

Kebijakan dan Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pasca Erupsi Merapi Tahun 2010 di Kabupaten Sleman

Wayu Eko Yudiatmaja
wayuguci@gmail.com

(Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISP UMRAH)

Abstract:

This paper attempts to analyze policies and programs of reconstruction of houses affected by the 2010 eruption of Merapi in Sleman District. This article was written based on the results of research conducted in several dusun affected by the eruption of Merapi, as Kinahrejo, Ngepringan and Wukirsari. From the study note that there are several policies taken by the Sleman District Government are: (1) renovating shelters into permanent housing, (2) relocate outside the communities to the Disaster-Prone Areas. These policy and program spent Rp 1370.432.000.000. The funds budgeted by the multiyears system in 2010-2013 and comes from the state budget, D.I Yogyakarta Province budget and the budgets of Sleman District. The study recommends to the Sleman District Government in order to renovate the shelter into permanent housing and relocation to a new place outside of Disaster-Prone Areas and for the relocation policy, the government can take a model of Independent Relocation of Individuals, if the citizens who own land, will be relocated outside Disaster-Prone Areas. Meanwhile, for people who own land adjacent to relocated in groups with Independent-Group Relocation.

Key words: Policy and program reconstruction, housing, relocation, Disaster-Prone Areas

Pendahuluan

Bencana erupsi Merapi merupakan fenomena alam yang terjadi secara reguler setiap dua tahun, empat tahun atau lima tahunan. Namun, erupsi Merapi yang terjadi pada bulan Oktober dan November 2010 yang lalu adalah erupsi yang paling parah sepanjang sejarah. Erupsi disertai dengan guguran hujan abu vulkanik gunung Merapi dan terjangan lahar dingin di dua provinsi yang berdekatan yaitu Provinsi Jawa Tengah (Kabupaten Boyolali, Kabupaten Klaten, Kota Magelang) dan D.I Yogyakarta (Kabupaten Sleman). Bahkan, hujan abu vulkanik Merapi terasa sampai ke Semarang dan Bandung. Erupsi Merapi memakan korban harta benda dan jiwa yang tidak sedikit. Tercatat sebanyak 302 orang meninggal, 190 orang luka bakar dan 87 orang

menderita non luka bakar (Sjamsinarsi, 2011). Selain itu, bencana juga menyebabkan lumpuhnya ekonomi masyarakat karena sarana-sarana perekonomian seperti pasar, perkebunan dan hutan rusak akibat terjangan lahar dan awan panas, abu vulkanik dan banjir lahar dingin.

Kabupaten Sleman adalah daerah yang mengalami kerusakan paling parah akibat bencana Merapi karena guguran lahar dan awan panas, abu vulkanik dan terjangan lahar dingin cenderung bergerak ke arah selatan. Secara otomatis, Kabupaten Sleman juga mengalami kerugian yang paling besar dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Sleman, total nilai kerusakan dan

kerugian akibat bencana merapi adalah Rp5,4 miliar. Nilai kerusakan dan kerugian ini dihitung dengan mengklasifikasikan kerusakan dan kerugian tersebut atas lima sektor,

yakni perumahan, infrastruktur, sosial, ekonomi dan lintas sektor. Dari kelima sektor itu, nilai kerusakan yang paling tinggi adalah pada sektor perumahan yaitu Rp446.3 miliar rupiah.

Tabel 1. Rekapitulasi Kerusakan dan Kerugian Pascaerupsi Merapi Berdasarkan Sektor

Sektor	Nilai Kerusakan		Nilai Kerugian	
	(Rp)	%	(Rp)	%
Perumahan	446.332.974.000	49.91	31.352.010.000	0.69
Infrastruktur	219.461.374.600	24.54	4.965.570.463	4.15
Sosial	29.370.871.306	3.28	20.268.657.422	0.45
Ekonomi	193.437.367.200	21.63	1.067.893.577.957	32.67
Lintas Sektor	5.755.212.896	0.64	3.386.931.588.000	75.07
Total	894.357.800.002	100	4.511.411.403.842	100
Total Nilai Kerusakan + Nilai Kerugian = 5.405.681.153.844				

Sumber: Diolah dari Bappeda Kabupaten Sleman (2010: 25-26)

Menurut Sjamsinarsi (2011) bencana merapi telah merusak 2.636 unit rumah sehingga banyak rumah penduduk menjadi tidak layak huni. Seluruh rumah yang rusak tersebut tersebar di beberapa tempat, diantaranya (Widjaja, 2010):

1. Glagaharjo (semua dusun)
2. Kepuharjo (semua dusun)
3. Umbulharjo (semua dusun)
4. Hargobinangun (Kaliurang Timur, Kaliurang Barat, Boyong, Ngipikasri, Banteng, Sumberan dan Sambu)
5. Pakembinangun (Sambu, Padokan dan Duwetsari)
6. Purwobinangun (semua dusun)
7. Girikerto (Ngandong, Nganggring, Keloposawit, Kemiri Kebo, Sukorejo dan Pançal).
8. Wonokerto (Tunggularum, Gondoarum, Sempu dan Balerante)

Pascaerupsi Merapi, pemerintah bersama lembaga-lembaga donor telah melakukan beberapa tindakan untuk memulihkan (*recovery*) rumah-rumah penduduk. Sjamsinarsi (2011) mengatakan bahwa *recovery* perumahan masyarakat pascaerupsi Merapi dilakukan dengan tiga tahap, yang meliputi:

1. *Tahap pertama*; penduduk ditampung di barak pengungsian sampai pembangunan hunian sementara selesai.

