poliklinik Bidan Desa | 5  | 4  | 1  |
| 4   | Rumah Dinas Dokter    | 3  | 1  | 0  |
| 5   | Rumah Dinas Paramedis | 1  | 2  | 0  |

#### Kerusakan Prasarana dan Sarana Ibadah

| No. | Jenis      | RB | RS | RR |
|-----|------------|----|----|----|
| 1   | Masjid     | 35 | 62 | 56 |
| 2   | Mushola    | 26 | 39 | 66 |
| 3   | TPA / TPSA | 8  | 3  | 5  |

### Rumah Penduduk

| No. | Kategori Kerusakan | Jumlah (Unit) |
|-----|--------------------|---------------|
| 1   | Rusak Berat (RB)   | 4.586         |
| 2   | Rusak Sedang (RS)  | 5.191         |
| 3   | Rusak Ringan (RR)  | 6.870         |
|     | J u m l a h        | 16.647        |

### Prasarana dan Sarana Perdagangan (Pasar, Ruko, Toko, dan Koperasi) Koperasi/ UKM

| No. | Kategori Kerusakan | Jumlah (Unit) |
|-----|--------------------|---------------|
| 1   | Rusak Berat (RB)   | -             |
| 2   | Rusak Sedang (RS)  | 3             |
| 3   | Rusak Ringan (RR)  | 3             |
|     | J u m l a h        | 6             |

### Pasar/ Ruko/ Toko/ Kedai

| No. | Kategori Kerusakan | Jumlah (Unit) |
|-----|--------------------|---------------|
| 1   | Rusak Berat (RB)   | 16            |
| 2   | Rusak Sedang (RS)  | 18            |
| 3   | Rusak Ringan (RR)  | 30            |
|     | J u m l a h        | 64            |

### Prasarana dan Sarana Sosial (Panti Asuhan)

| No. | Kategori Kerusakan | Jumlah (Unit) |
|-----|--------------------|---------------|
| 1   | Rusak Berat (RB)   | 5             |
| 2   | Rusak Sedang (RS)  | -             |
| 3   | Rusak Ringan (RR)  | -             |
|     | J u m l a h        | 5             |

### Prasarana dan Sarana Pemerintahan (Gedung Kantor)

| No. | Jenis       | Jumlah (Unit) |
|-----|-------------|---------------|
| 1   | Perkantoran | 75            |
| 2   | Rumah Dinas | 14            |
|     | Jumlah      | 89            |

### Prasarana dan Sarana Kepariwisata

| No. | Nama Lokasi                             | Keterangan |
|-----|---|------------|
| 1   | Objek Wisata Tanjung Mutiara            | RB         |
| 2   | Objek Wisata Lembah Anai                | RR         |
| 3   | Benda Cagar Budaya di seluruh Kecamatan | RS dan RR  |

Dari uraian data di atas tampak jelas bahwa di antara berbagai kerugian materi yang telah ditimbulkan bencana alam gempa bumi Tanah Datar Tahun 2007 itu yang terbesar adalah kerusakan rumah warga, baik yang berkategori Rusak Berat (RB), Rusak Sedang (RS) maupun Rusak Ringan (RR). Bagi masyarakat

sendiri tentunya juga kerugian materi rumah dalam bentuk kerusakan rumah warga ini menjadi masalah yang teramat serius karena menyangkut tempat tinggal, tempat berlindung dan tempat berkumpul keluarga sehari-hari sebagai pusat kehidupan sosial mereka. Oleh karena itu pula amatlah logis jika keperluan

rehabilitas-rekonstruksi rumah warga terdampak pascabencana alam gempa bumi ini menjelma menjadi prioritas bagi masyarakat maupun oleh pemerintah untuk segera dapat dilaksanakan sebaik-baiknya.

### **3. Penanggulangan Tanggap Darurat yang Mengawali sekaligus Landasan Reabilitasi-Rekonstruksi Pascabencana**

**D**alam rangka upaya penanganan bencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007 tercatat pemerintah Kabupaten Tanah Datar telah mengambil langkah-langkah kebijakan yang telah dilakukan. Setelah terjadinya gempa bumi pemerintah daerah langsung telah mengambil langkah segera melakukan penanggulangan Tanggap Darurat, awalnya terhitung mulai dari tanggal 6 - 20 Maret 2007. Proses dan tahapan penanggulangan tanggap darurat pascabencana alam gempa bumi ini menjadi penting diperhatikan sebagai bagian tidak terpisahkan dan telah menjadi awal serta landasan rangkaian penanggulangan pasca bencana menuju proses dan tahapan rehabilitasi-rekonstruksi.

Pertama, pada tanggal 6 Maret 2007 pukul 20.00 pemerintah kabupaten dipimpin langsung oleh Wakil Bupati Aulizul Suib melaksanakan rapat Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK-PB) untuk menentukan langkah-langkah dan tindakan-tindakan penanggulangan pada masa tanggap darurat.

