

PENDEKATAN BERBASIS HAM DALAM KEBIJAKAN REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA ERUPSI GUNUNG MERAPI

Mimin Dwi Hartono

Praktisi HAM dan Kebencanaan, bekerja di Komnas HAM.

Alumnus program MA in Sustainable International Development Universitas Brandeis USA

Email : hartono@brandeis.edu, mi2n_dh@yahoo.com

Abstract

This paper examines the relationship between human rights and disaster associated with the rehabilitation and reconstruction policy after Mount Merapi eruption that occurred in 2010. The rehabilitation and reconstruction policy is very fundamental in the process of rebuilding the affected people's livelihoods and increase community resilience to the disasters, hence human rights-based approach has very important role in ensuring community participation and empowerment (as a rights holder) and enforcement the principle of non-discrimination and accountability of the state (as a duty bearers). Human rights-based approach serves to address, redress, and provide solutions to the human rights issues during the disaster assistance so as to assist stakeholders to formulate and implement an effective, sustainable, and accountable rehabilitation and reconstruction policy.

Keywords: *Human Rights, Rehabilitation and Reconstruction Policy, Community Participation and Empowerment*

1. PENDAHULUAN

Erupsi Gunung Merapi pada akhir 2010 berdampak sangat besar terhadap penduduk 9 (sembilan) desa di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah. BNPB mencatat sebanyak 2.856 rumah hancur, 453 orang terluka, 339 orang tewas, dan nilai kerugian sosial ekonomi mencapai Rp 3,5 triliun. Pada tanggal 5 Juli 2011, diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2011 tentang pembentukan Tim Koordinasi untuk Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DIY dan Jateng untuk tahun 2011-2013.

Tulisan ini bermaksud untuk memaparkan relasi antara bencana dan hak asasi manusia (HAM) terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca erupsi Gunung Merapi pada 2010, mengapa pendekatan HAM sangat penting, dan apa yang terjadi jika HAM diabaikan

dalam proses penanganan bencana. Tulisan ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

2. BENCANA DAN HAK ASASI MANUSIA

Isu HAM sangat relevan dalam penanganan bencana karena pelanggaran HAM menyebabkan tidak efektifnya kebijakan penanganan bencana, baik sebelum, pada saat, maupun pasca terjadinya bencana. Pelanggaran HAM terjadi karena kesengajaan, pembiaran, dan atau ketidaksengajaan (kelalaian). Pendekatan HAM memprioritaskan penanganan terhadap orang miskin dan terpinggirkan karena merekalah pihak yang paling terkena dampak bencana, antara lain karena konstruksi rumah yang rapuh, tinggal di daerah rawan bencana, miskin, terdiskriminasi, dan minimnya kapasitas dan kapabilitas dalam merespon bencana.

Selain itu, permasalahan yang seringkali ditemui dalam penanganan bencana adalah keterbatasan cakupan bantuan kemanusiaan untuk kelompok yang paling rentan seperti penyandang disabilitas, masyarakat adat, minoritas etnis, dan minoritas agama, dimana mereka seringkali terabaikan karena keterbatasan bantuan dan tidak ada lembaga khusus yang diberikan mandat untuk secara khusus menanganinya. Piagam Kemanusiaan dalam *Proyek Sphere* menggaris-bawahi bahwa semua orang yang terkena dampak oleh bencana berhak untuk mendapatkan bantuan dan berhak atas perlindungan.

Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai risiko bencana tertinggi di dunia, selain Phillipina, Bangladesh, Timor-Leste, Kamboja, Guatemala, Kosta Rika dan El Salvador. BNPB mencatat sepanjang kurun waktu 2004-2009, terjadi 4.408 bencana alam di Indonesia. BNPB mengakui beberapa isu penting yang menghambat efektifitas penanggulangan bencana di Indonesia, yaitu kurangnya kapasitas dan pengetahuan pemerintah, terlalu berorientasi pada respon darurat daripada pencegahan dan pengurangan risiko bencana, dominannya negara dan aktor non-negara di tingkat pusat, lemahnya koordinasi dan respon darurat yang kurang memadai, dan rehabilitasi dan rekonstruksi yang mengabaikan pengetahuan lokal.