2. *Tahap kedua*; penduduk tinggal di hunian sementara. Pada tahap ini, pembangunan hunian tetap mulai berproses.
3. *Tahap ketiga*, penduduk tinggal di hunian tetap pada lokasi yang direkomendasikan.

Dari ketiga tahapan itu, sampai akhir bulan Juni 2011 proses *recovery* pascabencana Merapi telah berada pada tahap kedua. Aktivitas yang akan dilakukan selanjutnya adalah mempersiapkan hunian tetap bagi penduduk yang terkena dampak bencana merapi. Baru-baru ini, pemerintah telah mengeluarkan Keppres No. 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca-bencana Gunung Merapi di D.I Yogyakarta dan Jawa Tengah (Harian Jogja, 13 Juli 2011). Dengan keluarnya Keppres ini, maka proses rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi, termasuk pembangunan kembali rumah-rumah penduduk, sudah bisa dilakukan karena sudah memiliki dasar hukum yang jelas.

Tulisan ini hanya ingin membahas kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi rumah-rumah penduduk yang terkena dampak bencana Merapi karena beberapa alasan. *Pertama*, perumahan merupakan sektor yang mengalami nilai kerusakan tertinggi sehingga perlu dilakukan upaya rehabilitasi dan

rekonstruksi semaksimal mungkin agar masyarakat dan perekonomian dapat bergerak kembali. *Kedua*, berdasarkan temuan di lapangan terungkap bahwa persoalan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascaerupsi Merapi, memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi karena berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial dan budaya masyarakat lereng Merapi. Oleh karena itu, perlu dirumuskan suatu kebijakan yang cermat dan dapat diterima semua pihak.

Kajian ini ditulis berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan di beberapa dusun yang terkena erupsi Merapi (Kinahrejo, Ngepringan dan Wukirsari) pada tanggal 5-7 Juli 2011. Selain mengumpulkan data-data skunder, data-data juga diperoleh dari hasil wawancara dengan pejabat di Badan Kesbanglinmas dan Penanggulangan Bencana Kabupaten Sleman, masyarakat dan konsultan rehabilitasi dan rekonstruksi dari *Java Reconstruction Fund* (JRF). Untuk mendukung data-data tersebut, dilakukan juga pengamatan secara langsung terhadap proses dialog Gubernur D.I Yogyakarta, Bupati Sleman dengan masyarakat Dusun Ngepringan yang ada di *shelter* Gondang 2, Wukirsari guna mengetahui aspirasi dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat terkait dengan kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi sektor perumahan.

Kajian Teori

Salah satu subsistem manajemen bencana yang harus dikelola dengan baik adalah subsistem pascabencana. Subsistem manajemen pascabencana terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi. Subsistem ini perlu diperhatikan karena berkaitan dengan kelangsungan hidup masyarakat pascabencana. Pemerintah memiliki peranan yang strategis untuk melakukan *recovery* terhadap kerusakan dan kerugian yang dialami oleh masyarakat akibat bencana. Masyarakat korban bencana merupakan orang yang rentan terhadap tekanan psikologis dan kemiskinan akibat bencana yang telah dialaminya. Bencana menimbulkan beban traumatik bagi masyarakat sehingga pemerintah perlu memberikan rehabilitasi kondisi kejiwaan masyarakat. Di sisi lain, bencana juga menimbulkan kehan-

curan dan kehilangan harta benda sehingga pemerintah harus proaktif membantu masyarakat agar kelangsungan hidup mereka tetap terjamin.

Secara spesifik, rehabilitasi berbeda dengan rekonstruksi. Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana untuk normalisasi kegiatan pemerintahan dan kehidupan masyarakat (pasal 1 ayat 11). Sedangkan rekonstruksi mencakup pembangunan kembali semua prasarana dan sarana kelembagaan pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat (pasal 1 ayat 12).

Menurut UNDP (1992: 106) rehabilitasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan setelah terjadi suatu bencana untuk memungkinkan pelayanan-pelayanan dasar guna memfungsikan kembali, membantu para korban dengan usaha mandiri mereka untuk memperbaiki tempat tinggal dan fasilitas-fasilitas komunitas dan memberikan fasilitas terhadap bangkitnya kembali aktivitas-aktivitas ekonomi (termasuk pertanian). Rehabilitasi merujuk kepada upaya pemulihan sementara sampai keadaan normal (Setiawan, 2007: 38). Sedangkan, rekonstruksi adalah konstruksi permanen atau penggantian bangunan-bangunan fisik yang rusak parah, pembangunan kembali secara total dari semua pelayanan-pelayanan dan infrastruktur lokal dan penguatan ekonomi (termasuk pertanian). Jadi, rehabilitasi berhubungan dengan penanggulangan dampak bencana yang sifatnya sementara karena masih berada dalam situasi darurat, sedangkan rekonstruksi adalah *recovery* terhadap aspek fisik yang rusak akibat bencana secara permanen (persisten).

Kebijakan dan Program Rehab-Rekon

Erupsi Merapi yang terjadi tahun 2010 berbeda dengan erupsi sebelumnya. Erupsi kali ini bergerak ke arah selatan (ke arah Kabupaten Sleman). Pemerintah telah menetapkan bahwa

daerah-daerah yang dilalui oleh lahar panas dan lahar dingin Merapi harus dikosongkan. Daerah itu disebut dengan kawasan terdampak langsung atau Kawasan Rawan Bencana (KRB). Kawasan Rawan Bencana dibagi berdasarkan tingkatan bahaya yakni KRB 3, KRB 2 dan KRB 1. Di

kawasan KRB 3 (Dusun Kinahrejo Palemsari dan Pangukrejo) tidak boleh ada hunian tetap karena dapat membahayakan keselamatan penduduk jika erupsi Merapi terjadi kembali. Implikasinya adalah mereka harus direlokasi ke tempat yang lebih aman atau di luar KRB 3.

