

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara kepulauan yang berada di garis equator bumi merupakan salah satu negara rawan bencana alam. Data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sepanjang tahun 2018 dimana data terakhir pada 26-05-2018 menyebutkan bahwa tercatat sebanyak 1.134 kejadian bencana alam telah terjadi di Indonesia. Bencana alam tersebut meliputi angin puting beliung, tanah longsor, banjir, gempa bumi dan letusan gunung berapi. Data tersebut belumlah ditambah dengan rentetan kejadian bencana alam yang terjadi pada rentang bulan Juli - September 2018 dimana telah terjadi bencana alam yang bertubi-tubi di Indonesia mulai dari gempa bumi di Lombok NTB, Jawa Barat, Sumatera Barat, Bengkulu, Sulawesi Tengah dan Maluku Utara semakin mempertegas posisi Indonesia sebagai negara rawan bencana alam.

Kejadian bencana alam di Indonesia tentunya membawa dampak yang luar biasa. Kerugian akibat bencana alam berupa kerusakan infrastruktur, ekonomi hingga lingkungan sangat luar biasa besar. Menurut data Kementerian Keuangan menerangkan bahwa kerugian negara akibat bencana alam rata-rata 22 triliun pertahun. Kerugian tersebut belum termasuk kerugian korban jiwa akibat bencana (Tempo.co, 2018). Kerugian sangat besar yang ditimbulkan oleh bencana alam ini tentunya jika tidak di kelola dengan baik dan persiapan yang cukup dari pemerintah akan menimbulkan permasalahan serius bagi masyarakat terdampak bencana alam tersebut.

Dari sekian banyak bencana alam yang terjadi di Indonesia, gunung berapi merupakan salah satu bentuk bencana alam yang sering melanda Indonesia. Hal ini tentunya bukan lah sesuatu yang mengherankan karena Indonesia memiliki 129 gunung aktif dimana 70 gunung dinyatakan sangat mengancam atau membahayakan bagi masyarakat sekitarnya (Katili, 2007). Satu diantara 70 gunung berapi yang membayak adalah Gunung Merapi yang terletak diperbatasan Provinsi Jawa Tengah dengan DI Yogyakarta.

Dalam perjalanan sejarahnya, Gunung Merapi telah sering sekali mengalami erupsi, bahkan Merapi telah mempunyai pola erupsi yang hampir dapat diprediksi melalui siklus erupsi Merapi 5 tahunan 10 tahunan dan 100 tahunan. Erupsi Merapi pada tahun 2010 yang terindikasi sebagai periode erupsi 100 tahunan menimbulkan kerusakan dan kehilangan aset penghidupan masyarakat dalam skala luas dan masif. Bencana ini merupakan bencana yang terbesar dibandingkan dengan bencana serupa dalam lima kejadian sebelumnya, yakni pada tahun 1994, 1997, 1998, 2001, dan 2016. Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman yang berada di sisi selatan Gunung Merapi merupakan wilayah yang langsung berhadapan dengan ancaman erupsi dan menerima dampak cukup serius di sektor permukiman, infrastruktur, perekonomian, sosial dan lintas sektor. Sektor permukiman yang terdiri dari dua sub sektor yaitu sub sektor perumahan dan taman menempati posisi kerusakan dengan nilai tertinggi yaitu Rp.477.684.984.000,- atau sebesar 49,91% dari total keseluruhan nilai kerusakan (BPBD Sleman, 2011).

Letusan Merapi tahun 2010 telah membawa perubahan *land caspe* cakupan wilayah terdampak bencana letusan Merapi yang berubah drastis, sehingga menjadi pertimbangan bagi Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi, Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral untuk merevisi dan menetapkan kawasan rawan bencana terbaru dalam Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi. Peta kawasan rawan bencana tersebut menjelaskan tingkat kerawanan kawasan di sekitar Gunung Merapi berdasarkan jangkauan ancaman bahaya material berupa awan panas, hujan abu lebat, lontaran batu pijar dan lahar dalam tiga kawasan yaitu KRB III, KRB II dan KRB I.