Pada rapat pertama itu antara lain telah dibentuk struktur organisasi pelaksana penanggulangan Tanggap Darurat dan ditunjuklah Samsul Bahri sebagai ketuanya. Waktu itu Samsul Bahri juga tercatat sebagai Sekretaris Daerah

Kabupaten Tanah Datar. Hanya berselang sehari besoknya tanggal 7 Maret 2007 ketika Bupati Shadiq Pasadigoe telah pulang ke Tanah Datar, susunan ketua kemudian diganti. Bupati Shadiq menunjuk Imran yang saat itu menjabat Kepala Kantor Pasar sebagai Ketua Penanggulangan Tanggap Darurat, sedangkan Samsul Bahri tetap difokuskan untuk menjalankan tugas utamanya sebagai Sekretaris Daerah. Ketika ditanyakan langsung kepada Bupati Shadiq mengenai alasannya mengganti ketua penanggulangan tanggap darurat pascabencana ini ternyata ada kombinasi alasan objektif dan subjektif yang menarik dicermati di balik keputusan itu. Dengan adanya kejadian bencana alam gempa bumi cukup besar ini tentu saja pemerintah daerah juga menghadapi tambahan banyak pekerjaan yang harus ditangani di sekretariat daerah, karenanya Samsul Bahri sebagai Sekretaris Daerah lebih difokuskan untuk menjalankan tugasnya "mengomandoi dapur" pemerintahan daerah yakni di Sekretariat Daerah. Sedangkan penunjukan Imran Kepala Kantor Pasar merangkap Ketua Tanggap Darurat pascabencana diperkuat pula oleh pertimbangan subjektif bahwa yang bersangkutan merupakan salah seorang pejabat yang dikenal lebih komunikatif dengan warga dan memiliki kemampuan pelayanan dengan pendekatan masyarakat.

Kedua, mendirikan Posko Induk di Istano Pagaruyung di Istano Basa Pagaruyung dan Posko Lapangan di Kecamatan Batipuh. Keputusan ini juga telah langsung diambil sejak rapat pertama SATLAK-PB pada hari Selasa malam Tanggal 6 Maret 2007. Istano Pagaruyung sendiri seminggu sebelum gempa memang telah lebih dahulu juga mengalami musibah kebakaran besar yang membumi-hanguskan salah satu bangunan monumental kebanggaan sukubangsa Minangkabau itu. Penetapan posko induk itu sekaligus memecahkan masalah tidak harus mencari lokasi posko baru lagi dan koordinasi penanggulangan kedua bencana yaitu bencana kebakaran Istana Pagaruyung maupun bencana alam gempa bumi bisa lebih mudah diorganisir pengomandoan dan koordinasinya lewat satu posko induk. Demikian pula dengan

---

<sup>7</sup> Bupati Tanah Datar Shadiq Pasadigoe tidak hadir pada rapat pertama SATLAK-PB itu karena sedang menjalani rawat inap di RSU M. Djamil Padang. Meski seharusnya dinyatakan masih harus menjalani pengobatan rawat inap di rumah sakit, sehari setelah peristiwa gempa yaitu pada tanggal 7 Maret 2007 ia meninggalkan rumah sakit untuk kembali ke Tanah Datar mengurus langsung penanggulangan bencana yang menimpa daerahnya.

penetapan posko lapangan tanggap darurat di Kecamatan Batipuh dipandang tepat karena memang daerah Kecamatan Batipuh dan sekitarnya paling parah terdampak.

Ketiga, melanjutkan kunjungan korban dan daerah yang terkena bencana alam gempa bumi secara lebih terkoordinasi dalam satu komando tanggap darurat SATLAK-PB dalam rangka mempercepat evakuasi korban ke Rumah Sakit terdekat, sedangkan bagi korban meninggal dunia langsung diselenggarakan urusan jenazah dan pemakamannya bersama keluarga dan masyarakat. Ketika tepat setelah terjadi bencana masing-masing orang banyak terkejut dan lebih sibuk mengurus diri dan keluarga masing-masing terlebih dahulu. Meskipun kunjungan pejabat dan aparat atas nama pemerintah daerah juga sudah langsung dilakukan, namun belum dilakukan secara lebih terorganisir. Dengan adanya satuan organisasi khusus tanggap darurat dan tersedianya posko induk dan posko lapangan maka lintas informasi, koordinasi dan kunjungan kepada korban dan daerah terkena bencana bisa dilakukan secara lebih tepat, lebih cepat, lebih terencana dan lebih terarah.

Keempat, melaksanakan pendataan terhadap korban dan sarana prasarana yang rusak akibat bencana alam gempa bumi. Posko Induk dan Posko Lapangan juga berkoordinasi dengan SKPD terkait di tingkat kabupaten, instansi tingkat kecamatan hingga pemerintahan Nagari dan para Wali Jorong. Untuk menjamin akurasi dan validitas pendataan, sejak rapat Tanggap Darurat Tanggal 7 Maret 2007 yang dipimpin langsung oleh Bupati keputusan strategis dan realitis pun telah diambil. Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya SKPD terkait melakukan pendataan di sektornya masing-masing. Misalnya Dinas PU melakukan pendataan kerusakan jalan, jembatan, irigasi, jaringan air bersih dan bangunan pemerintahan. Dalam melaksanakan tugasnya itu PU juga berkoordinasi dan bermitra dengan SKPD terkait lainnya, misalnya Sekretariat Daerah, Bappeda, Dinas Pertanian dan PDAM. Demikian pula Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Kantor Departemen

Agama Kabupaten, Dinas Sosial, Dinas Pariwisata dan sebagainya melakukan pendataan untuk sektornya masing-masing berkoordinasi dan bekerjasama dengan PU, Bappeda dan Sekretariat Daerah. Setiap proses dan kemajuan kegiatan pendataan itu kemudian dikoordinasikan dalam rapat-rapat penanggulangan tanggap darurat SATLAK-PB agar setiap data dan informasi juga terhimpun dan bisa diverifikasi lagi secara bersama di Posko Induk.