Lereng Gunung Merapi dihuni oleh lebih dari 225.000 jiwa. Gunung Merapi memiliki periodisasi letusan yang pendek antara empat sampai dengan lima tahun, sehingga masyarakat setempat sudah terbiasa hidup harmonis dengan Gunung Merapi. Mereka memandang erupsi Gunung Merapi sebagai fenomena alam. Gunung Merapi memberikan berkah, berupa tanah yang subur, pariwisata, air bersih, hutan, dan masih banyak lagi.

Sebelum Gunung Merapi mengalami erupsi pada 2010, pemerintah telah beberapa kali mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk menjelaskan perkembangan aktivitas Gunung Merapi

dengan tujuan untuk membangun kesiapsiagaan sejak dini. Namun, dalam letusan Gunung Merapi pada 2010, pergeseran tingkat aktivitas berubah sangat cepat dan skala letusan yang luar biasa. Pada tanggal 25 Oktober 2010, BPPTK menetapkan status "Awat" di mana sekitar 40.000 orang yang tinggal dalam radius 10 km dari kawah Gunung Merapi harus mengungsi. Pada 26 Oktober 2010, Gunung Merapi erupsi sehingga menewaskan 28 orang, termasuk Mbah Maridjan. Letusan kedua pada tanggal 3 November 2010 menewaskan lebih banyak orang dan mengubur beberapa dusun.

Letusan terbesar terjadi pada 5 November 2010 yang membakar wilayah hingga radius 18 km dari puncak sehingga zona bahaya diperluas sampai 20 km sehingga 350.000 orang harus diungsikan.

3. PENDEKATAN BERBASIS HAM DALAM PENANGANAN BENCANA

Kantor Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (OHCHR) menegaskan keterkaitan yang erat antara HAM dan bencana. Bencana berdampak pada meningkatnya kerentanan di dalam masyarakat dan mengurangi kondisi penikmatan HAM, misalnya pendidikan, kesehatan, perumahan, dan air bersih. Oleh karena itu, HAM sangat penting dalam setiap tahap penanganan bencana, dari mitigasi, penyelamatan, pemulihan, dan rekonstruksi. HAM tidak hanya penting untuk pemenuhan hak-hak dasar, seperti air, pangan, tempat tinggal, obat-obatan, tetapi juga untuk melindungi orang-orang dari segala bentuk pelanggaran HAM, seperti mencegah korban bencana menjadi korban perdagangan manusia, pelecehan seksual, diskriminasi, dan pengabaian atas partisipasi dan akses atas informasi.

Pendekatan berbasis HAM adalah pengakuan eksplisit atas kerangka normatif yang mengikat secara hukum berkaitan dengan hak-hak, tugas, tanggung jawab, dan akuntabilitas yang mengintegrasikan

norma, standar, dan prinsip-prinsip HAM ke dalam rencana, kebijakan, dan proses pembangunan. Pendekatan berbasis HAM dijalankan dengan membangun kapasitas penyandang hak dalam mengklaim hak-haknya dan kemampuan pengembalian tugas untuk memenuhi kewajibannya, serta memfasilitasi proses pemberdayaan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Pendekatan berbasis HAM adalah proses untuk mengubah relasi kekuasaan dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan orang untuk semakin mengenal dan menegaskan hak-hak mereka, dan mempergunakan secara efektif pengetahuan, sumber daya, dan kemampuannya untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupannya sehingga dapat hidup secara lebih bermartabat.