Tabel 2. Jumlah Rumah di Kawasan Rawan Bencana

Kawasan	Jumlah Rumah	Jumlah KK	Jumlah Jiwa
KRB 3	6.860	8.527	25.006
KRB 2	9.648	12.444	43.323
KRB 1	98.900	111.585	383.281

Sumber: Sjamsinarsi (2011)

Pascaerupsi Merapi, masyarakat yang rumahnya terkena dampak bencana, untuk sementara ditampung di *shelter-shelter* atau hunian sementara yang telah disediakan oleh pemerintah. Hunian sementara tidak berada di kawasan rawan bencana. Berkaitan dengan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi rumah pascaerupsi Merapi, ada dua alternatif kebijakan yang bisa ditempuh oleh pemerintah yaitu kebijakan menjadikan hunian sementara menjadi hunian tetap dan kebijakan relokasi. Kebijakan relokasi diambil karena banyak masyarakat yang tidak mau direlokasi di lokasi hunian sementara karena memiliki tanah di lokasi lain di luar Kawasan Rawan Bencana, sehingga mereka lebih memilih direlokasi ke tempat yang baru. *Pertama*, kebijakan merenovasi hunian sementara menjadi hunian tetap dilakukan dengan memperbaiki, menambah dan merekonstruksi hunian sementara menjadi hunian tetap sesuai dengan standar rumah yang layak. Pemerintah juga berkewajiban mendanai renovasi hunian sementara. *Kedua*, kebijakan relokasi ditempuh dengan mencari lokasi baru di luar lokasi hunian sementara. Selanjutnya, pemerintah membantu pendanaan pembangunan hunian tetap tersebut.

Renovasi Hunian Sementara Menjadi Hunian Tetap

Kebijakan pertama yang dapat diambil adalah merenovasi hunian sementara menjadi hunian tetap. Kebijakan ini memiliki beberapa keunggulan, diantaranya pemerintah tidak

perlu lagi mencari lokasi baru sehingga proses rehabilitasi dan rekonstruksi dipastikan bisa berjalan dengan cepat. Dari data yang diperoleh di lapangan diketahui bahwa terdapat di beberapa 10 lokasi hunian sementara di enam desa yaitu Desa Umbulharjo, Kepuharjo, Glagaharjo, Wukirsari, Argomulyo dan Sindumartani. Luas lokasi hunian bervariasi tergantung pada kapasitas dan daya tampung hunian. Di lokasi hunian sementara, berdiri rumah dengan ukuran 6x6 m dengan luas tanah 100 m². Hunian sementara-hunian sementara inilah nantinya yang akan direnovasi menjadi hunian tetap untuk menampung sebanyak 3.682 rumah yang rusak akibat bencana Merapi jika masyarakat bersedia direlokasi di hunian sementara.

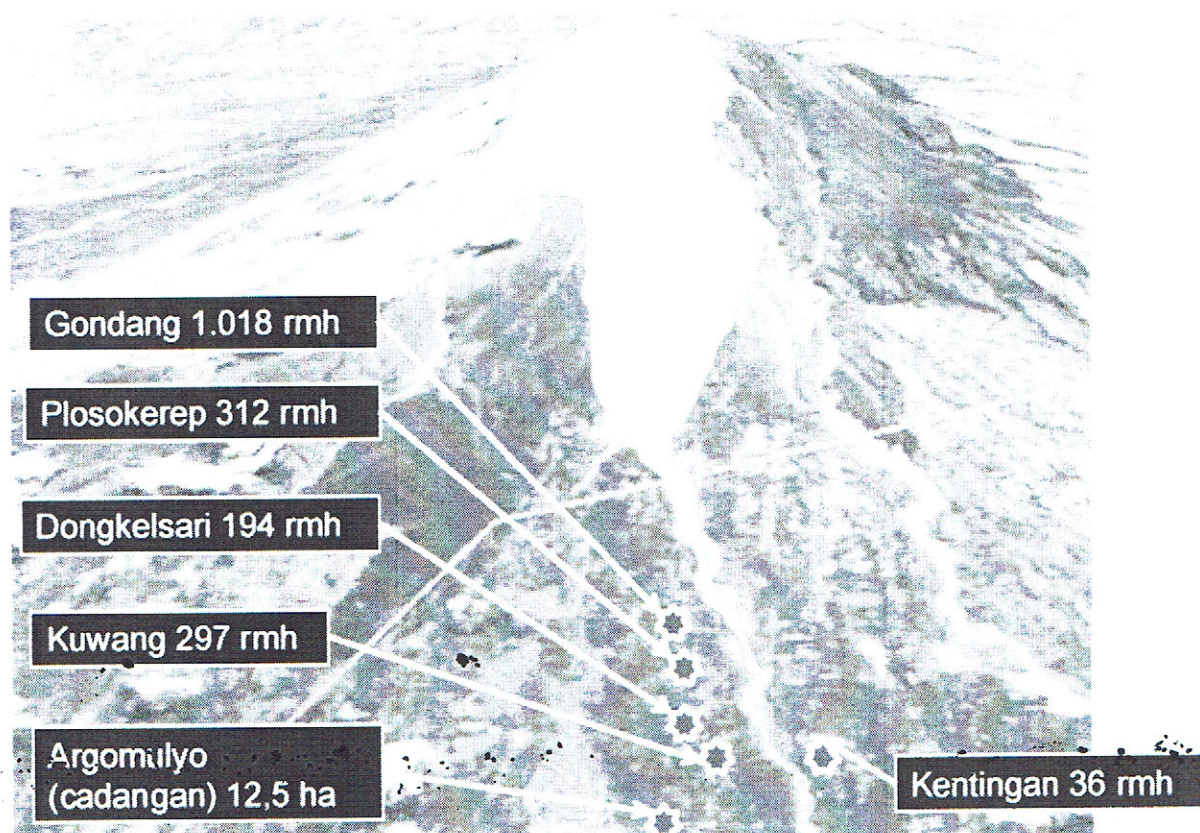
Pemerintah memberikan bantuan dana sebesar Rp 30 juta untuk merenovasi rumah hunian sementara menjadi hunian tetap (Wawancara dengan Kepala Bidang Penanggulangan Bencana, Kabupaten Sleman). Bagi masyarakat yang memiliki kemampuan untuk menambah biaya renovasi, masyarakat dapat mengembangkan hunian sementara sesuai dengan keinginan mereka. Pemerintah dapat memberdayakan masyarakat untuk membangun kembali hunian sementara menjadi hunian tetap. Masyarakat sendiri atau secara berkelompok yang melakukan proses rehabilitasi dan rekonstruksi terhadap hunian mereka. Hal ini dilakukan agar proses pengawasannya lebih mudah dan efisien dalam pengerjaannya karena masyarakat secara langsung bekerja memperbaiki rumah mereka.