Secara khusus pendataan rumah warga terdampak pascabencana mendapat perhatian penanganan tersendiri. Bupati Shadiq menunjuk Kepala Kantor Biro Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Tanah Datar langsung menjadi penanggungjawab pelaksanaan pendataan atas pertimbangan bahwa instansi inilah yang paling berkapabilitas dan diakui datanya untuk digunakan dalam banyak urusan pemerintahan dan pembangunan secara nasional. Tentu saja disadari BPS memiliki keterbatasan sumberdaya baik SDM maupun peralatan pendukung untuk melaksanakan tugasnya ketika itu. Itu sebabnya meskipun BPS ditunjuk sebagai penanggungjawab tugas, bukan berarti mereka harus melakukannya sendiri. Melalui rapat itu secara musyawarah mufakat juga diputuskan bahwa SKPD lainnya pun ditugaskan untuk membantu pelaksanaan pendataan, termasuk dari Satpol PP, Dinas PU, Bappeda, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Pendidikan, Dinas Pariwisata dan lain-lainnya. Tidak cukup dari pemerintahan saja, pelaksanaan pendataan rumah warga terdampak juga melibatkan SDM relawan mahasiswa dan pemuda asal Kabupaten Tanah Datar lewat koordinasi langsung dengan beberapa perguruan tinggi dan ormas kepemudaan di daerah ini. Selain itu, di dalam pendataan ini juga dilibatkan pihak petugas/aparat kemaanahan dari Kepolisian dan ABRI menjadi bagian dari tim ikut turun ke lapangan yang terbukti telah memperlancar jalannya kegiatan pendataan pascabencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007 ini.

Berdasarkan hasil penelitian ini juga ditemukan adanya hal-hal teknis yang menarik dipetik sebagai pembelajaran dalam pelaksanaan pendataan pascabencana. BPS selaku

penanggungjawab tugas pendataan mengembangkan instrumen dan menyiapkan lembar formulir pendataan yang digunakan dengan standar rinci isian yang dilengkapi ruang validasi dari masyarakat, petugas pendataan dan diketahui Wali Jorong atau Wali Nagari. Sistem validasi yang melibatkan para pihak ini terbukti penting artinya untuk menjamin akurasi dan validitas hasil pendataan. Tidak hanya itu, pendataan bahkan juga dilengkapi dengan dokumentasi foto keadaan di lapangan, termasuk dokumentasi foto setiap bangunan warga terdampak. Hal ini amat berguna untuk melengkapi pendataan by adress yang benar-benar akurat lokasi serta keadaan rumah terdampak pascabencana. Untuk ini camera foto telah dikerahkan dari semua aset dinas pemerintah kabupaten yang ada, langsung pada rapat koordinasi yang dipimpin Bupati. Karena masih belum cukup, pada rapat koordinasi itu juga digalang partisipasi perorangan untuk meminjamkan camera pribadi kepada tim pendataan, dan kesemuanya dicatat secara administratif oleh petugas Posko Induk.

Kelima, menerima dan mendistribusikan bantuan kepada masyarakat. Inilah salah satu permasalahan kritis yang bisa rawan dimanfaatkan untuk tujuan kepentingan pribadi atau kelompok, dikorupsi, atau mudah juga dipolitisasi dan berkembang menjadi pemicu konflik sosial. Oleh karena itu pencatatan dan pengadministrasian setiap penerimaan dan pendistribusian bantuan kepada masyarakat menjadi penting dilakukan oleh Posko Induk berkoordinasi dengan Posko Lapangan. Di beberapa lokasi ditemukan adanya warga atau kelompok masyarakat mengorganisir pendirian posko secara swadaya. Pemerintah Kabupaten sengaja tidak melarangnya agar tidak dipandang menghalangi inisiatif warga. Namun demikian kegiatan posko swadaya yang sering terkait juga dengan penerimaan dan pendistribusian bantuan tetap dipantau guna menghindari eksekusi negatif dari kehadirannya. Di sinilah peran penting setiap Wali Nagari dan Wali Jorong mengawasi langsung berbagai aktivitas penanggulangan bencana di daerahnya, mengkomunikasikan dan mengkoor-

dinasikannya dengan Posko Induk atau Posko Lapangan yang dibentuk pemerintah daerah. Bupati pun ikut memantaunya lewat komunikasi dan koordinasi dengan Posko Induk, Posko Lapangan, atau langsung dengan Wali Nagari dan Wali Jorong. Fleksibilitas berkoordinasi dan berkomunikasi dengan Bupati yang bisa saja dilakukan secara informal dan tidak kaku berbatas waktu ini sering disebut juga oleh para pihak sebagai salah satu kelebihan atau keunggulan yang memperlancar jalannya penanggulangan bencana di daerah mereka.

Terkadang ada juga penyumbang bantuan atau donatur yang langsung mengantarkan ke Sekretariat Daerah atau bahkan ke Rumah Dinas Bupati. Bupati Shadiq memahami betul bahwa isu seputar penerimaan dan pendistribusian bantuan meskipun di masa tanggap darurat amatlah rawan pelanggaran hukum maupun politisasi secara negatif. Ia masih ingat sekali di sekitar masa terjadinya peristiwa bencana alam gempa bumi di daerahnya tengah bergulir proses vonis kasus korupsi pejabat daerah tersangkut urusan bantuan bencana alam di Sulawesi Utara dan di Aceh. Hal ini semakin mengukuhkan Bupati Shadiq untuk lebih berhati-hati dan meningkatkan tanggungjawabnya dalam melaksanakan dan mengawasi setiap penerimaan dan pendistribusian bantuan gempa agar disalurkan melalui mekanisme dan prosedur tanggap darurat yang telah disepakati dan diatur dalam ketentuan peraturan yang diorganisir lewat Posko Induk. Ketika ada bantuan yang diantarkan melalui kator Bupati, Sekretariat Daerah atau bahkan langsung ke rumah dinas Bupati maka dianjurkan untuk disampaikan langsung ke Posko Induk atau Posko Lapangan. Koordinasi dengan Posko Induk bahkan terus dilakukan dan dipantau langsung oleh Bupati. Bahkan sudah menjadi kebiasaan Bupati Shadiq, tidak hanya pada penanggulangan bencana saja, ia setiap saat, siang ataupun malam, bisa saja melakukan komunikasi dan koordinasi langsung dengan Wali Nagari dan Wali Jorong yang berada langsung di tengah-tengah warga terdampak memantau jalannya penanggulangan bencana.