Pada tahun 2011, *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) menerbitkan Pedoman Operasional dan Manual untuk Melindungi Orang-Orang yang Terdampak oleh Bencana Alam (selanjutnya disebut dengan Pedoman Operasional IASC). Tujuannya adalah untuk mempromosikan dan memfasilitasi pendekatan berbasis HAM dalam penanganan bencana dengan menerjemahkan prinsip-prinsip, norma, dan standar HAM ke dalam langkah-langkah praktis untuk membantu negara, aktor non-negara, dan masyarakat agar memahami hubungan antara HAM dan penanganan bencana. Pedoman Operasional IASC mengkategorikan HAM dalam situasi bencana ke dalam empat bagian, yaitu:

- hak yang berhubungan dengan keamanan fisik dan integritas (misalnya, perlindungan hak untuk hidup dan hak untuk bebas dari kekerasan, pemerkosaan, penahanan sewenang-wenang, penculikan, dan intimidasi)
- hak yang terkait dengan kebutuhan dasar untuk hidup (misalnya, hak atas pangan, air minum, tempat tinggal, pakaian yang memadai, pelayanan kesehatan yang memadai, dan sanitasi)

- hak yang berhubungan dengan kebutuhan - kebutuhan perlindungan ekonomi, sosial dan budaya (misalnya, hak untuk mengakses pendidikan, untuk menerima ganti rugi atau kompensasi atas properti yang hilang, dan hak untuk bekerja)
- hak yang berhubungan dengan kebutuhan - kebutuhan perlindungan hak sipil dan politik (misalnya, hak atas kebebasan beragama dan kebebasan berbicara, dokumentasi pribadi, partisipasi politik, akses ke pengadilan, dan kebebasan dari diskriminasi).

4. ISU HAK ASASI MANUSIA DALAM PROSES REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA ERUPSI GUNUNG MERAPI

Erupsi Gunung Merapi menghancurkan tempat tinggal 2.856 keluarga yang bermukim di kawasan yang sebelumnya tidak pernah terkena oleh erupsi. Untuk itu, pemerintah merevisi Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi (Peta KRB Merapi) yang membagi wilayah Gunung Merapi menjadi tiga zona sesuai dengan besar dampak dan tingkat kerentanannya, yaitu Zona I (rendah), Zona II (menengah), dan Zona III (tinggi). Pemerintah menetapkan dusun-dusun yang terkena letusan paling parah ke dalam Zona III Tipe I, sehingga sekitar 2.856 keluarga harus direlokasi.

Masyarakat mempermasalahkan proses revisi Peta KRB Merapi yang kurang transparan dan partisipatif. Masyarakat mengetahui peta tersebut dari surat kabar lokal. Masyarakat mempertanyakan proses pembuatan peta, dasar ilmiah yang dipergunakan beserta pertimbangan mengapa wilayah mereka dimasukkan ke dalam kawasan rawan bencana utama dan ditetapkan sebagai "area terlarang". Menurut Kepala Badan Pengembangan dan Penyelidikan Teknologi Kegunungapian (BPPTK) Subandriyo, proses pembuatan peta sangat teknis berdasarkan pada sejarah letusan Gunung Merapi selama satu abad terakhir. Peta KRB Merapi adalah salah satu dasar untuk

menyusun Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DIY dan Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2011-2013 (selanjutnya disebut sebagai Rencana Aksi RR Merapi).

Untuk mengimplementasikan Rencana Aksi RR Gunung Merapi, pada tanggal 5 Juli 2011, diterbitkan Keppres Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Letusan Gunung Merapi, Keputusan Kepala BNPB Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Setelah Letusan Gunung Merapi tahun 2011 – 2013, dan Keputusan Kepala BNPB Nomor 6 Tahun 2011 tentang Tim Asistensi Teknis Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Setelah Letusan Gunung Merapi.

Kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi memprioritaskan program relokasi bagi 2.856 keluarga dalam jangka pendek dan bagi 79.600 jiwa yang tinggal di Zona III dalam jangka panjang. Namun, dari 2.856 keluarga, sebanyak 750 keluarga menolak relokasi. Sementara itu, 1.878 keluarga menerima kebijakan relokasi dengan syarat tetap memiliki dan memanfaatkan lahan mereka. Sedangkan 54 keluarga menerima relokasi dan menjual tanah mereka kepada pemerintah. Namun, sebelum pemerintah mensosialisasikan kebijakan relokasi, ratusan keluarga dari beberapa dusun di wilayah Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman telah kembali ke tanah mereka untuk membangun kembali kehidupannya.

