

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara rawan gempa yang diakibatkan oleh proses alamiah terkait letak geografis Indonesia. Bencana gempa memberi dampak kehancuran material, rasa traumatis dan tekanan mental dan kehilangan sanak keluarga dan kerabat. Gempa bumi dalam 5 tahun terakhir ini memberikan perubahan dan dinamika kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Hal ini didasari oleh pengalaman masyarakat dengan mendengar, melihat dan menjadi korban bencana alam gempa bumi yang terus menerus melanda negeri ini.

Undang-undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memaparkan definisi bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Sedangkan bencana alam adalah konsekuensi dari kombinasi aktivitas alami (suatu peristiwa fisik, seperti letusan gunung, gempa bumi, tanah longsor) dan aktivitas manusia¹. Karena ketidakberdayaan manusia dan diakibatkan oleh kurang baiknya manajemen keadaan darurat menyebabkan kerugian dalam bidang keuangan dan struktural, bahkan sampai kematian. Sementara itu penanggulangan bencana dapat

¹ Dikutip dari www.wikipedia.org dan tulisan dari Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (ed), *Mapping vulnerability: disasters, development and people*, 2003

didefinisikan sebagai segala upaya dan kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan pencegahan, mitigasi (penjinakan) dan kesiapsiagaan pada saat, sebelum dan sesudah terjadinya bencana serta penyelamatan pada saat terjadi bencana, rehabilitasi dan rekonstruksi pada saat setelah bencana. Penanggulangan bencana adalah bagian dari pembangunan yang bertujuan untuk mengurangi penderitaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi korban dari bencana yang terjadi.

Gempa berkekuatan 8,7 skala richter pada tahun 2005 memberikan perubahan pada dinamika kehidupan sosial masyarakat Nias. Banyaknya korban jiwa, kehancuran dan kerusakan infrastruktur mengakibatkan layanan publik mengalami kelumpuhan total. Untuk beberapa waktu predikat daerah kepulauan Nias sebagai salah satu daerah yang tertinggal berubah menjadi daerah bencana. Diperkirakan jumlah korban jiwa pada kejadian tersebut sekitar adalah 639 jiwa orang dewasa dan 200 jiwa anak – anak sedangkan 2.992 jiwa lainnya mengalami luka berat dan ringan². Kejadian tersebut memberikan pengalaman baru bagi masyarakat khususnya anak- anak. Dalam situasi bencana anak-anak merupakan korban yang paling rentan dan mengalami beban ganda. Selain mengalami luka fisik, mereka juga mengalami trauma psikis³. Secara fisik, banyak anak yang kehilangan keluarga serta orang-orang terdekatnya. Bahkan tidak sedikit yang menderita luka-luka serta cacat yang harus disandang seumur hidup. Secara psikis, mereka mengalami trauma dan bersikap apatis terhadap lingkungan sosialnya untuk beberapa saat.

Dalam merespon kejadian tersebut banyak lembaga-lembaga kemanusiaan baik internasional maupun lokal menyalurkan bantuan untuk korban bencana alam. Respon yang diberikan sesaat setelah bencana alam adalah kegiatan yang berupa penyelamatan (*salvation*) dan pencarian korban-korban yang masih belum ditemukan, layanan medis, pendistribusian kebutuhan pokok, sanitasi, air bersih pembangunan tempat pengungsian, perbaikan fasilitas darurat agar dapat memperlancar pendistribusian bantuan, pendirian sarana belajar darurat seperti

² Sumber : www.kapanlagi.com/h/0000060067.html

³ *Suara Pembaruan*, 3/5/2005

tenda dan peralatan belajar. Kegiatan ini dikenal dengan istilah kegiatan pada masa tanggap darurat (*response*) dan tindakan yang dilaksanakan oleh INGO/NGO pada tahapan ini adalah masih bersifat *charity* untuk menyalurkan bantuan (*response*) tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dan pemerintah secara penuh karena situasinya tidak kondusif untuk melibatkan partisipasi masyarakat yang termasuk pada kategori tidak berdaya beberapa waktu setelah kejadian bencana alam itu⁴.

Fase masa tanggap darurat ini (*response*) berlangsung kurang selama lebih tiga bulan, selanjutnya lembaga-lembaga kemanusiaan baik lokal dan international mempersiapkan diri memasuki tahapan pemulihan (*recovery*) pada tahapan ini lembaga kemanusiaan dan pemerintah pusat melakukan upaya untuk menata dan memfungsikan (menormalisasikan) kembali sistem, kelembagaan dan layanan publik yang ada di masyarakat. Setelah masa pemulihan dilanjutkan dengan masa rekonstruksi dan rehabilitasi. Pada masa rekonstruksi dan rehabilitasi Nias pasca bencana mulai dilaksanakan pada tahun 2006. Pada tahapan ini aktivitas program yang diinisiasi oleh lembaga-lembaga kemanusiaan intens melibatkan peran serta masyarakat dan mengacu kepada sistem pemberdayaan masyarakat.