Dengan ditetapkan KRB terbaru tentu saja berimplikasi pada kegiatan penduduk yang sebelumnya tinggal dan berdomisili dikawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri karena secara otomatis akan diambil kebijakan untuk mengurangi dampak bencana Merapi dimasa yang akan datang. Oleh karena status kawasan rawan bencana dengan tingkat kerawanan tinggi, maka wilayah yang termasuk dalam kawasan rawan bencana tidak dapat digunakan lagi sebagai tempat tinggal atau permukiman kembali.

Letusan Gunung Merapi telah mengakibatkan 2.682 unit rumah mengalami kerusakan dan 341 KK lain kehilangan rumah tinggal akibat lahar dingin. Dimana sebagian besar rumah tempat tinggal yang mengalami kerusakan berat adalah rumah tempat tinggal yang berada di kawasan rawan bencana III yang secara tata aturan yang baru tidak dapat lagi ditinggali kembali oleh penduduk. Menyikapi kondisi ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

melaksanakan program rehabilitasi dan rekonstruksi di sektor perumahan bagi 2.739 kk yang memenuhi criteria dengan cara melakukan relokasi dan program pebangunan hunian tetap. Program ini diwujudkan dengan memfasilitasi huntap (hunian tetap) yang dilengkapi dengan fasilitas bangunan tahan gempa, listrik, air, Sertifikat Hak Milik, dan Izin Mendirikan Bangunan (<http://www.slemankab.go.id>).

Untuk mensukseskan kegiatan ataupun program pembangunan kembali di wilayah bencana pasca erupsi Merapi maka BNPB dan Bappenas telah menuangkan kebijakan dalam dokumen Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Merapi di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi D.I. Yogyakarta Tahun 2011 - 2013. Kebijakan terkait dengan permukiman kembali korban bencana yang tertuang dalam dokumen tersebut antara lain adalah pelaksanaan pembangunan hunian tetap pasca bencana dengan relokasi bagi penduduk yang terdampak langsung maupun yang tinggal di wilayah Kawasan Rawan Bencana III. Program pembangunan hunian tetap pasca bencana merupakan salah satu program rekonstruksi pasca bencana sektor permukiman yang dilaksanakan pada tahun anggaran tahun 2011 sampai dengan 2013. Pembangunan hunian tetap pasca letusan Merapi tahun 2010 dikoordinasikan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dengan menggunakan mekanisme Program REKOMPAK (Rehabilitasi dan Rekonstruksi Masyarakat dan Permukiman Berbasis Komunitas).

Program rehabilitasi dan rekontruksi pasca bencana erupsi Merapi 2010 dengan bentuk relokasi bagi penduduk yang berada di kawasan rawan bencana III.

Secara konsep, pemikiran relokasi huntap ini muncul karena beberapa alasan sebagai mana tertuang dalam dokumen BPBD Kab. Sleman antara lain:

1. Wilayah asal yang ditempati rusak total terdampak oleh material erupsi maupun lahar dingin. Lokasi awal sudah tidak layak lagi untuk dimanfaatkan sebagai tempat hunian.
2. Masyarakat perlu dijauhkan dari sumber bencana
3. Perlu dibuat Huntap yang sesuai harapan/aspirasi warga penghuninya sehingga tidak ada pikiran untuk kembali kelokasi asalnya.
4. Perlu ada kesibukan dilokasi Huntap yang baru, sehingga perlu difikirkan insfrastruktur yang bisa menopang kehidupan dihuntap.
5. Perlu di fikirkan harmoniasi kegiatan dirumah sendiri, dilingkungan huntap, dengan tetangga Huntap, tanah dilokasi asal dan akses pasar sehingga roda ekonomi warga Huntap dapat berputar.

Dengan alasan yang kemudian menjadi tujuan program relokasi bagi penduduk yang terkena dampak erupsi merapi yang tinggal di kawasan rawan bencana III inilah konsep program pembangunan Huntap diimplementasikan. Dimana Kecamatan Cangkringan merupakan kecamatan yang paling banyak dibangunnya Huntap. Dari data BPBD di Kecamatan Cangkringan terdapat 16 (enam belas) lokasi Huntap. Desa Argomulyo merupakan salah satu desa yang mendapat program pembangunan dua Huntap yaitu Huntap Kuwang dan Huntap Randusari.