Berikut adalah alasan masyarakat menolak kebijakan relokasi:

1. masyarakat tidak pernah diberikan informasi dan tidak diajak berkonsultasi dalam proses pembuatan peta KRB Merapi,
2. masyarakat tidak diajak berkonsultasi sejak proses awal dalam merancang kebijakan relokasi dan rekonstruksi,
3. masyarakat ingin mempertahankan tanah, mata pencaharian, sejarah, dan budaya,
4. masyarakat khawatir untuk beradaptasi dengan lokasi dan profesi baru karena sebagian besar

berprofesi sebagai petani dan peternak sapi perah,

5. masyarakat meyakini bahwa letusan Gunung Merapi sebagai fenomena alam yang terjadi secara berkala dimana letusan yang besar hanya akan terjadi lagi dalam periode seratus tahun ke depan,
6. masyarakat percaya bahwa mereka dapat membangun kembali rumah dan kehidupan mereka,
7. minimnya fasilitas kebutuhan dasar di tempat hunian sementara,
8. kurangnya keterampilan aparat pemerintahan dalam berkomunikasi dan membangun pendekatan dengan masyarakat,
9. kebijakan rekonstruksi yang tidak pasti, lamban, dan minimnya koordinasi di antara dan di dalam lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat kabupaten, provinsi, dan pusat,
10. kebijakan pemerintah untuk memperluas Gunung Merapi (TNGM) di wilayah yang terkena letusan padahal sebagian besar masyarakat menolak kebijakan TNGM tersebut sejak ditetapkan pada tahun 2004.

Lebih lanjut, masyarakat di beberapa dusun yaitu Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul, dan Srunen, secara aktif membangun kembali kehidupannya meskipun wilayahnya telah ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana primer. Pada awal tahun 2012, hampir semua keluarga di dusun Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul, dan Srunen, telah pulih perekonomiannya. Menurut keterangan Kepala Dusun Srunen dan Kalitengah Lor pada Januari 2012, produksi susu sapi telah pulih ke tingkat 4.000 liter per hari atau mendekati angka produksi sebelum terjadinya erupsi. Mereka berpendapat jika masyarakat tidak berinisiatif dalam memulihkan kehidupannya, kehidupan mereka tidak akan pulih secara cepat. Pada bulan Desember 2011, hampir 100 persen rumah di dusun Srunen, Kalitengah Lor

dan Kalitengah Kidul, telah kembali berdiri dengan tegak.

Menurut Yuli dari LSM Arkom yang mendampingi warga Dusun Srunen dan sekitarnya, masyarakat menolak relokasi karena tingkat kerusakan di dusunnya tidak begitu parah, sehingga membangun kembali lebih bijaksana dan efektif daripada relokasi yang sangat berisiko. Menurut perhitungan Arkom, uang yang beredar di ketiga dusun yang mereka dampingi adalah sekitar Rp 250 juta per hari, yang sebagian besar berasal dari produksi susu sapi perah. Oleh karena itu, jika pemerintah hendak merelokasi warga, pemerintah harus bisa menjamin bahwa sumber daya tersebut tidak akan hilang.

Sementara itu, 81 keluarga di dusun Pelemsari yang berinisiatif membangun permukiman berbasis masyarakat, berhasil membangun rumah dan perekonomiannya lebih cepat. Secara bergotong royong, mereka membeli tanah seluas 1,8 hektar untuk lahan permukiman kolektif. Mereka memilih lokasi untuk permukiman yang mudah diakses, terjangkau, dan dekat dengan dusun asal. Pada bulan Juli 2012, hampir 100 persen rumah telah tegak berdiri.