Pada masa rekonstruksi dan rehabilitasi di daerah Nias berdampak pada peningkatan populasi berbagai daerah, suku, ras, tingkat pendidikan yang variatif dengan misi pembangunan dan pemberdayaan sehingga masyarakat Nias lebih heterogen dari sebelumnya.. Situasi ini memberi manfaat kepada masyarakat Nias seperti terbukanya lapangan pekerjaan mulai dari jenis pekerjaan lepas hingga karyawan yang membantu pelaksanaan misi dari lembaga- lembaga kemanusiaan. Perputaran ekonomi juga cenderung lebih pesat, profesi sebagai pedagang lebih populer dan ketersediaan material yang dibutuhkan juga lebih lengkap. Fasilitas bangunan untuk masyarakat lebih banyak dilaksanakan dan untuk sementara peran

⁴ Masa tanggap darurat (*response*) merupakan upaya yang dilaksanakan segera pada saat kejadian bencana alam untuk menanggulangi dampak yang timbul terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsian.

Sumber: bnpb.go.id/website/documents/produk.../Perka%20No%2010.pdf

pemerintahan dalam pembangunan lebih didominasi oleh lembaga-lembaga kemanusiaan.

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pada masa rekonstruksi dan rehabilitasi ini tidak terbatas pada penyediaan infrastruktur serta revitalisasi tatanan pemerintahan saja. Namun pembangunan non fisik juga dilaksanakan dalam bentuk aktivitas pemberdayaan masyarakat sebagai tindak lanjut dari kegiatan kemanusiaan pada masa tanggap darurat. Kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan terhadap komunitas memiliki sasaran yang bervariasi ada yang khusus kepada masyarakat kelas ekonomi rendah, orang dewasa dan anak-anak. Kegiatan pemberdayaan yang terfokus kepada anak-anak dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang memiliki misi untuk penanganan isu-isu anak seperti yang dilaksanakan oleh UNICEF, World Vision, Save the Children, PUSKA, dan PKPA.

Aktivitas pemberdayaan yang berfokus pada anak yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tersebut mengacu kepada perlindungan terhadap hak-hak anak khususnya pada situasi bencana dan pasca bencana. Anak menjadi fokus utama karena dalam situasi dan kondisi yang tidak normal ini anak sangat rentan menjadi korban karena memiliki keterbatasan untuk menyelamatkan diri sendiri. Permasalahan yang dialami oleh anak lebih banyak berimplikasi pada timbulnya gangguan emosional dan psikologis yang disebabkan oleh kehilangan orang tua, sanak saudara, teman sebaya dan lingkungan yang nyaman.

Pada umumnya aktivitas program yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga terhadap pemberdayaan anak diinisiasi berdasarkan prinsip-prinsip yang tertera dalam KHA yakni :

- a) *Non diskriminasi*, yaitu bertindak adil dan tidak membeda-bedakan pada semua anak.
- b) *Kepentingan terbaik anak*, yaitu mengupayakan semua keputusan, kegiatan, dan dukungan dari para pihak yang berpengaruh semata-mata untuk kepentingan terbaik anak.

- c) *Mengutamakan hak anak akan hidup, kelangsungan hidup, dan tumbuh kembang*, yaitu kegiatan disusun untuk meningkatkan perkembangan anak berdasarkan kemampuan dan tugas-tugas perkembangannya.
- d) *Menghormati pandangan anak*, yaitu memperhatikan dan mempertimbangkan pandangan anak dalam setiap proses pembahasan dan pengambilan keputusan setiap kegiatan

Pada umumnya pendekatan yang digunakan dalam mengimplementasikan program perlindungan anak adalah pendekatan *community development* (CD) meskipun tetap belum maksimal dilaksanakan disebabkan oleh situasi dan kondisi masyarakat yang masih terbatas dalam segi sumberdaya. Selain itu aktivitas dari lembaga-lembaga yang bekerja telah menyediakan alokasi pendanaan sehingga kegiatan yang dilaksanakan tidak sepenuhnya mengharapkan partisipasi dan sumbangsih dari masyarakat. Program perlindungan anak lebih terarah pada peningkatan kesadaran masyarakat terhadap pemenuhan hak-hak anak.

Kegiatan Perlindungan Anak di Kabupaten Nias menunjukkan komitmen pemerintah, masyarakat dan lembaga donor untuk memberikan akses pemenuhan dan perlindungan bagi hak-hak anak. Berdasarkan laporan *review* dan *monitoring* evaluasi International/Non Government Organization (I/NGO) dalam Laporan BRR (Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi) hasil yang dicapai dalam peningkatan kualitas kesadaran akan pemenuhan hak anak menggambarkan hasil yang memuaskan. Standar penilaian yang digunakan berdasarkan kuantitas dari sarana infrastruktur yang di bangun, peningkatan jumlah anak yang memasuki usia sekolah dasar, jumlah anak yang bisa baca tulis dan jumlah anak yang tercakup melalui program yang dilaksanakan. Namun keberhasilan dan proses implementasi program tersebut membutuhkan penjelasan yang lebih rinci dan riil apakah pemenuhan terhadap hak dan perlindungan anak benar-benar terjamin dan terlaksana sesuai dengan prinsip-prinsip pemberdayaan serta berhasil memberi transformasi pengetahuan dan peningkatan kesadaran kepada masyarakat di daerah Nias akan pentingnya hak dan pemenuhan hak anak khususnya mengenai tumbuh kembang. Selain itu apakah nilai-nilai universal yang diterapkan oleh

lembaga kemanusiaan dapat beradaptasi dengan nilai-nilai lokal yang ada dan berkembang dalam sistem masyarakat di daerah Nias.

