

**KEWAJIBAN PEMERINTAH MENYEDIAKAN HUNIAN TETAP  
(HUNTAP) BAGI KORBAN GEMPA DAN TSUNAMI DI KAB.  
DONGGALAA**

Retnadumillah Saliha  
Universitas Muhammadiyah Palu  
Email: [retnadumillahsaliha@gmail.com](mailto:retnadumillahsaliha@gmail.com)

Darwati Pakki  
Universitas Tadulako  
Email : [darwati.pakki99@gmail.com](mailto:darwati.pakki99@gmail.com)

***ABSTRACT***

*The purpose of this paper is to analyze the Government's Obligation to Provide Permanent Shelter (Huntap) for Earthquake and Tsunami Victims in Kab. Donggalaa. By looking at the perspective of normative studies as the method used, resulting in a conclusion that, the district government. Donggalaa does not carry out its obligations as a government to be present in providing permanent housing (Huntap) for the community, especially the people in Loli Village and its surroundings. The district government should Donggalaa made the preparation of the Relocation Action Plan (RAP) Document, this document became an integral part of the Land Acquisition Plan (LAP) document and the Environmental Management and Monitoring Effort document (UKL-UPL). The Displacement Action Plan (RAP) document outlines the progress of housing readiness, profiles of disaster-affected residents, studies of relocation policies and principles, socio-economic studies and relocation action plans. Considering that the government is a manifestation of community representation in running the government system, it must be present to provide services to the needs of its people. The earthquake and tsunami that occurred in Central Sulawesi, especially in Kab. Donggalaa is a natural disaster that occurs naturally.*

*Keywords: Government Obligations, Permanent Occupancy, Earthquake and Tsunami Victims*

**A. PENDAHULUAN**

Pada tanggal 28 September 2018 Kota Palu, Kab. Donggala, dan Kab. Sigi diguncang Gempa, Tsunami, dan likuifaksi. Dampak dari kejadian tersebut banyak mengakibatkan korban

jiwa dan kerugian materil, diantaranya banyak masyarakat diwilayah yang terdampak langsung mengalami kehilangan sanak keluarga, maupun tempat tinggal, atau hunian rumah mereka.

Setelah 3 tahun pasca musibah gempa, tsunami dan likuifaksi di Kota Palu, Kab. Donggala dan Kab. Sigi, masih banyak masyarakat penyintas yang sampai hari ini belum mendapatkan kejelasan terkait dengan hunian tetap (Huntap) ataupun tempat tinggal yang layak bagi mereka, khususnya bagi masyarakat desa loli Kec. Banawa, Kab. Donggala.

Masyarakat menuntut kejelasan terkait dengan nasib mereka, dari serangkaian tuntutan tersebut kemudian Tepat pada tanggal 27 September 2021 masyarakat yang tergabung dalam masyarakat loli raya mengadakan aksi dengan memblokir jalan trans sulawesi Kab. Donggala, dampak dari aksi tersebut, Aksi Protes Warga Loli Bersaudara terkait nasib para penyintas bencana di lima desa di Kecamatan Banawa berakhir ricuh, Senin (27/9/2021) . Empat warga dan salah seorang aktivis dari Celebes Bergerak ditangkap Polisi. Situasi pun sempat memanas dan pengunjukrasa mendesak agar kelima orang yang ditangkap segera dibebaskan.

Penangkapan warga penyintas di Loli Bersaudara terjadi usai Bupati Donggalaa Kasman Lassa yang hadir ditengah massa aksi dinilai tidak bisa memberikan Solusi, bahkan dalam penjelasannya Bupati mengatakan bahwa pemda Donggalaa tidak punya alokasi dana untuk membangun Huntap di wilayah tersebut.<sup>1</sup>

Perumahan memiliki fungsi yang penting serta peran yang besar dalam kehidupan manusia. Bagi masyarakat Indonesia sendiri, perumahan adalah pencerminan serta pengejawantahan dari pribadi manusia, baik secara individu maupun dalam hubungannya dengan lingkungan alam di sekitarnya. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, manusia merupakan insan sosial, insan ekonomi, dan insan politik.<sup>2</sup>