5. PENGHORMATAN, PERLINDUNGAN, DAN PEMENUHAN HAM DALAM KEBIJAKAN REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA ERUPSI GUNUNG MERAPI

A. Perlindungan kehidupan, keamanan, integritas fisik, dan martabat

Hak untuk hidup adalah hak yang tidak bisa dikurangi atau dicabut dalam kondisi dan atas dasar alasan apapun (*non-derogable right*). Negara telah berupaya untuk memenuhi kewajibannya untuk melindungi hak untuk hidup dengan menyediakan informasi yang akurat tentang aktivitas Gunung Merapi dalam rangka untuk

menyelamatkan hidup dan aset penghidupan masyarakat. Negara menerbitkan Peta KRB Merapi sebagai alat untuk melindungi hak untuk hidup. Namun, negara kurang berhasil dalam menginformasikan dan berkonsultasi dengan masyarakat ketika Peta KRB Merapi didesain sejak awal. Kebijakan relokasi bertujuan untuk menyelamatkan nyawa manusia serta mengurangi dampak sosial dan ekonomi. Namun, kebijakan relokasi dianggap lamban dibandingkan tuntutan masyarakat dan dirumuskan secara kurang partisipatif. Warga berargumen bahwa mereka berhak untuk mengejar kehidupan mereka dan untuk mempertahankan cara hidup mereka. Sebenarnya, antara masyarakat dan pemerintah memiliki perhatian yang sama atas hak untuk hidup. Namun, keduanya memiliki pandangan yang berbeda tentang bagaimana memaknai hak untuk hidup dan letusan Gunung Merapi. Pandangan yang berbeda itu menyebabkan konflik yang menghambat proses rekonstruksi. Pemerintah melarang warga kembali ke dusunnya berdasarkan aturan perundang-undangan, sedangkan masyarakat berpendapat bahwa mereka kembali ke dusunnya untuk mempertahankan hidupnya, memulihkan penghidupannya, dan ingin hidup bermartabat.

B. Perlindungan untuk penyediaan pangan, kesehatan, tempat tinggal, dan pendidikan

Bagi warga yang masih tinggal di tempat hunian sementara, pemerintah menyediakan pendidikan bagi anak-anak atau diikutkan di sekolah terdekat. Akan tetapi, pemerintah melarang proses belajar mengajar di dusun-dusun yang masuk dalam kawasan terlarang. Contohnya di Dusun Srunen, warga tidak dapat memperoleh haknya atas pendidikan karena pemerintah tidak menugaskan guru di dusun tersebut. Akibatnya, tenaga pengajar disediakan oleh para relawan dan LSM, atau sebagian ikut ke sekolah yang terdekat di Kabupaten

Klaten. Menurut warga, mengirimkan anak-anak mereka ke sekolah yang disarankan pemerintah membutuhkan biaya yang tidak murah karena jaraknya sekitar 7 kilometer dari rumah mereka. Selain itu, masyarakat juga tidak memiliki jaminan kesehatan masyarakat sehingga mereka harus berobat dengan biaya sendiri. Adapun untuk makanan, masyarakat yang masih tinggal di hunian sementara mengaku hanya menerima bantuan beras sebanyak dua kali dan uang jaminan hidup dua kali, sehingga mereka harus mencukupi kebutuhan hidupnya secara mandiri dengan memakai tabungan yang berasal dari uang ganti sapi yang mati.

C. Perlindungan yang berhubungan dengan perumahan, tanah dan properti, serta mata pencaharian

Berkaitan dengan rekonstruksi rumah secara permanen, pemerintah hanya mampu membangun rumah sebanyak 146 unit sampai dengan Desember 2011, sehingga jauh dari target yang dicanangkan, yaitu sekitar 500 rumah. Sebagian besar warga masih tinggal di tempat hunian sementara. Kecuali, 750 keluarga yang kembali ke dusun mereka di mana rumah-rumah mereka telah berdiri dengan tegak secara mandiri. Selain itu, 92 keluarga menerima bantuan perumahan dari Perusahaan Telekomunikasi Qatar. Program permukiman berbasis komunitas di dusun Pelemsari terbukti mampu memberdayakan masyarakat untuk membangun rumah secara lebih cepat dan lebih baik. Sehubungan dengan sertifikasi tanah di lahan-lahan yang terkena erupsi, Pemerintah DIY telah memfasilitasi penerbitan 2.000 sertifikat tanah secara gratis, termasuk yang tinggal di “daerah terlarang”.