Keenam, membuka rekening bantuan terhadap korban bencana alam gempa bumi di Bank Nagari Cabang Batusangkar. Bank Nagari dulu bernama Bank Pembangunan Daerah (BPD), banknya pemerintahan daerah di Provinsi Sumatera Barat. Dalam rangka penanggulangan bencana gempa bumi 2007 ini Pemerintah Kabupaten Tanah Datar telah membuat rekening khusus dan satu-satunya untuk menerima dan mendistribusikan bantuan dari berbagai pihak yang diberikan berupa uang. Hal ini penting dilakukan untuk kepentingan transparansi dan akuntabilitas, sekaligus untuk memastikan partisipasi para pihak berupa sumbangan atau bantuan uang terjamin keamanannya. Untuk ini Bank Nagari Cabang Batusangkar juga menyiapkan dan mengorganisasikan petugasnya secara khusus, ada yang bertugas di Kantor Cabang di Kota Batusangkar, ada pula petugas yang mobile siap menjalankan tugasnya langsung di lapangan. Suatu ketika ada perantau sukses yang datang langsung ke rumah dinas bupati membawa uang tunai bantuan gempa, ia berpandangan lebih baik memberikan langsung lewat Bupati dan merasa repot kalau harus mengurus lagi ke bank. Untuk keadaan seperti ini Bupati langsung menelpon pihak Bank Nagari agar datang ke rumahnya menerima bantuan pengusaha daerah yang sukses di tantau tersebut. Dengan begini prosedur dijalankan secara disiplin, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas penerimaan bantuan pun lebih pasti dan terjaga. Demikian pula setiap distribusi penyaluran dana dalam bentuk uang tunai kepada warga terdampak, semua dilakukan langsung kepada warga terdampak via bank. Setiap warga terdampak yang menjadi pemanfaat bantuan diwajibkan membuka rekening di Bank Nagari tanpa dipungut biaya sepeserpun. Di sini pulalah bukti nyata partisipasi bank itu dalam penanggulangan bencana, sekaligus mewujudkan Corporate Social Responsibility (CSR).

Ketujuh, melaporkan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat tentang korban jiwa dan kerusakan material yang ditimbulkan akibat gempa, serta perkembangan penanggulangan tanggap darurat pascabencana yang

dilakukan. Pelaporan berbasis data yang akurat dan valid, serta pelaksanaan penanggulangan tanggap darurat secara partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan para pihak yang terlibat sungguhlah penting dilakukannya pemerintah daerah. Hal ini tidak saja terkait dengan posisi dan tanggung jawab yang diemban Pemerintah Kabupaten Tanah Datar sendiri kepada struktur pemerintahan yang berada di atasnya, tetapi sekaligus juga pertanggungjawaban pelayanan publik kepada masyarakatnya sendiri, utamanya masyarakat yang terdampak pascabencana. Pelaporan yang akurat, valid dan terperinci ini juga memudahkan pemerintah nasional maupun pemerintah provinsi untuk menindaklanjuti skim bantuan dan penganggaran melalui APBN maupun APBD Provinsi. Kucuran bantuan dari pemerintah nasional ke Tanah Datar bahkan terbilang cukup besar dan cepat realisasinya dibandingkan pengalaman penanganan pascagempa di Kota Padang pada tahun yang sama 2007, ataupun dibandingkan penanganan pascabencana gempa bumi yang lebih besar melanda Provinsi Sumatera Barat di Tahun 2009. Akibatnya penanggulangan tanggap darurat dan bahkan hingga rehab-rekon di Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman relatif lamban dan lebih banyak menghadapi masalah protes dan konflik. Sungguh masih disayangkan good practice yang sudah dirintis di Kabupaten Tanah Datar belum dijadikan rujukan bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota lainnya di Sumatera Barat.

Kedelapan, pemerintah Kabupaten Tanah Datar memperpanjang masa tanggap darurat sampai tanggal 4 April 2007. Kebijakan ini ditempuh disebabkan masih banyaknya permasalahan yang perlu penanganan segera dengan pendekatan tanggap darurat, seperti: masih sering terjadinya gempa susulan. Banyak warga yang masih menjadi pengungsi. Ada yang terpaksa harus tinggal di tenda karena rumah rusak berat. Ada yang mengungsi ke rumah saudara hingga ke rantau. Ada pula warga yang masih tinggal di tenda trauma masuk rumah sendiri walaupun rumahnya tidak rusak berat. Pilihan memperpanjang masa tanggap darurat ini dipandang tepat oleh

banyak pihak apalagi mengingat kondisi Kabupaten Tanah Datar memang mengalami dampak lebih parah dibandingkan Kabupaten/Kota lainnya pascabencana alam gempa Tanah Datar 2007 itu.