Sebagai insan sosial, rumah dipandang sebagai sarana pemenuhan kebutuhan kehidupan sosial budaya dalam masyarakat. Disamping itu, dari segi ekonomi memiliki rumah merupakan investasi jangka panjang yang memberikan jaminan bagi kehidupan di masa yang akan datang. Pasal 28 H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan

---

<sup>1</sup> <https://mediasulawesi.id/read/1833-blokade-jalan-empat-warga-loli-ditangkap-polisi/> diakses pada pukul 10.09 tanggal 2 oktober 2021

<sup>2</sup> Siswono Yudohusodo. (1991). *Rumah untuk seluruh Rakyat*. Jakarta: Brahakerta.

lingkungan hidup yang baik dan sehat". Negara memiliki kewajiban untuk melindungi bangsa Indonesia. Salah satu bentuk perlindungan negara adalah melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, agar masyarakat Indonesia bisa memiliki tempat tinggal yang layak dan terjangkau dalam sebuah lingkungan yang harmonis, sehat, serta aman di seluruh wilayah Indonesia.<sup>3</sup>

Demikian halnya dalam konsideran huruf b Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU-PKP) menyatakan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Selanjutnya, dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pada pasal 40 dinyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Pemenuhan hak atas perumahan sebagai hak dasar berasal dari keberlangsungan hidup dan menjaga martabat kehidupan umat manusia.<sup>4</sup>

Pasca bencana gempa, tsunami, dan likuifaksi yang melanda Sulawesi Tengah 2018, BNPB mencatat kerusakan rumah akibat gempa dan likuifaksi mencapai 115.103 unit rumah yang berada di wilayah Palu, Sigi, Donggalaa, dan Parigi Moutong. Kerusakan terbesar (57%) atau sebanyak 65.673 unit terjadi di kota Palu. Sedangkan, total kerusakan dan kerugian yang terjadi mencapai Rp 18,48 triliun.

Adanya potensi bencana alam haruslah menjadi salah satu pertimbangan utama dalam pembangunan permukiman. Terutama, pembangunan yang dilaksanakan di daerah rawan bencana. Dengan adanya pertimbangan tersebut, pembangunan rumah akan mengedepankan aspek mitigasi bencana sehingga dapat terbangun rumah yang tahan (*resilience*) terhadap potensi bencana di masa depan, seperti gempa bumi, likuifaksi, dan banjir. Aspek ini pula yang menjadi pertimbangan dalam pembangunan Hunian Tetap (Huntap) dalam pelaksanaan rehabilitasi dan

---

<sup>3</sup> Urip Santoso. (2014). *Hukum Perumahan*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Grup.

<sup>4</sup> Waha, C., & Sondakh, J. (2014). Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, 1(2), 86-102.

rekonstruksi pascabencana gempa, tsunami, dan likuifaksi di Sulawesi Tengah, 28 September 2018 lalu.<sup>5</sup>

Seharusnya pemerintah Kab. Donggala yang masyarakatnya terdampak langsung dari bencana gempa, dan tsunami pada tanggal 28 September 2018 yang lalu, membuat suatu perencanaan atau pengagasan untuk membangun hunian tetap (Huntap) bagi masyarakatnya. Mengingat sampai hari ini masyarakat, atau penyintas gempa dan tsunami belum memiliki kejelasan mengenai tempat tinggal bagi mereka dan keluarganya.

Kehadiran dan kewajiban pemerintah merupakan suatu hal yang harus hadir ditengah-tengah masyarakat dalam memberikan kepastian terlebih mengenai rumah atau hunian bagi masyarakatnya. Sehingga tidak boleh lagi ada ungkapa yang mengarah pada pembiaran bagi masyarakat yang membutuhkan kehadiran pemerintah sebagai salah satu kewajiban dalam memberikan tempat tinggal bagi korban bencana gempa, dan tsunami di Kab. Donggala. Ketika pemerintah mengabaikan kewajibannya dalam memberikan tempat tinggal yang layak maka rasa keadilan menjadi nilai mahal dalam kehidupan tatanan sosial bermasyarakat, karena kehadiran pemerintah adalah suatu keniscayaan yang tidak boleh diabaikan dalam sistem pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, tulisan ini fokus pada konsep Kewajiban Pemerintah Menyediakan Hunian Tetap (Huntap) Bagi korban gempa dan tsunami di Kab. Donggala. Penulis menganggap hal ini penting untuk dapat diteliti mengingat, dengan adanya suatu konsep kewajiban maka tujuan dari sistem pemerintahan dapat berjalan dengan baik. terlebih pada masyarakat korban bencana gempa dan tsunami di Kab. Donggala pemerintah wajib hadir untuk menyediakan hunian tetap (Huntap) yang layak huni bagi masyarakat, korban gempa dan tsunami di wilayah pemerintah Kab. Donggala.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normative adalah pendekatan yang dilakukan dengan meneliti teori, konsep, asas hukum dan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup> Dan pada tulisan artikel