Tabel 3. Jumlah dan Lokasi Hunian Sementara

No	Desa	Jumlah Dusun Rusak	Jumlah Rumah Rusak	Lokasi Hunian Sementara	Luas (Ha)
1	Umbulharjo	3	312	Plosokerep	3
2	Kepuharjo	8	831	Gondang 1. Gondang 2. Gondang 3	6
3	Glagahharjo	8	567 258	Banjarsari Jetis Sumur	10
4	Wukirsari	5	187 194	Gondang 2 Dongkelsari	4
5	Argomulyo	7	297	Kuwang	5
6	Sindumartani	1	36	Kenthingan	0.5
Total			2.682		

Sumber: Sjamsinarsi (2011); Widjaja (2010)

Gambar 1. Lokasi Hunian Sementara



Sumber: Sjamsinarsi (2011)

Tahapan-tahapan yang dilakukan sebelum merenovasi hunian sementara menjadi hunian tetap adalah (Sjamsinarsi, 2011):

- Menginventarisir jumlah warga yang ingin direlokasi ke tempat lain, guna memperoleh jumlah tetap warga yang memilih hunian sementara.
- Mengukur luas tanah, apakah luas tanah yang sudah ada mencukupi atau tidak, jika luas tanah yang ada tidak mencukupi, maka pemerintah perlu melakukan pengadaan penambahan tanah.
- Membuat *sitep plan*
- Pembuatan desain rumah, sarana dan

prasarana lingkungan.

Kebijakan renovasi hunian sementara menjadi hunian tetap harus memperhatikan aspek kecukupan fasilitas dan kelayakan. Dari pengamatan di lapangan, hampir semua hunian sementara memiliki fasilitas yang cukup dan layak, seperti tersedianya mushala, perpustakaan dan balai pertemuan warga.

Namun, fasilitas-fasilitas pendukung tersebut masih bersifat sementara atau belum permanen. Merenovasi hunian sementara menjadi hunian tetap akan berimplikasi terhadap renovasi semua fasilitas-fasilitas pendukung. Semua fasilitas pendukung yang ada seperti mushala, perpustakaan dan balai pertemuan juga harus direnovasi agar kehidupan sosial kemasyarakatan bisa berlangsung seperti biasa.

Tabel 4. Fasilitas Hunian Sementara Berdasarkan Tipe

Jenis Fasilitas	Tipe Hunian		
	50 KK	100 KK	300 KK
TPS	2	4	12
Gedung Sebaguna	1	2	6
Pos Kesehatan	-	-	1
Lapangan Olah Raga	1	2	6
Pos Keamanan	1	1	1
Gardu Listrik	1	1	1
Jalan Lingkungan	ada	ada	Ada
Pendidikan	-	-	1
Kandang Kolektif	1	2	6
Fasilitas Niaga	1	2	6
Tempat Ibadah	ada	ada	Ada

Sumber: Kirmanto (2011)

Persoalan yang dihadapi oleh beberapa hunian sementara adalah masih banyak yang belum memiliki fasilitas MCK yang layak. Di *shelter* Gondang 2 Wukirsari misalnya, berdasarkan penuturan salah seorang warga diketahui bahwa *shelter* itu masih belum menyediakan *septitank* yang layak karena kontur tanah yang keras dan berbatu sehingga pemerintah enggan menyediakan *septitank* (Wawancara dengan Rambat 6 Juli 2011). Akhirnya, masyarakat secara swadaya mendirikan *septitank* darurat. Persoalan ini harus segera diatasi oleh pemerintah, dengan membangun *septitank* permanen di lokasi hunian sementara yang akan direnovasi menjadi hunian tetap.

Dari hasil pengamatan di lapangan, masyarakat juga belum memiliki pasar yang kondusif bagi transaksi ekonomi atau proses jual-beli.