Kesembilan, mengusahakan Bimbingan Konseling dan Tim Safari Dakwah segera ke lokasi-lokasi pengungsian. Kegiatan ini terutama ditentukan oleh adanya partisipasi unsur masyarakat sipil seperti relawan dan NGO/LSM khusus yang memiliki SDM tenaga psikolog untuk melakukan Bimbingan Konseling bagi warga, khususnya anak-anak terdampak pascabencana. Jika kegiatan bimbingan konseling dilakukan terhadap anak sekolah atau di sekolah maka biasanya kegiatan itu dilakukan atas adanya kerjasama langsung dengan pihak sekolah atau bisa juga melalui Dinas Pendidikan. Sementara itu sejumlah da'i dan organisasi ulama ataupun organisasi dakwah ada pula yang membentuk kegiatan safari dakwah. Beberapa di antaranya dilakukan lewat fasilitas ataupun kerjasama dengan pemerintah daerah. Kegiatan safari dakwah yang dilakukan hingga berbagai pelosok nagari (desa), biasanya dilakukan di masjid sekitar lokasi pengungsian, memilik makna penting sebagai penyiram rohani dan menguatkan mental masyarakat terdampak agar selalu tabah, ikhlas, tidak putus asa dan tetap memiliki semangat optimisme dalam menghadapi masa depan.

#### **4. "Open Governance" dalam Penyelenggaraan Rehabilitasi-Rekonstruksi Rumah Warga Terdampak Pascabencana**

**K**etika periode penanggulangan tanggap darurat berlalu tibalah masa rehabilitasi-rekonstruksi. Rehabilitasi-rekonstruksi pascabencana meliputi berbagai sektor, tidak hanya untuk urusan rehab-rekon rumah warga terdampak. Untuk merahabilitasi prasarana dan sarana jalan, jembatan, irigasi dan jaringan air bersih Pemerintah Kabupaten Tanah Datar lewat SPKD dan lintas SKPD terkait melakukan beberapa hal. Mulai dari pengusulan bantuan dana bencana alam melalui Departemen Pekerjaan Umum RI,

Menkokesra RI dan memperjuangkan bantuan dana bencana alam melalui APBD Provinsi (baik APBD Perubahan 2007 maupun APBD 2008). Demikian pula untuk rehabilitasi-rekonstruksi prasarana dan sarana pendidikan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar mengusulkan bantuan dana pada APBD Provinsi dan Dana Dekonsentrasi. Berdasarkan langkah sistematis dan cepat yang sudah dilakukan pada tahap tanggap darurat, daerah ini segera mendapatkan dana yang untuk rehabilitasi-rekonstruksi prasarana dan sarana pendidikan. Dana yang cepat tersedia itu meliputi kucuran dari APBN 2007 (Rp. 8.830.000.000,-), DAK 2007 (Rp. 514.349.600,-) dan beberapa bantuan dari pihak dunia usaha (swasta) seperti dari PT. Procter & Gamble (P&G) Home Product Indonesia (Rp. 486.000.000,-). Ada pula bantuan rehabilitasi-rekonstruksi sekolah yang langsung ditangani ACT (Aksi Cepat Tanggap) yang membangun 6 ruang kelas siap pakai di SD Negeri 06 Nagari Aie Angek Kecamatan X Koto. Selain itu, ACT bersama PERTAMINA juga melakukan rehabilitasi SD 24 Nagari Padang Panjang Kecamatan Pariangan dan SMK Batipuh.

Untuk rehabilitasi-rekonstruksi prasarana dan sarana kesehatan dalam waktu relatif cepat Kabupaten Tanah Datar mendapat kucuran dana DAK 2007 sebesar Rp. 3.286.895.000,- dan langsung juga dimasukkan ke dalam usulan APBN 2008 sebesar Rp. 1.730.000.000,- Melalui kucuran anggaran dari Kementerian terkait perbaikan pasar Koto Baru Kecamatan X Koto telah pula didapatkan berdasarkan usulan APBN tahun 2008 sebesar Rp. 1.000.000.000,- Sedangkan untuk perbaikan prasarana dan sarana pemerintahan dilakukan secara bertahap melalui APBD Kabupaten Tanah Datar, langsung dimulai lewat APBD Perubahan 2007 berkisar Rp. 10 Milyar.

Sebagaimana sudah peneliti sebutkan di muka, penyelenggaraan rehab-rekon menjadi perhatian terbesar oleh pemerintah daerah maupun masyarakat. Hal ini sudah dimulai lewat kegiatan pendataan rumah warga terdampak yang dilakukan sejak periode tanggap darurat dipimpin oleh BPS. Hasil pendataan inilah yang menjadi kerangka data dasar (baseline), sehingga ketika

memasuki fase rehab-rekon pendataan tidak dimulai dari nol lagi. Pendataan yang telah dilakukan secara terencana, sistematis, akurat dan valid terbukti mengurangi kerumitan dan kekacauan yang sering terjadi dalam pendataan pascabencana. Bupati Shadiq Pasadigoe mengatakan titik kritis terbesar dalam penanganan pascabencana alam sesungguhnya memang terletak pada kegiatan pendataan rumah warga terdampak. Baik pemerintah maupun masyarakat telah tahu dan terus mendapatkan sosialisasi tentang adanya pengkategorian rumah warga terdampak terdiri atas Rusak Berat (RB), Rusak Sedang (RS dan Rusak Ringan (RR). Namun yang harus diperhatikan dan dipahami ialah bahwa di dalam kenyataannya bagi banyak masyarakat apapun kondisi kerusakan rumahnya mereka menginginkan agar dimasukkan ke dalam kategori RB agar mendapatkan bantuan yang paling besar. Bagi keluarga yang sebenarnya kerusakan rumah berkategori RR, kebanyakan mereka juga menginginkan dimasukkan ke kategori RB, minimal RS. Demikian pula yang mengalami RS mereka akan memperjuangkan agar masuk kategori RB juga.