---

<sup>5</sup> <http://sim.ciptakarya.pu.go.id/sipkp/berita/p/huntap-palu-relokasi-berbasis-mitigasi-bencana>. Diakses pada tanggal 3 oktober 2021.

<sup>6</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006).

ini penulis melakukan suatu metode pendekatan yaitu yuridis normative metode tersebut sering dikenal dengan sebutan pendekatan kepustakaan atau *library-based research* antara lain yaitu buku, jurnal, undang-undang dan dokumen lain yang menjadi sumber data. Dalam mengelola data berbagai cara dapat dilakukan untuk mengumpulkan data yang kemudian dikaitkan berdasarkan teori dan disandingkan dengan undang-undang yang ada

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Maksud Dan Tujuan Kehadiran Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Kata perintah itu sendiri paling sedikit ada 4 (empat) unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak yang terlibat,
2. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah,
3. Yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat,
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan.<sup>7</sup>

Setelah pemerintahan pusat terbentuk maka segala unsur yang diperlukan dalam penyelenggaraan negara ikut pula dibentuk, tidak terlepas adalah pembentukan pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah merupakan bagian penting yang tak terpisahkan dari fungsi penyelenggara negara sebagai amanat dari undang-undang, yaitu adanya pembagian kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Indonesia merupakan negara kesatuan yang disebut dengan negara merdeka dan berdaulat yang pemerintahannya diatur oleh pemerintah pusat. Sistem pelaksanaan pemerintahan negara dapat

---

<sup>7</sup> Irianto Sulistyono, M. (2021). *Kepemimpinan Bupati Dalam Pengembangan Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Merit System Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pinrang* (Doctoral dissertation, Universitas Bosowa).

dilaksanakan dengan cara sentralisasi. Dimana kedaulatan negara baik kedalam dan keluar, ditangani pemerintah pusat.<sup>8</sup>

Adapun secara etimologi, pemerintah dapat diartikan melakukan pekerjaan menyuruh yang berarti memiliki empat unsur yaitu terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat dan unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan diantara keduanya ada hubungan.<sup>9</sup> Pemerintah dalam arti luas dapat diartikan sebagai pemerintah di bidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit dapat diartikan sebagai pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.<sup>10</sup>

Pemerintah merupakan pemangku jabatan (pejabat, *ambtsdrager*) pemerintahan (untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan-jabatan). Penggunaan kata government (pemerintah) dalam bahasa Inggris juga sering menimbulkan kesalahpahaman. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kata tersebut mengandung dua arti, yaitu arti luas dan arti sempit.<sup>11</sup>

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia pengertian pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas di pusat, melingkungi seluruh pemerintah daerah. Pemerintahan pusat adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom.<sup>12</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah

---

<sup>8</sup> Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*

<sup>9</sup> Inu Kencana, 2013, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm.46.

<sup>10</sup> Hernadi Affandi, 2016, *Pengertian Pemerintahan Menurut Doktrin*, Materi Kuliah Hukum Pemerintah Daerah, Prodi Ilmu Hukum Unsika.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 210.