Oleh karena itu, pemerintah perlu menyediakan pasar yang representatif agar proses dan transaksi ekonomi berjalan dengan lancar. Pemerintah telah berupaya membebaskan tanah dan mendirikan pasar sementara di Desa Wukirsari. Selanjutnya, pasar ini dapat direnovasi dan dilengkapi dengan berbagai fasilitas penunjang seperti parit, kamar mandi, tempat parkir dan lain sebagainya, sehingga pasar dapat berfungsi optimal. Mengingat bahwa lokasi hunian sementara berada dalam lokasi atau jarak yang berjauhan, pemerintah perlu menambah satu pasar lagi di tempat yang representatif dan bisa dijangkau oleh masyarakat.

Kebijakan Relokasi

Kebijakan relokasi adalah kebijakan memindahkan rumah masyarakat ke tempat baru

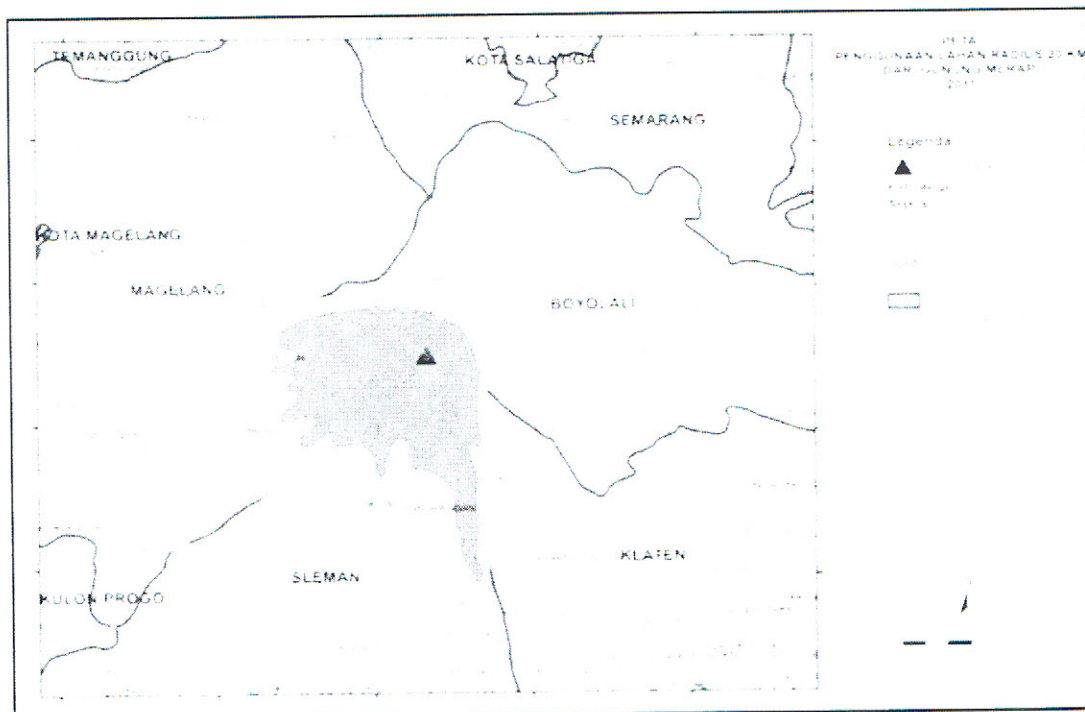
yang berada di luar KRB. Lokasi relokasi harus berada di tempat yang aman. Lokasi relokasi harus berada di luar jalur lintasan lahar panas dan lahar dingin Merapi (KRB). Hal ini penting untuk diperhatikan guna melindungi masyarakat dari ancaman (*hazards*) Merapi berikutnya.

Dalam melakukan relokasi pascaerupsi Merapi, ada beberapa prinsip yang harus dipertimbangkan agar kebijakan relokasi tidak merugikan masyarakat. Menurut Sartohadi,

Putri dan Mei (2011) pertimbangan pilihan dalam kebijakan relokasi pascaerupsi merapi yaitu:

- a) Daerah relokasi tidak terlalu jauh dari tempat asal agar masyarakat tidak tercabut dari budaya aslinya.
- b) Desain memenuhi kelayakan, luas bangunan minimal 36 m² dengan luas tanah 150 m².
- c) Model bangunan boleh sesuai dengan selera masyarakat

Gambar 2. Peta Kawasan Rawan Bencana Merapi



Sumber: Kementerian ESDM (Kirmanto, 2011)

Masyarakat lereng Merapi sangat bergantung pada kawasan hutan Merapi. Kebanyakan dari mereka berprofesi sebagai peternak, berkebun, penambang pasir, dan petani. Oleh karena itu, pemilihan daerah relokasi harus mempertimbangkan aspek ekonomi masyarakat. Daerah relokasi seharusnya tidak terlalu jauh dari tempat asal mereka. Pemerintah harus menyediakan perumahan yang layak beserta sarana dan prasarana lingkungan yang memadai. Masyarakat yang memiliki kemampuan untuk mendirikan rumah dengan kondisi yang lebih

baik secara swadaya, diberikan peluang untuk mengembangkan rumahnya. Model bangunan pun tidak harus seragam, tetapi disesuaikan dengan selera, karakter dan budaya masyarakat setempat untuk menghindari resistensi dari masyarakat.