Selain itu, karena sebagian besar warga memperoleh penghasilan dari pemerah susu sapi, pemerintah telah menggantikan lebih dari 3.000 sapi yang mati dalam bentuk uang tunai. Bagi yang sudah tinggal di hunian tetap atau pulang

ke dusunnya, dana tersebut sudah dibelikan sapi sebagai modal membangun kembali penghidupannya. Sedangkan bagi mereka yang masih tinggal di hunian sementara, belum dapat membeli sapi karena ketiadaan kandang dan lahan rumput pakan ternak. Pemerintah memiliki program untuk mengembangkan penghasilan alternatif masyarakat, seperti beternak ikan lele, makanan kecil, dan kerajinan.

Rencana Aksi RR Gunung Merapi hanya menekankan pada program pembangunan infrastruktur (fisik), sementara komponen untuk membangun dan memulihkan aspek sosial dan ekonomi masyarakat, sangat minim.

D. Perlindungan hak-hak sipil dan politik

Pemerintah telah menetapkan Dusun Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul, dan Srunen sebagai “daerah terlarang”. Namun, sekitar 750 keluarga tetap kembali ke dusunnya untuk membangun penghidupannya. Pemerintah tidak mempunyai alternatif kebijakan yang bisa menghentikan keinginan warga tersebut, selain hanya berdasar pada Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman dengan ancaman pidana bagi warga yang bermukim di “daerah terlarang.” Warga meminta agar pemerintah tetap membuka komunikasi dan dialog dalam rangka untuk membangun kesepahaman bersama. Gubernur DIY memerintahkan para pejabat di jajarannya untuk menjaga dan memelihara dialog dengan masyarakat dan menghindari pemaksaan kehendak terkait dengan kebijakan relokasi, lebih mempromosikan pendekatan budaya untuk membujuk masyarakat supaya mau direlokasi secara sukarela.

Tidak adanya kesepahaman antara masyarakat dan pemerintah adalah akibat dari tidak diperhatikannya hak masyarakat untuk berpartisipasi dan hak untuk mendapatkan informasi. Idealnya, pemerintah harus membuka partisipasi masyarakat dari awal kebijakan rehabilitasi

dan rekonstruksi, karena kebijakan yang diputuskan akan dan telah mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan akuntabilitas kebijakan negara, pemerintah seharusnya membentuk mekanisme pengaduan masyarakat dan menyediakan solusi untuk masalah-masalah mendasar sehingga persoalan di lapangan dapat cepat tertangani.

6. KESIMPULAN

Terdapat kesenjangan antara tujuan dari kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dengan implementasinya, dikarenakan oleh beberapa hal.

Pertama, pengabaian hak masyarakat untuk berpartisipasi. Kebijakan relokasi dirumuskan oleh pemerintah pusat dan daerah. Negara telah mengabaikan hak untuk berpartisipasi yang dijamin di dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) pada Pasal 25 (a) dan (b). Negara harus memperbaiki kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi berbasiskan partisipasi masyarakat secara substansial dan bermakna dalam setiap langkah proses perumusan kebijakan. Partisipasi masyarakat akan menciptakan rasa kepemilikan (*sense of ownership*) yang kuat atas sebuah kebijakan publik karena masyarakat berkontribusi dan memutuskan kebijakan tersebut sehingga dengan demikian mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan, memantau, dan mengevaluasinya.