<sup>12</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_Indonesia). Diakses pada tanggal 3 Oktober 2021.

adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Desentralisasi menurut Hoogerwarf merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*regelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).<sup>13</sup>

#### **a. Bencana Sebagai Musibah Alam**

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, menjelaskan bahwa bencana di definisikan sebagai suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang dapat mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Bencana dikategorikan dalam 3 kategori yaitu bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial yang dimana pengertian dari bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

#### **b. Permukiman dan Perumahan Sebagai Acuan Hunian.**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat. Permukiman sendiri adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan, sedangkan pengertian dari rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 294.

layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta asset bagi pemiliknya. Rumah sendiri memiliki beberapa kategori yaitu :

- a. Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan,
- b. Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
- c. Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah,
- d. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
- e. Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

### **c. Pengungsi Dalam Perspektif Korban Bencana Alam**

Pengungsi adalah sebutan bagi orang maupun sekelompok yang sedang mengalami musibah baik bencana alam maupun sedang mengalami keadaan darurat seperti perang, sehingga harus pergi mengungsi untuk menyelamatkan nyawa mereka. Dapat dikatakan bahwa keadaan lingkungan memaksa mereka untuk mengungsi dan mencari tempat yang lebih aman.

Menurut Yus Badudu dalam Wagiman (2012 : 97) pengungsi diartikan sebagai orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam. Dari pengertian diatas maka dapat dikatakan bahwa pengungsi adalah orang atau sekelompok orang yang harus meninggalkan rumah, ladang, serta tempat tinggal mereka karena terjadinya bencana alam ataupun keadaan lingkungan yang berbahaya dan tinggal atau menetap di suatu tempat yang lebih aman dengan jangka waktu yang tidak diketahui.

### **d. Hunian Tetap (HunTap) Bagi Korban Bencana Gempa, Dan Tsunami**

Menurut Permana (dalam Badan Arkeologi Palembang 2013:314) menyatakan hunian adalah sebagai suatu unit tempat tinggal sekelompok warga masyarakat dalam suatu lingkungan tertentu. Pendapat Permana di atas menyatakan bahwa hunian adalah tempat tinggal warga di lokasi tertentu.



Menurut Purwanti (dalam Badan Arkeologi Palembang 2013:313) hunian adalah tempat tinggal manusia (komunitas) di suatu lokasi tertentu. Sehingga hunian dapat diartikan sebagai tempat tinggal yang ditempati oleh masyarakat untuk dapat menunjang aktivitas sehari-hari yang terletak di lokasi tertentu. Hunian tetap adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka pengadaan rumah bagi pengungsi.

## **2. Konsep Kewajiban Pemerintah Dalam Menyediakan Hunian Tetap (HunTap) Yang Merujuk Pada Instruksi Presiden dan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah.**

Instruksi Presiden No. 10/2018 Tentang Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Provinsi Sulawesi Tengah dan wilayah sekitarnya menjadi dasar pembagian wewenang dan tanggung jawab Kementerian/Lembaga Negara serta Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana. Proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Sulawesi Tengah menggunakan prinsip *Build Back Better* membangun dengan lebih baik, menyiapkan dan merancang kawasan permukiman baru yang dapat diterima oleh masyarakat melalui proses sosial budaya, ramah lingkungan, dan berbasis pengurangan risiko bencana sesuai dengan Pergub Sulawesi Tengah No. 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca gempa.

Penetapan warga terdampak bencana merujuk pada Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No. 360/034/BPBD-G.ST/2019 Tentang Penetapan Kriteria Hak-Hak Korban Bencana Pada Diktum Kedua SK Keberhakan ini menyebutkan kriteria korban bencana yang mendapatkan hunian tetap. Berdasarkan kriteria tersebut, secara khusus seharusnya pemerintah Kab. Donggala membuat suatu identifikasi terhadap warga yang terdampak bencana dikoordinasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) mulai dari tingkat RT, RW, Kelurahan, hingga data terpusat, namun kenyataannya hal tersebut belum, dan bahkan tidak sama sekali dilakukan oleh pemerintah di Kab. Donggalaa.

Seharusnya pemerintah Kab. Donggalaa membuat suatu perencanaan Pada proses penyiapan rencana aksi pemindahan warga yang akan menghuni hunTap, maka perlu dilakukan penyusunan Dokumen Rencana Aksi Pemindahan - *Relocation Action Plan* (RAP), dokumen ini menjadi satu kesatuan dengan dokumen pengadaan tanah - *Land Acquisiton Plan* (LAP) dan