Desa Argomulyo yang menjadi ibu kota Kecamatan Cangkringan, menerima program rehabilitasi dan rekonstruksi permukiman berupa dua hunian

tetap yaitu Huntap Kuwang dan Huntap Randusari. Posisi keduanya berdekatan dan dilengkapi dengan satu paket fasilitas umum yang dimanfaatkan bersama oleh kedua Huntap. Tercatat 260 unit rumah dibangun dan dilengkapi dengan fasilitas umum berupa sarana peribadatan, sarana perdagangan dan niaga, sarana ruang terbuka dan taman, sarana kandang sapi komunal, sarana pos pengungsian, sarana pertemuan, prasarana jaringan jalan, prasarana jaringan drainase komunal, prasarana jaringan air bersih, prasarana jaringan air limbah komunal, prasarana jaringan persampahan, prasarana jaringan listrik dan prasarana penerangan.

Tabel 1.1 data status huni huntap

No	Desa	Huntap	Jumlah rumah terbangun (unit)	Jumlah rumah terhuni (unit)	Jumlah rumah belum terhuni
1	Argomulyo	Kuwang	151	135	16
		Randusari	109	101	8

Sumber: BPBD Sleman, 2016

Dari tabel diatas terlihat bahwa kebijakan relokasi bagi korban erupsi Merapi tahun 2010 berjalan sukses, hal ini terlihat dari tingkat hunian dari masing-masing Huntap yang tinggi. Akan tetapi kenyataan dilapangan setelah peneliti melakukan survei dilapangan ketika akan melakukan penelitian ini sebagai data awal didapati kenyataan yang sangat jauh berbeda. Berikut hasil survei awal yang dilakukan pada bulan September 2018

Tabel. 1.2 Data status huni huntap di Desa Argomulyo

Huntap	Unit huntap terbangun	Huni sendiri/oleh pemilik	Kontrak/ sewa/ ditumpang	Tidak dihuni
Randusari	109 kk	38 kk	32 kk	39 kk
Kuwang	151 kk	98 kk	15 kk	38 kk

Sumber: data survei awal penulis September 2018

dari data diatas terlihat beitu banyak huntap yang tidak ditempati dimana di Huntap Randusari terdapat 36% dari total Huntap tidak di huni, sementara di Huntap Kuwang 25% Huntap tidak di huni. apa bila kita cermati lebih lanjut sesungguhnya angka Huntap yang tidak dihuni oleh pemiliknya itu akan semakin banyak dimana sebagian dari penghuni Huntap adalah orang yang sewa atau kontrak. data sebenarnya 65% Huntap Randusari tidak dihuni oleh pemiliknya. sementara 35% Huntap Kuwang tidak dihuni oleh pemiliknya.

Selain permasalahan tidak dihuninya Huntap oleh pemiliknya terdapat juga permasalahan administratif kependudukan dimana semua penduduk yang tinggal di Huntap randusari secara adminitrasi masih tercatat sebagai warga sesuai dengan daerah asal masing-masing sebelum bencana erupsi. Alamat kartu keluarga tidak sesuai dengan domisili penduduk sebenarnya, tetapi alamat kartu keluarga warga Huntap Randusari dan Huntap Kuwang berbeda-beda berdasarkan daerah padukuhan asal penerima huntap tersebut yang dalam hal ini berasal dari Sembilan padukuhan, Sedangkan huntap Kuwang berasal dari tiga padukuhan di Desa Argomulyo. Selain dua permasalahan tersebut penulis juga menemukan beberapa permasalahan lain diantaranya insfrastruktur yang rusak karena tidak terawat dan tidak terpakai, ruang terbuka hijau yang tidak terurus dan dikuasai oleh pribadi, izin mendirikan bangunan yang belum diterima oleh pemilik hingga permasalahan sosial yang lain.