Dalam merelokasi masyarakat dapat dilakukan dengan dua model yaitu, relokasi mandiri-individu dan relokasi mandiri-berkelompok. Relokasi mandiri-individu dilakukan apabila warga masyarakat memiliki tanah sendiri di luar KRB. Sedangkan, relokasi mandiri-berkelompok dapat dilaksanakan jika masya-

rakat di lokasi yang baru memiliki tanah berdekatan. Kedua alternatif kebijakan ini

dapat diambil sekaligus maupun terpisah tergantung pada kesiapan masyarakat.

Tabel 4. Skema Kebijakan Relokasi

No	Alternatif Kebijakan	Kondisi
1	Relokasi mandiri-individu	Apabila warga masyarakat memiliki tanah sendiri
2	Relokasi mandiri-berkelompok	Apabila warga masyarakat secara berkelompok mempunyai tanah yang berdekatan

Sumber Pembiayaan dan Pelaksanaan

Kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan masyarakat yang rusak akibat bencana Merapi di Kabupaten Sleman, dibebankan pada APBN, APBD Provinsi D.I Yogyakarta dan APBD Kabupaten Sleman. Hal ini sesuai dengan amanat UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pemerintah pusat berkewajiban mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai (pasal 6). Di samping itu, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) juga diwajibkan untuk menyediakan dana penanggulangan dana dalam alokasi APBD (pasal 8). Terlebih lagi dengan keluarnya Keppres No. 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gunung Merapi di D.I Yogyakarta dan Jawa Tengah, secara otomatis kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi akan disertai dengan alokasi dana. Dengan demikian, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki tanggungjawab yang sama dalam mengalokasikan dana untuk mengoperasionalkan kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi rumah-rumah masyarakat pascabencana Merapi.

Kebutuhan dana untuk program *recovery* pascabencana menjadi isu krusial yang harus dihadapi oleh pemerintah. Pemerintah harus mampu memahami kebutuhan publik dengan

cermat dan mengalokasikan dana dalam jumlah yang memadai (Jungbu Kim, Seong Soo Oh dan Taehyun Jung, 2010: 152). Begitu juga persoalan pendanaan *recovery* pascaperupsi Merapi, juga menjadi persoalan krusial bagi pemerintah pusat dan daerah (D.I Yogyakarta dan Kabupaten Sleman). Hal ini adalah wajar karena terbatasnya anggaran pemerintah untuk menyelenggarakan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana merapi. Namun, kendala ini bisa diatasi dengan prinsip *sharing* dan *termen* waktu. Implementasi kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi dijadwalkan dimulai pada tahun 2011 hingga tahun 2013. Pada tahun 2011, pemerintah pusat mengalokasikan dana dalam APBN sebesar Rp622 miliar sedangkan *sharing* dari APBD Provinsi D.I Yogyakarta sebesar Rp32 miliar dan *sharing* dari APBD Kabupaten Sleman sebesar Rp24 miliar. Satu tahun berikutnya, yaitu tahun 2012 alokasi dana dari APBN sebanyak Rp587 miliar, *sharing* APBD Provinsi D.I Yogyakarta sebanyak Rp38 miliar dan APBD Kabupaten Sleman sebesar Rp27 miliar. Pada tahun 2013, pemerintah pusat berencana mengucurkan dana dari APBN sebesar Rp27 miliar, *sharing* dari Provinsi D.I Yogyakarta sebesar Rp13 miliar dan *sharing* Kabupaten Sleman sebesar Rp432 juta. Jadi, jumlah dana yang dibutuhkan untuk kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi pascaperupsi Merapi adalah Rp 1.370.432.000.000.

**Tabel 5. Alokasi Pembiayaan
Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascaerupsi Merapi
di Kabupaten Sleman Berdasarkan Sumber Anggaran**

Tahun	APBN	APBD Provinsi	APBD Kabupaten	Total
2011	622.000.000.000	32.000.000.000	24.000.000.000	678.000.000.000
2012	587.000.000.000	38.000.000.000	27.000.000.000	652.000.000.000
2013	27.000.000.000	13.000.000.000	432.000.000	40.432.000.000
Jumlah				1.370.432.000.000

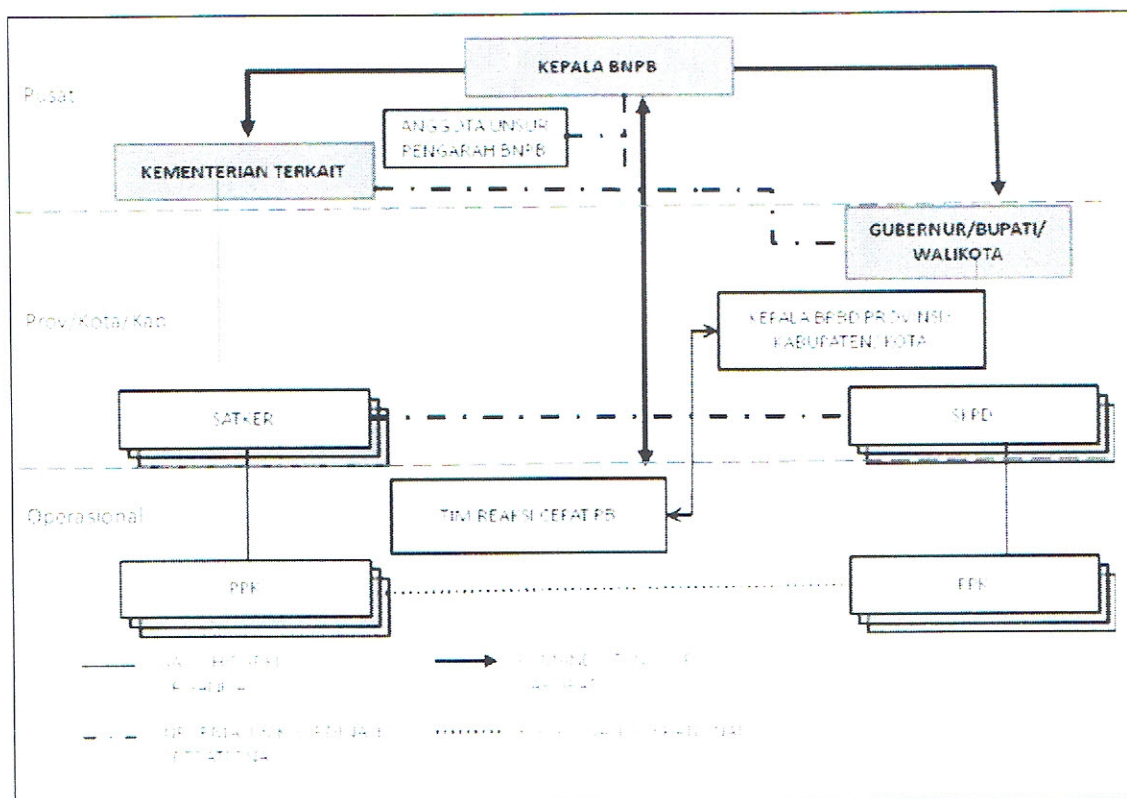
Sumber: Harian Jogja (2 Juli 2011)