dokumen Upaya Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL). Dokumen Rencana Aksi Pemandahan (RAP) secara garis besar memuat tentang progres kesiapan hunian, profil warga terdampak bencana, kajian kebijakan dan prinsip relokasi, kajian sosial ekonomi dan rencana aksi pemandahan serta rencana aksi pemulihan kembali setelah tinggal di lokasi hunian tetap. Lingkup kegiatan yang dilakukan dalam proses penyusunan dokumen Rencana Aksi Pemandahan (RAP) mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Melakukan finalisasi data warga terdampak bencana (WTB)
2. Sosialisasi dan rembuk warga terdampak bencana (WTB)
3. Kajian sosial, ekonomi warga terdampak bencana (WTB)
4. Kajian dan rembuk dengan Komunitas Setempat
5. Kajian kebijakan dan dukungan Pemerintah Daerah dan lembaga lain
6. Jadwal dan tahapan kegiatan pemandahan dan rencana aksi pemulihan warga terdampak
7. bencana di hunian tetap (hunatap).

Namun, pada kenyataannya pemerintah Kab. Donggalaa tidak melakukan hal tersebut sehingga yang menjadi kewajiban dari pemerintah untuk menyiapkan hunian tetap (Hunatap) bagi masyarakat yang terdampak langsung gempa dan tsunami di Kab. Donggalaa khususnya di desa loli dan sekitarnya tidak merasakan keberpihakan dan kehadiran pemerintah tersebut.

#### **a. Kerusakan Bangunan Dalam Prespektif Kementrian Pekerjaan Umum**

Departemen Pekerjaan Umum (2007) dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 45/PRT/2007 menjelaskan bahwa kerusakan bangunan adalah tidak berfungsinya bangunan atau komponen bangunan akibat penyusutan/berakhirnya umur bangunan, atau akibat ulah manusia atau perilaku alam seperti beban fungsi yang berlebih, kebakaran, gempa bumi, atau sebab lain yang sejenis. Intensitas kerusakan bangunan dapat digolongkan atas tiga tingkat kerusakan yaitu :

##### **a. Kerusakan Ringan**

Kerusakan ringan adalah kerusakan terutama pada komponen non-struktural, seperti penutup atap, langit-langit, penutup lantai dan dinding pengisi.

Departemen Pekerjaan Umum (2008) dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2008 menyatakan bahwa perawatan untuk tingkat kerusakan ringan biaya maksimum yang dapat dikeluarkan adalah sebesar 35% dari harga satuan tertinggi pembangunan bangunan gedung baru yang berlaku untuk tipe dan lokasi yang sama.

b. Kerusakan Sedang

Kerusakan sedang adalah kerusakan pada sebagian komponen non struktural, dan atau komponen struktural seperti struktur atap, lantai, dan lain lain. Departemen Pekerjaan Umum (2008) dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2008 menyatakan bahwa perawatan untuk tingkat kerusakan sedang biaya maksimum yang dapat dikeluarkan adalah sebesar 45% dari harga satuan tertinggi pembangunan bangunan gedung baru yang berlaku untuk tipe dan lokasi yang sam

c. Kerusakan Berat

Kerusakan berat adalah kerusakan pada sebagian besar komponen bangunan, baik struktural maupun non-struktural yang apabila setelah diperbaiki masih dapat berfungsi dengan baik sebagaimana mestinya.

Departemen Pekerjaan Umum (2008) dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2008 menyatakan bahwa perawatan untuk tingkat kerusakan berat biaya maksimum yang dapat dikeluarkan adalah sebesar 65% dari harga satuan tertinggi pembangunan bangunan gedung baru yang berlaku untuk tipe dan lokasi yang sama.

**b. Kriteria Kelayakan Calon Penghuni Hunian Tetap (HunTap)**

Kriteria kelayakan calon penghuni hunian tetap/relokasi ditetapkan oleh Gubernur Sulawesi Tengah. Gubernur Sulawesi Tengah pada tanggal 31 Januari 2019 mengeluarkan Surat Keputusan No. 360/034/BPBD-G.ST/2019 Tentang Penetapan Kriteria Hak-hak Korban Bencana Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuifaksi Provinsi Sulawesi Tengah 2018 Langkah Gubernur untuk percepatan pemulihan kondisi masyarakat korban bencana dengan menetapkan kriteria untuk menjadi dasar dan panduan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam upaya memenuhi hak korban bencana.