1.2 Rumusan Masalah

Pada penelitian ini penulis mencoba membatasi permasalahan pada evaluasi proses pelaksanaan program perlindungan anak sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat pada tahap rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana alam gempa di Kabupaten Nias yang dilaksanakan oleh salah satu INGO anak yaitu : Save the Children. Berdasarkan hal tersebut maka permasalahan dalam rencana penelitian ini dapat di rumuskan sebagai berikut :

- a) Bagaimana proses implementasi program perlindungan anak pada tahap rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana Nias.
- b) Bagaimana dampak implementasi program perlindungan anak terhadap posisi dan nilai anak pada masyarakat Nias pasca bencana alam.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Untuk memperoleh informasi dan jawaban dari perumusan masalah penelitian, maka peneliti menguraikan beberapa pertanyaan penelitian yang digunakan sebagai acuan untuk memperoleh informasi dari yang dibutuhkan. Uraian pertanyaan penelitian tersebut adalah :

- a) Bagaimana pemaknaan dan posisi anak dalam konteks masyarakat Nias?
- b) Bagaimana program perlindungan anak memberikan transformasi nilai anak terhadap masyarakat Nias?
- c) Bagaimana implementasi program perlindungan anak dapat terintegrasikan dengan nilai-nilai lokal yang ada dalam struktur dan sistem masyarakat Nias?

1.4 Indikator Penelitian

Untuk mengukur keberhasilan program pemberdayaan masyarakat yang terfokus pada aktivitas perlindungan anak maka penulis menggunakan indikator penelitian dalam mendeskripsikan sejauh mana capaian program ini memberikan jawaban terhadap pertanyaan penelitian diatas.

Tabel 1.1 Aspek Evaluasi Program Perlindungan Anak

Indikator Penelitian	Aspek Penelitian
Partisipasi	a. Identifikasi kebutuhan bersama oleh komunitas
	b. Penetapan kebutuhan bersama oleh komunitas
	c. Memanfaatkan potensi yang dimiliki komunitas; modal sosial, bangunan fisik dan lain-lain
	d. Melibatkan komunitas dalam “menjaga” dan melanjutkan program setelah berakhirnya program CD
	e. Melibatkan komunitas dalam melakukan evaluasi program
Penguatan Institusi	a. Proses Pengorganisasian Masyarakat
	b. Proses Pembangunan Kemitraan antara Lembaga
	c. Adanya pelatihan manajemen dan organisasi bagi komunitas
Keberlanjutan	a. Program bukan komoditas politik atau ekonomi sesaat
	b. Program dapat dukungan dari masyarakat dan pemerintah
	c. Adanya pengembangan dan kesinambungan program
	d. Komunitas mampu untuk melanjutkan dan menjalankan program

1.5. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisa tentang situasional dan proses implementasi program perlindungan anak pada masa rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana alam yang dilaksanakan oleh organisasi Save the Children. Secara spesifik penelitian ini bertujuan untuk :

- a) Mengevaluasi proses implementasi program perlindungan anak yang dilaksanakan oleh organisasi Save the Children yang memiliki misi untuk menciptakan lingkungan yang terbaik bagi anak berdasarkan prinsip – prinsip *community development*.
- b) Menganalisa hasil implementasi program perlindungan anak terhadap perubahan perilaku masyarakat Kabupaten Nias dalam pemenuhan hak anak pasca bencana alam.

Penelitian ini hanya membahas tentang pemenuhan hak anak yang diupayakan oleh organisasi Save the Children melalui aktivitas program perlindungan anak yang dilaksanakan di daerah Nias. Banyak penelitian sebelumnya yang mendeskripsikan dan menganalisa dengan baik tentang problematika dan dinamika pemenuhan hak anak di Indonesia. Namun literatur yang membahas tentang praktek perlindungan anak di dalam konteks bencana relatif sangat sedikit. Oleh karenanya penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat kepada dunia akademik dan para praktisi yang berkecimpung dalam pemenuhan hak anak, khususnya di dalam situasi pasca bencana. Dengan kata lain penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam hal sebagaimana berikut ini:

- a) Secara akademis tulisan ini di harapkan dapat menambah referensi khasanah ilmu sosial dalam hal pemenuhan hak anak khususnya di daerah terpencil dan terkena dampak bencana alam
- b) Secara Praktisi tulisan ini dapat berkontribusi untuk memberikan masukan dan bahan evaluasi bagi para perumus dan pelaksana kebijakan pembangunan sektor sosial khususnya di daerah bencana dan tertinggal agar setiap kebijakan yang dirancang tetap mengutamakan kepentingan yang terbaik bagi anak dan disesuaikan dengan konteks lokal yang ada.