Dalam pelaksanaan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana Merapi di Kabupaten Sleman, pemerintah daerah adalah unsur yang seharusnya memiliki peran paling dominan. Namun, sebagaimana yang diungkapkan oleh Wolensky dan Wolensky (1990: 708) pemerintah daerah seringkali mengalami kendala karena keterbatasan sumber daya dan legitimasi. Oleh karena itu, pemerintah pusat seharusnya tetap melakukan asistensi terhadap pemerintah daerah dalam melakukan proses rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi. Sebagaimana amanat Keppres No. 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gunung Merapi di D.I Yogyakarta dan Jawa Tengah, maka pemegang otoritas tertinggi dalam mengkoordinasikan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi adalah presiden. Akan tetapi sebagai unsur pelaksana di serahkan kepada Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) selaku penanggungjawab kegiatan. Elemen utama

penyelenggara kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana Merapi adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait di Kabupaten Sleman, seperti Badan Kesbangpolinmas dan Penanggulangan Bencana, Bappeda, Dinas Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Sosial, Dinas Pasar, Badan Penangan Dampak Lingkungan Hidup Daerah (Bapedalda), Dinas Pasar, Dinas Perkebunan dan Pertamanan dan lain-lain.

Sebagai unsur pelaksana teknis rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan di lapangan, pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum, dapat menunjuk salah satu konsultan yang bertanggung-jawab membangun rumah-rumah penduduk yang rusak akibat dampak bencana Merapi beserta sarana dan sarana pendukungnya. Lembaga ini bertanggung-jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum bukan kepada pemerintah daerah. Secara skematis jalur koordinasi kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 3. Jalur Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascaerupsi Merapi



Sumber: Kirmanto (2011)

Isu, Tantangan dan Kebijakan

Dari penelitian di lapangan terungkap bahwa ada beberapa masalah yang menjadi isu serius terkait dengan kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascaerupsi Merapi. Masalah tersebut harus segera diatasi agar tidak menghambat proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Beberapa masalah yang menguap ke permukaan antara lain; *Pertama*, pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana Merapi tergolong terlambat karena molornya Keppres. Keppres baru turun pada awal Juli 2011. Akibatnya, proses rehabilitasi dan rekonstruksi baru bisa dimulai pertengahan Juli. Seharusnya program rehabilitasi dan rekonstruksi sudah dimulai awal tahun 2011. Artinya, waktu setengah tahun terbuang karena menunggu Keppres. Molornya Keppres juga akan berdampak pada molornya waktu pelaksanaan program rehabilitasi dan rekonstruksi dari tahun 2013 menjadi tahun 2014. Dengan demikian,

pemerintah harus memperpanjang *limit* waktu pelaksanaan program hingga tahun 2014.

Kedua, banyak warga masyarakat yang tidak mau direlokasi karena alasan ekonomi. Survei yang dilakukan oleh Sartohadi, Putri dan Mei (2011) menunjukkan bahwa keinginan masyarakat untuk kembali ke tempat tinggal semula masih tinggi. Dari 742 responden yang disurvei, hanya 9 persen (67 responden) yang bersedia direlokasi. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Kepala Bidang Penanggulangan Bencana Kabupaten Sleman bahwa masyarakat di Dusun Pankrejo Desa Umbulharjo tidak mau direlokasi karena batas tanah masih jelas, perekonomian sudah relatif normal kembali, kalau ada awan panas bersedia dievakuasi (Wawancara tanggal 6 Juli 2011). Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah sebaiknya melakukan pendekatan secara persuasif kepada masyarakat, mengingat KRB 3 adalah daerah dengan tingkat kerawanan yang paling tinggi sehingga dapat mengancam kesela-

matan masyarakat. Pemerintah perlu menyadari bahwa jika masyarakat tetap bertahan di tempat asalnya akan berpretensi menimbulkan efek berantai (*domino*). Efeknya adalah akan banyak warga yang ikut-ikutan melakukan tindakan yang sama yaitu tidak mau direlokasi. Oleh karena itu, masalah ini harus ditanggapi secara serius dengan melakukan pendekatan dialogis agar masyarakat mau direlokasi.