Objektivitas pendataan memanglah penting, dan BPS Kabupaten Tanah Datar telah melakukan bersama tim lintas SKPD dan partisipasi para pihak dengan standar ilmiah yang yang bisa dipertanggungjawabkan. Buktinya di masa memasuki fase rehab-rekon tinggal verifikasi dan sosialisasi hasil pendataan saja yang perlu dilakukan. Kalaupun masih ada pemutakhiran, namun tidak ditemukan kendala berarti dalam pelaksanaannya dan tidak lagi mempengaruhi perubahan jumlahnya. Sebagaimana hasil pendataan rumah warga terdampak pascabencana Tanah Datar 2007 yang dilakukan tim oendataan di bawah komando BPS, jumlah kerusakan adalah 16.647 unit dengan rincian Rusak Berat (RB) = 5.586 unit, Rusak Sedang (RS) = 5.191 unit dan Rusak Ringan (RR) = 6.870 unit.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Kegiatan pendataan rumah warga terdampak pascabencana itu dilakukan dari Tanggal 10 sampai dengan 25 Maret 2007 di masa tahapan tanggap darurat pascabencana.

Pendataan yang akurat dan valid dengan informasi by name dan by adress dilengkapi dokumentasi foto kerusakan setiap rumah warga terdampak telah terbukti memudahkan pemahaman dari berbagai pihak, baik masyarakat maupun pemerintah ketika memasuki tahap persiapan dan pelaksanaan rehab-rekonnya. Kepastian hasil pendataan rumah warga terdampak pascabencana ini juga diperkuat oleh validasi warga, petugas pendataan, Wali Jorong dan Wali Nagari. Ini semua kemudian turut melemahkan Pemerintah Kabupaten dalam mengurus usulan untuk memperoleh kucuran bantuan dari Pemerintah Nasional RI, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat maupun pihak donatur dari unsur non-pemerintah. Hasil pendataan ini misalnya juga telah dijadikan rujukan pembangunan rumah bambu bagi warga yang mengalami rumah rusak berat sebanyak 450 unit oleh PMI dan 400 unit oleh IOM.

Dengan adanya pendataan yang baik dan tidak adanya kisruh yang bisa mengganggu kelancaran pelaksanaan rehabilitasi-rekonstruksi maka penyediaan bantuan lewat saluran pemerintah pun menjadi lebih cepat bisa direalisasikan. Adapun bantuan yang telah teralokasi untuk rumah warga korban bencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007 telah disalurkan dengan mekanisme dan prosedur yang dapat diperinci sebagai berikut: Pemerintah Nasional bidang perumahan rakyat dengan rincian bantuan perbaikan rumah rakyat cq. Kementerian Negara Koordinator Kesejahteraan Rakyat dengan jumlah volume 2.787 unit, diarahkan untuk perbaikan rumah warga berkategori rusak berat (RB), harga satuan Rp. 15.000.000,- total jumlah biaya Rp. 41.805.000.000,- Dinas Sosial Provinsi diarahkan untuk bantuan rumah rusak sedang (RS), bantuan masing-masing Rp. 10.000.000,- perunit untuk 2.157 unit rumah dengan jumlah sebesar Rp. 21.570.000.000,-, dikucurkan dalam bentuk bahan bangunan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Terkait ketentuan bantuan dikucurkan dalam bentuk bahan bangunan hal ini telah menyulitkan pemerintah kabupaten dan masyarakat di daerah terdampak untuk merealisasikannya. Misalnya jika bantuan

Untuk perbaikan rumah warga yang mengalami rusak ringan (RR) bantuan dihimpun SATKORLAK PB Provinsi sebesar Rp. 1.965.523.938,- dan dana cadangan tak terduga dari APBD Provinsi Rp. 1.254.940.000,- Pemerintah Kabupaten Tanah Datar sendiri melalui tim SKPD terkait bekerja sama dengan Bank Nagari membuat rekening atas nama warga korban pascabencana dan menyalurkan dana tersebut secara langsung tanpa ada campur tangan dari pihak lain, guna memastikan agar bantuan dapat terealisasi dengan baik dan tepat sasaran.

Di setiap penyaluran bantuan yang dilakukan, Pemerintah Kabupaten Tanah Datar juga menyusun Petunjuk Teknis dan Pelaksanaan pendistribusiannya agar tidak terjadi kesalahan serta bantuan benar-benar diterima oleh pemanfaatnya. Hal ini juga penting untuk memenuhi kaidah yuridis dan legalitas dari setiap penyaluran bantuan. Kesemua arsip kebijakan daerah yang telah dibuat meliputi Petunjuk Teknis dan Pelaksanaan ini kini telah dihimpun dalam satu prosiding dokumentasi khusus oleh Pemerintah Tanah Datar dan berguna untuk rujukan di masa akan datang.