Kriteria keberhakan korban bencana dirincikan secara detail menyangkut pemberian santunan untuk korban meninggal, pemberian dana stimulan dan jaminan hidup, pembangunan

hunian sementara dan pembangunan hunian tetap. Kriteria korban bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi Provinsi Sulawesi Tengah yang mendapatkan hunian tetap termaksud dalam Diktum Kedua SK Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut:

- a. Masyarakat yang kehilangan tempat tinggal akibat bencana Gempa Bumi, Tsunami, Likuifaksi, dan Jalur Patahan Sesar Palu Koro (Zona Rawan Bencana), yang terdaftar dalam data yang ditetapkan pemerintah daerah dan dibuktikan dengan Surat kepemilikan yang sah atau Surat keterangan dari Pemerintah Setempat;
- b. Tanah, Bangunan Hunian Rumah Hunian Tetap, Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum disediakan oleh Pemerintah/ atau Donatur yang tidak mengikat;
- c. Tanah Lokasi Pembangunan Rumah Hunian Tetap harus mengacu pada Master Plan penataan kawasan dan rencana tapak (*site plan*) oleh pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah setempat;
- d. Masyarakat yang berhak mendapatkan Hunian Tetap adalah warga pemilik rumah atau ahli waris yang sah, dengan ketentuan setiap rumah hanya mendapatkan 1 (satu) Unit Hunian Tetap; dan
- e. Masyarakat yang tidak bersedia masuk dalam bangunan Rumah Hunian Tetap, akan dibangun Rumah Hunian Tetap diatas tanah milik warga yang bersangkutan sepanjang tidak berada dalam Zona Rawan Bencana.

Menurut Anderson; Lester dan Stewart (dalam Kusumanegara 2010: 100) berikut ini adalah aktor-aktor implementasi diantaranya :

- a. Birokrasi  
Birokrasi mempunyai wewenang yang besar untuk menguasai “area” implementasi kebijakan dalam wilayah operasinya karena mereka mendapat mandat dari lembaga legislatif.
- b. Badan Legislatif  
Badan legislatif terlibat dalam implementasi kebijakan ketika mereka ikut menentukan berbagai peraturan yang spesifik dan mendetail.
- c. Lembaga Peradilan

Lembaga peradilan terlibat dalam implementasi kebijakan ketika muncul tuntutan masyarakat atas kebijakan tertentu yang implementasinya dianggap merugikan masyarakat sehingga menjadi perkara hukum.

d. Kelompok Kepentingan/Penekan

Kelompok kepentingan menekan kebijakan pemerintah dimaksudkan agar mereka memperoleh keuntungan dengan adanya implementasi program tertentu.

e. Organisasi Komunitas

Program-program yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan politik yang pro pembangunan masyarakat maka masyarakat baik secara individual maupun kelompok akan terlibat dalam implementasi program tersebut.

Baik birokrasi, badan legislatif, lembaga peradilan, kelompok kepentingan, serta organisasi komunitas harus memiliki pemikiran yang sama, misalnya sasaran dari suatu kebijakan adalah masyarakat yang terkena bencana. Maka kelima aktor implementasi tersebut harus memastikan bahwa memang benar kebijakan tersebut telah tepat sasaran, terlepas dari kelompok kepentingan yang ingin memperoleh *image* yang baik dari masyarakat.

**c. Hambatan dalam Implementasi Konsep Kebijakan**

Implementasi kebijakan tidaklah mudah untuk dilakukan, bahkan tidak jarang kebijakan yang sudah dirancang dengan sebaik-baiknya tidak dapat diimplementasikan secepat dari rancangan tersebut sehingga hanya menjadi tulisan di atas kertas saja. Berbagai faktor mempengaruhi implementasi kebijakan sehingga ada kebijakan yang berhasil dan ada juga kebijakan yang gagal.

Menurut Gow dan Mors (dalam Keban 2008:78) ada sembilan hambatan dalam implementasi kebijakan adalah :

1. Hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan. Dalam hal politik misalnya seringkali didapati benturan kepentingan yang mengakibatkan adanya kepentingan yang terabaikan.
2. Kelemahan institusi. Seringkali di lapangan didapati bahwa banyaknya kelemahan suatu institusi untuk menjalankan program.

3. Ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif. SDM yang masih lemah dalam teknis dan administratif sehingga mempersulit pengimplementasian program.
4. Kekurangan dalam bantuan teknis. SDM yang kurang menguasai teknis namun hal ini tidak segera ditangani dengan kata lain memberikan bantuan-bantuan teknis minim.
5. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi. Partisipasi dalam implementasi kebijakan baik pemerintah maupun setiap pihak yang terkena dampak dalam kebijakan tersebut masih sangat minim.
6. Pengaturan waktu. Pengaturan waktu yang masih belum tepat dan disiplin.
7. Sistem informasi yang kurang mendukung. Sistem informasi kurang mendukung dapat juga diakibatkan karena kekurangan sarana dan fasilitas yang memadai.
8. Perbedaan agenda tujuan antara aktor. Perbedaan ini menyebabkan adanya kesulitan dalam pengambilan keputusan ataupun akan sulit dalam implementasi kebijakan apabila adanya perbedaan pandangan.
9. Dukungan yang berkesinambungan. Dukungan yang berkesinambungan dalam implementasi program tidak berlanjut sehingga menyebabkan adanya hambatan-hambatan.

Hambatan-hambatan muncul karena banyaknya kekurangan yang terjadi di lapangan, baik dari lingkungan, institusi, sumber daya manusia, sistem informasi dan sebagainya yang berdampak kurang baik bagi implementasi kebijakan. Dengan demikian, perlu kiranya melakukan berbagai perbaikan agar kelemahan-kelemahan yang menjadi hambatan tersebut diminimalisir atau bahkan dihilangkan dengan berbagai gffhcupaya. Misalnya dalam suatu institusi tidak memiliki sarana dan fasilitas sistem informasi, namun dalam melaksanakan tugas membutuhkan hal tersebut. Maka institusi harus tanggap dan memenuhi fasilitas tersebut.

Menurut Anderson (dalam Suaib 2016:94) menyatakan ada beberapa faktor penyebab mengapa orang tidak melaksanakan suatu kebijakan publik, sebagai berikut :

1. Kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat,
2. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum,
3. Keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok,
4. Keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat,

5. Adanya ketidakpastian hukum.

Dari pernyataan di atas bahwa karena adanya perbedaan kebijakan dengan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. Sehingga hal ini dapat menjadi masukan bagi implementor agar memperhatikan sistem nilai masyarakat terlebih dahulu setelah itu menetapkan kebijakan. Agar kebijakan yang dilaksanakan dapat berjalan karena masyarakat merasakan manfaat dan tidak bertentangan dengan sistem nilai yang dianut.

Bentuk upaya pengentasan kemiskinan adalah melalui pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan yang dimaksudkan berupa upaya untuk mendorong masyarakat agar berdaya secara pendidikan, kesehatan dan ekonomi dengan cara memaksimalkan potensi yang dimiliki masyarakat dengan memperkuat potensi yang ada (*empowering*), membangun iklim agar potensi yang dimiliki masyarakat dapat berkembang (*enabling*), sehingga masyarakat dapat berdaya secara mandiri dan *sustainable*. Adapun upaya memaksimalkan potensi yang dimaksudkan dapat berarti potensi secara personal maupun potensi secara kolektif sehingga pada akhirnya bisa menuju proses perubahan sosial baik secara perilaku, hubungan antar masyarakat sampai dengan pranata sosial seperti demokratisasi, transparansi dan supremasi hukum atau dikenal dengan rekayasa sosial (*social engineering*).<sup>14</sup>

Adapun upaya pemberdayaan masyarakat menurut Jack Rothman dalam *three models of community organization practice* (1968) yang dikutip Edi Suharto dapat dilakukan melalui tiga model konsep seperti pemberdayaan masyarakat lokal yang berorientasi pada tujuan proses, perencanaan sosial melalui tujuan tugas (*task goal*), dan melakukan aksi sosial menuju pemerataan (*equality*) dan keadilan (*equity*)<sup>15</sup>

Keberpihakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti hal berpihak pemerintah kepada rakyat akan meningkatkan kesejahteraan sosial.<sup>16</sup> Keberpihakan negara

---

<sup>14</sup> Aziz Muslim, *Dasar-Dasar Pengembangan Masyarakat*, (Yogyakarta: Samudra Biru, Cetakan 1, November 2012), Hlm 15-17

<sup>15</sup> Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, (Bandung: PT Rafika Aditama, Cetakan 4, Desember 2010), Hlm 37-45.