Ketiga, pemerintah hanya membantu menyalangi dana untuk renovasi hunian sementara menjadi hunian tetap dan pembangunan hunian tetap di lokasi baru sebesar 30 juta. Sementara, tanah yang dijadikan hunian tetap tersebut harus dibeli sendiri oleh masyarakat karena tanah tersebut adalah tanah kas desa. Sesuai dengan UU tentang Pemerintahan Desa, maka tanah kas desa yang dipakai harus diganti dengan tanah yang lain. Kebijakan ini jelas memberatkan masyarakat karena banyak masyarakat yang kehilangan mata pencaharian pascabencana Merapi sehingga tidak mampu membeli tanah tersebut. Untuk menyelesaikan masalah ini, sebaiknya pemerintah pusat mengucurkan dana untuk mengganti tanah kas desa yang terpakai dan masyarakat dapat membeli dengan cara *mecicil*.

Keempat, banyak warga masyarakat yang bersedia direlokasi tetapi tetap ingin memiliki tanah mereka di tempat tinggal asal dengan alasan tanah di tempat asal lebih luas dari tanah yang diberikan oleh pemerintah. Berkaitan dengan masalah ini, pemerintah dapat mengambil kebijakan memberikan hak pengelolaan atas tanah di tempat asal mereka, tetapi tidak boleh dijadikan hunian tetap. Dengan kata lain, masyarakat boleh berusaha dan bekerja di KRB, tetapi tidak diizinkan tinggal

dan menetap di situ karena KRB harus steril dari permukiman.

Penutup

Kebijakan dan program rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan penduduk yang terkena dampak bencana Merapi harus segera dilakukan agar aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat dapat normal kembali. Berkaitan dengan itu, ada dua kebijakan yang bisa direkomendasikan yakni merenovasi hunian sementara menjadi hunian tetap dan relokasi ke tempat yang baru di luar KRB. Baik, kebijakan renovasi hunian sementara menjadi hunian tetap maupun kebijakan relokasi harus disertai dengan melengkapi fasilitas atau sarana dan prasarana lingkungan yang memadai. Untuk kebijakan relokasi, pemerintah dapat menempuh model relokasi mandiri-individu, apabila warga masyarakat yang akan direlokasi memiliki tanah sendiri di luar KRB. Sedangkan, bagi masyarakat yang memiliki tanah yang berdekatan secara berkelompok dapat direlokasi dengan relokasi mandiri-kelompok.

Dalam pelaksanaan kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascaperupsi Merapi, SKPD terkait di Kabupaten Sleman memainkan peranan yang dominan. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Sleman harus selalu berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta, BNPB dan instansi terkait di pusat. Pemerintah pusat bertanggung-jawab mengalokasikan dana dari APBN, Pemerintah D.I Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten Sleman berkewajiban mengalokasikan dana melalui APBD untuk menyelenggarakan program rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan.

Daftar Pustaka

- Anonim. 2011. "Inpres Merapi Turun Awal Agustus". *Harian Jogja* 2 Juli.
- Anonim. 2011. "Sultan Belum Tahu Keppres Merapi". *Harian Jogja* 13 Juli.
- Bappeda Kabupaten Sleman. 2010. "Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Erupsi Merapi Tahun 2010". *Dokumen (unpublished)*.
- Jungbu Kim, Seong Soo Oh dan Taehyun Jung. 2010. "Funding for Disaster Recovery: Increased Taxes or Charitable Donations to Nonprofits?". *International Journal of Public Administration* 33(3): 151-159.
- Kirmanto, Djoko. 2011. "Rehabilitasi dan Rekonstruksi Infrastruktur Publik Pasca Bencana Alam". *Slide Presentasi* yang disampaikan pada Seminar Nasional *Recovery* Berwawasan Lingkungan Pascabencana Alam yang diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Teknik Sipil FT-UGM, 23 April.
- Sartohadi, J., Dewi M.A Putri dan E. Wulan Mei. 2011. "Pemulihan SDM dan Tatanan Sosial Pasca Letusan Merapi 2010". *Slide Presentasi* yang disampaikan pada Seminar Nasional *Recovery* Berwawasan Lingkungan Pascabencana Alam yang diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Teknik Sipil FT-UGM, 23 April.
- Setiawan, B. 2007. *Pelajaran dari Yogya dan Aceh: Kapasitas Tata Kelola Resiko Bencana*. Yogyakarta: *Partnership for Government Reform*.
- Sjamsinarsi, Rani. 2011. "Kebijakan dan Program Pemulihan Pasca Erupsi Merapi 2010". *Slide Presentasi* yang disampaikan pada Seminar Nasional *Recovery* Berwawasan Lingkungan Pascabencana Alam yang diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Teknik Sipil FT-UGM, 23 April.
- United Nation Development Program (UNDP). 1992. *Tinjauan Umum Manajemen Bencana: Program Pelatihan Manajemen Bencana (Edisi Kedua)*. UNDRO.
- UU No. 24 Tahun 2007 tentang *Penanggulangan Bencana*.
- Widjaja, B. Wisnu 2010. "Gunung Merapi: Antara Anugerah dan Bencana". *Slide Presentasi* yang disampaikan dalam Workshop *Recovery* Pasca Erupsi Merapi yang diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Pascasarjana UGM, 11 Desember.
- Wolensky, Robert P. dan Kenneth C. Wolensky. 1990. "Local Government's Problem with Disaster Management: A Literature Review and Structural Analysis". *Policy Studies Review* 9(4): 703-725.