Meskipun demikian tidak berarti pelaksanaan rehabilitasi-rekonstruksi rumah warga terdampak pascabencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007 belangsung mulus tanpa rintangan atau riak sama sekali. Di salah satu nagari pernah dilaporkan ada Wali Jorong yang masih mencoba ingin menangguk di air keruh, menggunakan kesempatan untuk keuntungan diri sendiri. Tetapi kasus itu tidak sampai terjadi berlarut lebih jauh. Ketika Bupati Shadiq mengetahui kasus itu dari warga ia langsung melakukan pendekatan persuasif kepada oknum pemimpin di bawah desa itu. Shadiq

---

bahan semen harus diterima secara massal, bisa saja akan banyak yang tidak bermanfaat karena mungkin saja warga tidak sama segera menggunakannya shinggaga semen mengeras. Akhirnya atas pertimbangan praktis, bahan bangunan seperti seng, besi dan paku saja yang lebih banyak dipilih meski tetap saja belum tentu menjadi prioritas kebutuhan warga dalam melakukan rehab-rekon rumahnya. Untuk itu kebijakan seperti ini layak dipertimbangkan tidak dilakukan lagi di masa akan datang.

bahkan berkoordinasi langsung dengan pihak kepolisian untuk menahan oknum itu beberapa hari di Kantor Polisi. Selanjutnya dalam waktu segera kasus itu bisa diselesaikan dengan jalan sang oknum mengembalikan dana bantuan yang tidak disalurkan sebagaimana mestinya itu. Sekali lagi kasus ini membuktikan meskipun sudah ada mekanisme dan prosedur yang dibangun bersama, namun tindakan cepat, proaktif dan arif dari pemimpin daerah dalam mengawal pelaksanaan penanggulangan bencana termasuk dalam rehab-rekon rumah warga terdampak sungguhlah perlu. Pemimpin daerah tidak cukup melakukannya dari balik meja atau sekedar dari laporan resmi pejabat.aparat yang langsung berada di bawahnya. Ia harus mengetahui langsung dari lapangan, atau ada kalanya berkomunikasi langsung dengan para pihak yang langsung berinteraksi di tingkat nagari dan bahkan jorong. Untuk sang pemimpin yang sudah terbiasa bertindak populis bahkan bisa mekakukan kesemuanya ini dengan lempang tanpa pernah merasa terbebani.

#### **D. Catatan Penutup: Pentingnya Sistem yang Dibangun Seiring dengan Komitmen Nyata Kepemimpinan Kepala Daerah Melakukan Pengawasan dan Pengendalian**

**B**erbagai temuan dalam penelitian ini menunjukkan betapa inter-relasi antara para pihak yang didasarkan atas adanya tujuan dan kesepakatan bersama, lalu diatur lewat kebijakan atau regulasi hingga tingkat teknis untuk dilaksanakan oleh para pihak terbukti amat membantu dalam tata kelola penanggulangan bencana. Tata kelola yang baik semakin dikukuhkan oleh komitmen nyata pemimpin daerah yang turun langsung melakukan pengawasan dan pengendalian dari setiap proses dan tahapan penanggulangan bencana di daerahnya.

Para pihak baik pemerintah, masyarakat<sup>10</sup> maupun dunia usaha

---

<sup>10</sup> Dari sisi sebagai salah satu pemangku kepentingan, posisi masyarakat bahkan harus dipandang sebagai pemangku kepentingan (stakeholder) yang utama dan sekaligus

mungkin saja tidak pernah berfikir jauh secara teori dan konseptual tentang apa yang mereka praktikkan lewat inter-relasi diantara mereka. Namun hasil penelitian ini menemukan bahwa prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sesungguhnya telah ditunjukkan dalam inter-relasi diantara para pihak, terutama dalam penyelenggaraan rehab-rekon rumah warga terdampak. Pilihan kebijakan yang ditempuh pemerintah Kabupaten Tanah Datar membentuk Posko Induk, Posko Lapangan, struktur organisasi penanggulangan pascabencana, penempatan orang dan organisasi/institusi yang berkapabilitas dan aspiratif menjalankan tugasnya, dilengkapi dengan adanya instrumen kebijakan hingga pembuatan Petunjuk Teknis dan Pelaksanaan untuk setiap penyaluran bantuan merupakan bukti nyata prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas amat diperhatikan.

Ada adegium yang menyatakan bahwa "jika suatu langkah sudah diawali dengan baik maka lebih mudah menapak ke langkah berikut, sebaliknya apabila langkah awal saja sudah buruk maka semakin bertambah masalah dalam melangkah lebih lanjut." Berkenaan dengan penanganan rehab-rekon rumah warga terdampak pascabencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pendataan yang dilakukan secara transparan, partisipatif dan akuntabel sejak periode tanggap darurat terbukti telah memuluskan persiapan dan realisasi perbaikan rumah di masa rehabilitas-rekonstruksi pascabencana. Tim pendataan yang dikomandoi BPS juga memperhatikan kaidah-kaidah akuntabilitas yang dibuktikan dengan adanya form isian berstandar ilmiah karena memperhatikan akurasi, validitas dan reliabilitas. Pendataan yang dilengkapi dokumentasi foto kerusakan bangunan rumah warga terdampak menjadikan data kerusakan yang dialami pascabencana semakin objektif. Demikian pula dengan pelibatan para pihak dan adanya validasi dari warga atau keluarga terdampak, petugas pendataan dan pemimpin di

tingkat nagari/jorong merupakan pencerminan prinsip transparansi dan partisipasi secara nyata diwujudkan.