<sup>16</sup> Dendy Sugono, dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Edisi Keempat, cet.I), hlm.1071.

merupakan wujud kehadiran negara dalam upaya memenuhi kewajiban utamanya yakni senyejahteraan kehidupan bangsa. Keberpihakan dapat dilihat dari iktikad baik penyelenggara negara dalam berbagai aspek. Diantara wujud keberpihakan negara adalah dengan membaca program legislasi nasional dan arah kebijakan negara dalam merealisasikan amanah konstitusi ke dalam regulasi yang lebih konkrit dan aplikatif.

#### **D. KESIMPULAN**

1. Seharusnya pemerintah Kab. Donggalaa wajib untuk membuat suatu perencanaan dalam memenuhi hak masyarakat yang terdampak langsung gempa, dan tsunami yang mana mereka masuk dalam tanggung jawab pemerintah, dan juga bagian dari masyarakat kurang mampu ataupun fakir miskin yang membutuhkan kehadiran pemerintah dalam memberikan fasilitas tempat tinggal, dalam hal ini adalah hunian tetap (Hunatap). Bila pemerintah tidak turut hadir untuk membantu masyarakat yang terdampak langsung gempa, dan tsunami di Kab. Donggalaa khususnya didesa loli dan sekitarnya tentu ini akan menimbulkan kekacauan yang berdampak pada sistem pemerintahan yang bersifat diskriminasi terhadap masyarakat yang menjadi tanggungjawab pemerintah Kab. Donggalaa dalam menyediakan fasilitas hunian yang layak huni.
2. Berdasarkan Intruksi Presiden Instruksi Presiden No. 10/2018 Tentang Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Provinsi Sulawesi Tengah. Dan juga Surat Keputusan No. 360/034/BPBD-G.ST/2019 Tentang Penetapan Kriteria Hak-hak Korban Bencana Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuifaksi Provinsi Sulawesi Tengah. Dengan adanya 2 aturan seharusnya pemerintah Kab. Donggalaa dapat menjadikan ke dua aturan tersebut menjadi pedoman dalam membangun atau menyiapkan hunian tetap (Hunatap) bagi masyarakatnya, tapi fakta dilapangan hal itu tidak dilakukan oleh pemerintah Kab. Donggala.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Buku

- Aziz Muslim, *Dasar-Dasar Pengembangan Masyarakat*, (Yogyakarta: Samudra Biru, Cetakan 1, November 2012), Hlm 15-17
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006).
- Dendy Sugono, dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Edisi Keempat, cet.I), hlm.1071.
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, (Bandung: PT Rafika Aditama, Cetakan 4, Desember 2010), Hlm 37-45.
- Hernadi Affandi, 2016, *Pengertian Pemerintahan Menurut Doktrin*, Materi Kuliah Hukum Pemerintah Daerah, Prodi Ilmu Hukum Unsika.
- Inu Kencana, 2013, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm.46.
- Irianto Sulisty, M. (2021). *Kepemimpinan Bupati Dalam Pengembangan Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Merit System Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pinrang* (Doctoral dissertation, Universitas Bosowa).
- Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 210.
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 294.
- Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Era Otonomi* [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_Indonesia). Diakses pada tanggal 3 Oktober 2021.
- Siswono Yudohusodo. (1991). *Rumah untuk seluruh Rakyat*. Jakarta: Brahakerta.
- Urip Santoso. (2014). *Hukum Perumahan*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Grup.
- Waha, C., & Sondakh, J. (2014). Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, 1(2), 86-102.

### Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Instruksi Presiden No. 10/2018 Tentang Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No. 360/034/BPBD-G.ST/2019 Tentang Penetapan  
Kriteria Hak-Hak Korban Bencana

### **Website**

<https://mediasulawesi.id/read/1833-blokade-jalan-empat-warga-loli-ditangkap-polisi/> diakses  
pada pukul 10.09 tanggal 2 oktober 2021

<http://sim.ciptakarya.pu.go.id/sipkp/berita/p/huntap-palu-relokasi-berbasis-mitigasi-bencana.>  
Diakses pada tanggal 3 oktober 2021.