Dari sekian banyak permasalahan tentang kebijakan Huntap tersebut sebenarnya sudah diketahui oleh pemerintah Kabupaten Sleman sebagai pemangku kebijakan tersebut. Hal ini terlihat dari laporan yang pernah di tulis

oleh m.liputan6.com. “Banyak korban bencana erupsi Gunung Merapi 2010 di Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah di relokasi ke hunian tetap kembali ke tempat tinggal asalnya di kawasan rawan bencana III. Padahal hunian tetap yang disediakan untuk mereka lebih aman kondisinya dari rumah mereka sebelumnya.” (m.liputan6.com, 2015).

Kesan pembiaran oleh pemerintah ini pada dasarnya bertentangan dengan prinsip-prinsip akuntabilitas dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Kehadiran dan ketegasan pemerintah sangat diperlukan untuk tercapainya tujuan dari kebijakan yang sedang dijalankan oleh pemerintah dalam hal ini adalah kebijakan hunian tetap bagi korban erupsi Merapi. Esensi keberadaan pemerintah ini adalah memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat, karena kehadiran pemerintah dalam masyarakat adalah bagian dari tanggungjawab sesungguhnya kepada masyarakat. Oleh karenanya, seperti apa akuntabilitas pemerintah dalam hal kebijakan hunian tetap ini, karena tujuan akuntabilitas adalah agar terciptanya kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan diatas maka menurut peneliti permasalahan akuntabilitas kebijakan hunian tetap ini menarik untuk diteliti sebab akuntabilitas yang baik akan menciptakan kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga partisipasi masyarakat terhadap suksesnya suatu program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah akan besar pula. Untuk itu peneliti merasa tertarik untuk mengungkap bagaimana Akuntabilitas Kebijakan Hunian Tetap Bagi Korban Erupsi Gunung Merapi Tahun 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman tersebut.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran yang telah dijelaskan diatas, maka penulis akan memfokuskan permasalahan pada penelitian ini adalah

1. Bagaimana Akuntabilitas Kebijakan Hunian Tetap (Huntap) Korban Bencana Erupsi Merapi Tahun 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman dengan mengambil Studi Kasus Huntap Kuwang dan Huntap Randusari Desa Argomulyo.
2. Faktor-faktor apa yang Mempengaruhi Akuntabilitas Kebijakan Hunian Tetap (Huntap) Korban Bencana Erupsi Merapi Tahun 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman tersebut.

## **1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

1. Tujuan umum

Mendeskripsikan akuntabilitas kebijakan hunian tetap (Huntap) korban bencana Erupsi Merapi Tahun 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman.

- 2 Tujuan khusus

- a) Mendeskripsikan akuntabilitas kebijakan hunian tetap (Huntap) korban bencana Erupsi Merapi 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman berdasarkan tingkat akuntabilitas yaitu: (1) Akuntabilitas Teknis (Akunting, Input dan Output), Akuntabilitas Strategis (Outcomes, manfaat), dan (3) Akuntabilitas Politik (dampak: berupa perubahan sosial/ kesejahteraan yang dirasakan oleh

masyarakat) akibat yang ditimbulkan dari akuntabilitas kebijakan hunian tetap di Kecamatan Cangkringan.

- b) Untuk mendeskripsikan faktor apa yang Mempengaruhi Akuntabilitas Kebijakan Hunian Tetap (Huntap) Korban Bencana Erupsi Merapi Tahun 2010 di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat praktis

- a) Penelitian ini diharapkan mampu memberi referensi dan penjelasan mengenai akuntabilitas kebijakan hunian tetap (Huntap) di Kecamatan Cangkringan bagi korban erupsi merapi tahun 2010.
- b) Sebagai bahan untuk membantu sebagai masukan bagi penentu kebijakan dan sumbangan pemikiran bagi masyarakat dan pemerintah Kabupaten Sleman dalam memahami tentang Akuntabilitas Kebijakan Hunian Tetap (Huntap) Korban Erupsi Merapi 2010 Di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman.

2. Manfaat akademis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi informasi dan pengetahuan dibidang ilmu pemerintahan terutama tentang akuntabilitas kebijakan.