Praktik tata kelola yang lebih terbuka (open governance) dalam penanggulangan pascabencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007 sulit dibayangkan bisa diwujudkan tanpa adanya komitmen nyata dari pemimpin daerah. Dalam hal ini tidaklah berlebihan apabila peranan Bupati Tanah Datar juga patut dicatat sebagai salah satu penentu good practice tata kelola penanggulangan pascabencana alam gempa bumi Tanah Datar 2007. Pembuatan kebijakan yang dilengkapi dengan ketentuan dan aturan teknis yang rinci dan partisipatif menandai sistem dan manajemen penanggulangan bencana disiapkan pemerintah daerah secara optimal. Tidak saja sistem dan manajemennya yang siap, kepemimpinan sang kepala daerah yang lebih populis, tidak kaku dan selalu membuka diri majalin komunikasi formal maupun informal dengan para pihak, semakin memastikan pelayanan pemerintah daerah yang responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi warga dalam penanggulangan bencana. Demikian pula komitmen nyata kepala daerah yang konsekwen dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terbukti amat menentukan pencapaian yang lebih baik dari tujuan hakiki penanggulangan pascabencana, yaitu: "menjadikan masyarakat bisa tetap tenang dan sabar dalam menghadapi bencana, serta memiliki keyakinan untuk bisa bangkit menyongsong hari depan yang lebih baik".

Satu hal yang patut diperhatikan untuk perbaikan ke depan kiranya akan lebih baik lagi jika sistem pendataan dan informasi penanggulangan bencana ini juga didukung dengan penerapan IT untuk dokumentasi dan publikasinya. Website Pemerintah Kabupaten misalnya amatlah penting dimanfaatkan untuk keperluan ini. Jika hal ini dilaksanakan, artinya prinsip transparansi dan akuntabilitas menjadi lebih kuat lagi dibandingkan yang selama ini telah dilakukan.

Agar hasil penelitian ini tidak saja berguna untuk memperkaya variasi perhatian kajian ilmiah tentang penanggulangan bencana gempa di daerah, kiranyalah hasil penelitian ini juga dapat memperkaya khasanah model

---

(shareholder) atau kelompok pemanfaat dalam penanggulangan pascabencana.

rintisan dan dorongan bagi pengembangan praktik penanggulangan bencana pascabencana alam gempa bumi berlandaskan prinsip-prinsip good governance di berbagai daerah.

Khususnya di Provinsi Sumatera Barat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota lainnya seyogyanya memetik banyak pembelajaran positif dari Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam menanggulangi pascabencana alam

gempa bumi tahun 2007 lalu itu. Sedangkan untuk pemerintah dan masyarakat Kabupaten Tanah Datar sendiri kiranya bisa menjadikan daerah ini lebih siap diri dan semakin lebih baik lagi dalam menghadapi terjadinya bencana alam. Peristiwa bencana alam tidak pernah kita inginkan, namun terjadinya lebih banyak tidak bisa kita ketahui sebelumnya. siap dan siaga menghadapinya.

## Daftar Pustaka

- Aus-AID. 2011. Survei Masalah Sosial Kemasyarakatan dalam Pembangunan Rumah Aman Gempa di Sumatera Barat. Jakarta: Aus-AID.
- Bankoff, Greg. ed. 2007. Mapping Vulnerability: Disaster, Development and People. London: Earthscan.
- BPS Kabupaten Tanah Datar. 2012. Kabupaten Tanah Datar dalam Angka 2011. Batusangkar: BAPPEDA-PM dan BPS Kabupaten Tanah Datar.
- IDEP, 2007. Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat. Edisi Kedua. Ubud: Yayasan IDEP.
- Effendi, 2012. Ranah Minang Siaga Bencana. Padang: LSM Banio.
- Indrizal, Edi. 2010. "Refleksi 1 Tahun Pascagempa 30 September 2009 Sumatera Barat: Antara Tantangan dan Harapan" disampaikan pada acara Seminar Nasional Refleksi 1 Tahun Gempa 30 September 2009 di Sumbar yang diselenggarakan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Universitas Andalas di Padang: 6 Oktober 2010. Beberapa pokok pikiran pada makalah ini juga pernah penulis sampaikan dalam Seminar Efektivitas, Transparansi dan Akuntabilitas Penyaluran Bantuan Gempa di Mata Masyarakat, diselenggarakan oleh LBH Padang bekerjasama dengan OXFAM di Padang: 2 Maret 2010.
- Indrizal, Edi. 2013. "Ada Apa dengan Sumbar" dalam Kemitraan, 2013. Indonesia Governance Index 2012: Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi. Jakarta: Kemitraan - The Partnership for Governance.
- Kemitraan. 2008. Governance Index 2008: Modul Pengumpulan Data. Jakarta: Kemitraan - The Partnership for Governance.
- Lembaga Survei Indonesia. 2009. Survei Masalah Sosial Kemasyarakatan: Evaluasi Publik atas Penanggulangan Bencana Pascagempa di Provinsi Sumatera Barat. Rilis Pers bulan Desember 2007. Jakarta: Lembaga Survei Indonesia.
- Londok, Christo Imanuel. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara.
- Mercy Corp - Progress Indonesia - Aus-AID, 2013. Survei Evaluasi Publikasi Media dan Kefektifan Kampanye Demi Meningkatkan Kesadaran dan Mengajak Masyarakat untuk Membangun Rumah Man Gempa. Jakarta dan Padang: Mercy Corp.
- Uphoff, Norman. 1988. "Menyesuaikan Proyek pada Manusia" dalam Michael M. Cernea et.al. Mengutamakan Manusia di dalam Pembangunan. Publikasi Bank Dunia. UI Press, Jakarta.
- Anonimous. 2007. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.
- Anonimous. 2008. Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gempa Bumi di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2009-2011. Jakarta: Bappenas RI. Jakarta.
- Anonimous. 2008. Himpunan Petunjuk Teknis Bantuan Gempa Bumi Dari Tanggal 6 Maret 2007 di Kabupaten Tanah Datar. Batusangkar: Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.