Kedua, negara mengabaikan hak atas informasi yang sangat penting untuk menciptakan kebijakan yang transparan dan akuntabel. Hak atas informasi dijamin dalam UUD 1945 di dalam Pasal 28 (f) dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM di dalam Pasal 14. Masyarakat berhak untuk mengetahui setiap kebijakan publik yang akan mempengaruhi kehidupan dan masa depan mereka. Oleh karena itu, negara wajib untuk memberikan informasi dan berkonsultasi dengan masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan

rehabilitasi dan rekonstruksi. Meskipun Peta KRB Gunungapi Merapi adalah produk yang sangat teknis, namun masyarakat berhak untuk mengetahui dan diajak berkonsultasi karena peta tersebut mengakibatkan perubahan pola hidup dan berdampak atas kehidupan dan masa depan masyarakat.

Ketiga, proses pembuatan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi yang terlalu sentralistik dan birokratis. Hal ini jelas ditunjukkan dengan penyusunan konsep “hidup harmonis dengan bencana” oleh pemerintah pusat yang kurang memperhatikan pandangan pemerintah daerah dan masyarakat.

Lebih lanjut, Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunungapi Merapi kurang memadai untuk menunjukkan komitmen dan kewajiban negara untuk memenuhi hak masyarakat atas perumahan, pendidikan, kesehatan, dan penghidupan sosial dan ekonomi, secara progresif, terukur, dan terjadwal.

7. REKOMENDASI

Rekomendasi pertama bertujuan untuk memulihkan HAM yang telah diabaikan dan mengintegrasikan pendekatan HAM ke dalam kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi, yaitu agar penyelenggara pemerintahan:

1. menghormati dan memenuhi hak masyarakat untuk berpartisipasi dan mengadakan konsultasi yang setara, khususnya terhadap masyarakat yang menolak kebijakan relokasi, menangani masalah tersebut dengan kebijakan yang tepat, dan memberikan kompensasi/ bantuan kepada setiap masyarakat yang paling terdampak, tanpa terkecuali (*non-diskriminasi*),
2. memenuhi hak-hak dasar masyarakat yang masih tinggal di tempat-tempat hunian sementara, dengan menyediakan pelayanan kesehatan yang layak, makanan, air, sanitasi, dan tempat tinggal, untuk menghormati martabat kemanusiaan mereka,

3. mengambil langkah-langkah dan tindakan strategis untuk memenuhi hak atas perumahan secara progresif berdasarkan partisipasi masyarakat dengan memprioritaskan orang-orang rentan (orang lanjut usia, orang tua tunggal, anak-anak, wanita, dll),
4. melindungi dan memenuhi hak atas tanah masyarakat paling terdampak dengan memfasilitasi sertifikasi tanah secara gratis untuk menjamin keamanan kepemilikan atas tanah,
5. menyediakan mekanisme penanganan keluhan untuk memastikan bahwa keluhan dari masyarakat terkait dengan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi dapat direspon secara cepat dan dipulihkan,
6. meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dengan menyediakan informasi tentang kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi berikut pencapaiannya dengan membangun mekanisme komunikasi yang konstruktif dengan masyarakat dan lembaga - lembaga swadaya masyarakat,
7. menyempurnakan Dokumen Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Gunung Merapi tahun 2011-2013 dengan menekankan pada pengembangan kapasitas dan kapabilitas masyarakat, menggambarkan tindakan progresif dan langkah - langkah strategis untuk memulihkan dan meningkatkan penghidupan masyarakat, diantaranya pendidikan, perumahan, air, dan kesehatan,
8. mengakui dan mengintegrasikan modal sosial, daya tahan, dan kapabilitas kolektif masyarakat ke dalam kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi agar supaya lebih komprehensif,

Rekomendasi kedua bertujuan untuk mengintegrasikan pendekatan berbasis

HAM ke dalam kebijakan pengurangan resiko bencana di wilayah Gunung Merapi, yaitu agar penyelenggara pemerintahan:

1. mengidentifikasi dan mengakui penyandang hak berikut hak-haknya, dan menjelaskan langkah-langkah pemenuhan kewajiban dalam melaksanakan tugasnya supaya lebih akuntabel dalam kebijakan pengurangan resiko bencana dan program - program pembangunan di wilayah Gunung Merapi,
2. mengintegrasikan norma - norma, standar, dan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia ke dalam rencana, kebijakan, dan proses pelaksanaan kebijakan pengurangan resiko bencana dan program pembangunan di wilayah Gunung Merapi,
3. mengidentifikasi dan mengintegrasikan modal sosial, pengetahuan lokal, dan daya tahan masyarakat dalam kebijakan pengurangan resiko bencana di wilayah Gunung Merapi,
4. menyusun kebijakan pengurangan resiko bencana secara lebih komprehensif dan terpadu dengan melibatkan para pemangku kepentingan di berbagai sektor dengan menekankan pada partisipasi masyarakat lokal dan LSM lokal,
5. meningkatkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat melalui pendidikan dan kapasitas dalam pengurangan resiko bencana untuk memperbaiki kesiapsiagaan dan mitigasi yang lebih baik oleh karena siklus erupsi Gunung Merapi yang sangat pendek.

DAFTAR PUSTAKA

- Abebe, A. M. (2011). Special Report-Human Rights in the Context of Disasters: The Special Session of the UN Human Rights Council on Haiti. *Journal of Human Rights*, 10(1), 99-111.

- Boesen, Jakob Kirkemman and Martin Tomas (2007). *Applying a Rights-based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- BNPB (2011). *Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi DI. Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013*. BNPB.
- BNPB (2010). *National Disaster Management Plan 2010-2014*. BNPB.
- Despsos (2012). *Merapi Disaster Victim Received House Aid from Qatar Telecom Village*. Retrieved from <http://www.depsos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=16862>
- Ferris, Elizabeth (2010). *Natural Disasters and Human Rights: Comparing Responses to Haiti and Pakistan*. Paper presented at the Presentation at Center for Human Rights and International Justice.
- Ferris, Elizabeth and Petz, Daniel (2011). *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*. London: The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement.
- Hemelrijck, Adinda (2008). *Empowerment in Rights-Based Programming: Implications for the Work of Oxfam America*. Paper presented at the LEAD International Discussion Paper.
- Inter-Agency Standing Committee (2011). *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*. Published by the Brookings – Bern Project on Internal Displacement (IASC, Brookings Institution, and University of Bern).
- Jochnick, Chris and Garzon Paulina (2002). *Rights-based Approaches to Development: An Overview of the Field*. A paper prepared for CARE and Oxfam-America funded by the Ford Foundation
- JRF-Rekompak (2012). *Capaian Penyusunan Dokumen Rencana Penataan Permukiman Pasca Erupsi Merapi: Pelaksanaan Bantuan Dana Lingkungan dan Pelaksanaan Bantuan Dana Rumah Status per 16 Januari 2012*. Yogyakarta.
- Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (1966)
- Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966)
- Keputusan Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Paska Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013
- Komnas HAM (2012). *Monitoring Hak-hak Warga Terdampak Erupsi Gn. Merapi*.
- Misereor, et al. (2011). *World Risk Report 2011*.
- Office of the High Commissioner of Human Rights (1990). *CESCR General Comment 3: the Nature of States Parties Obligations*. Geneva.
- Peraturan Kepala BNPB No. 5 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Paska Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013
- Peraturan Kepala BNPB No. 6 Tahun 2011 tentang Tim Pendamping Teknis Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Paska Erupsi Gunung Merapi Tahun 2011-2013
- Rand, Jude and Watson (2007). *Rights-based Approaches: Learning Project*. Boston: Oxfam America and CARE USA.
- Sjamsinarsi, Rani (2011). *Pendekatan Kultural dalam Relokasi*. Konferensi Nasional Pengelolaan Resiko Bencana berbasis Komunitas ke 7 di Yogyakarta, 6 Desember 2011.
- Sukhyar, R (2012). *Mitigasi Bencana GN. Merapi Pasca Erupsi 2010 dalam Perspektif HAM*. Makalah untuk Seminar HAM dan Bencana Alam di Komnas HAM, 4 Januari 2012.

The Sphere (2011). The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response.

Undang-Undang Dasar 1945

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

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia