

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Konsep

2.1.1 Manajemen Bencana

Isu bencana alam khususnya gempa bumi selalu mewarnai dinamika kehidupan sosial masyarakat Indonesia khususnya dalam lima tahun terakhir ini. Hal ini didasari oleh pengalaman masyarakat dengan mendengar, melihat dan menjadi korban bencana alam gempa bumi yang terus menerus melanda negeri ini. Indonesia merupakan negara rawan gempa, baik yang diakibatkan proses alamiah terkait letak geografis Indonesia maupun akibat ulah tangan manusia dalam pengelolaan lingkungan yang buruk. Gempa antara lain menyisakan kehancuran material, keterpurukan mental dan psikologi karena menelan korban jiwa dan ketakutan bilamana kejadian yang sama akan terulang kembali.

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, baik 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 manusia⁵. Karena ketidakberdayaan manusia serta diakibatkan oleh kurang baiknya manajemen keadaan darurat, sehingga kejadian tersebut menyebabkan kerugian dalam bidang

⁵ Dikutip dari [www. Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org) dan tulisan dari *Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (eds.) (2003). Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*

keuangan dan struktural, bahkan sampai kematian. Kerugian yang dihasilkan tergantung pada kemampuan untuk mencegah atau menghindari bencana dan daya tahan mereka.

Sementara itu penanggulangan bencana dapat 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.

2.1.2 Anak

Buah cinta, harapan keluarga, imut, lucu, menggemaskan, makhluk lemah yang membutuhkan cinta dan perhatian dari orang-orang dewasa di sekitarnya. Serangkaian kata-kata tersebut sering ditemui dalam masyarakat untuk mendeskripsikan dan mendefinisikan kata "Anak". Konteks anak dalam masyarakat sering dimaknai sebagai titipan atau anugrah Tuhan Yang Maha Esa yang akan meneruskan generasi dari sebuah keluarga. Meskipun definisi tentang anak tidak terlepas dari bagaimana suatu masyarakat mendeskripsikan tentang kapasitas dan otonomi anak secara variatif berdasarkan budaya dan struktur yang berkembang di masyarakat itu sendiri.

Isu tentang anak selalu menjadi hal yang menarik perhatian dari berbagai elemen masyarakat. Hal ini tentu saja disebabkan bahwa anak dan masa kanak-kanak merupakan sebuah proses awal dan terpenting dari serangkaian pertumbuhan, perkembangan manusia sebagai makhluk sosial. Masa kanak-kanak merupakan pembentukan karakter dari seorang individu baik secara fisik, mental dan psikologis. Berbagai pemaknaan dan pengertian tentang anak sering dibahas baik dalam lingkungan masyarakat maupun dalam tataran kebijakan. Menurut Undang-undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pengertian

tentang anak dibatasi pada usia sebelum 18 tahun. Setelah melewati batasan usia tersebut maka telah memasuki usia dewasa.

Sebagai individu yang menjalani proses perkembangannya secara tidak sadar anak mengambil peran dalam interaksi sosial di masyarakat. Apakah peran yang dipengaruhi atau yang mempengaruhi sistem dan struktur dalam masyarakat. Sebagian besar masyarakat memiliki pandangan bahwa Anak harus dibentuk dan diarahkan untuk memiliki fungsi dalam suatu sistem sosial dalam masyarakat. Salah satu kajian teori yang sering dijadikan referensi dalam mengkaji permasalahan anak secara sosiologi adalah teori dari Talcot Parsons.

Talcot Parsons memandang bahwa ada tiga sistem yang dapat mengkonstruksi dan mengorganisir tindakan sosial (peran) seorang individu yaitu sistem sosial, sistem kultural dan sistem personalitas⁶. Sistem kultural dan sistem personalitas oleh Parsons dihubungkan oleh internalisasi dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat melalui sosialisasi sedangkan sistem sosial dan sistem personalitas dihubungkan dengan mekanisme sosialisasi dan mekanisme kontrol sosial. Lebih jelasnya tentang sosialisasi dalam perkembangan anak, Parsons mengatakan;

“the acquisitions of the requisite orientation for satisfactory functioning in a role of learning process but it is not learning in general but a particular of learning. This process will be called the process of socialization and the motivational process by which is takes place, seem in terms in their functional significance to the interaction system, the mechanism of socialization. These all mechanism involved in the process of ‘normal’ functioning of social system.”(Parsons, 1951; p. 205)

Berdasarkan pandangan tersebut dapat dijelaskan bahwa perspektif ketidakmatangan dan ketergantungan anak terhadap orang dewasa merupakan fakta sosial yang mengkonstruksi bahwa anak hanya merupakan objek dari dominasi orang dewasa.

⁶ Susanto, Astrid S., *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Bina Cipta, Bandung, 1979.

Pemaknaan tersebut telah mengakar dan membudaya sehingga dalam proses perkembangan anak, orang dewasa yang memiliki dominasi dalam pengambilan segala keputusan akan peran anak dalam keluarga dan masyarakat. Pemaknaan tentang anak dan fungsinya dalam masyarakat sangat bersifat variatif dan kontekstual tergantung pada struktur dan kultural masyarakat dimana anak berdomisili dan berinteraksi. Dalam sistem struktural masyarakat, anak seringkali dianggap sebagai pelaksana dari keputusan yang ditetapkan oleh orang dewasa karena masih belum memiliki kapasitas untuk mandiri. Anak hanya dianggap sebagai konsumen dari budaya yang telah dikembangkan oleh orang dewasa. Agar proses menuju kematangan sebagai seorang individu diperlukan tindakan sosialisasi dari orang-orang dewasa sekitarnya.

“... child culture is seen as a rehearsal for adult life and socialization consists of the process through which by one method or another, children are made to conform in cases of successful socialization or become deviants in case of ‘failed socialization’”⁷

Sehubungan dengan konsep pemaknaan anak (*children*), pada masa kanak-kanak (*childhood*) beberapa ahli sosiologi seperti Jenks serta James dan Prout menyatakan ada beberapa ciri-ciri paradigma baru tentang anak yaitu⁸:

- a) Masa kanak-kanak (*Childhood*) dipahami sebagai sebuah konstruksi sosial. Pandangan ini memiliki perbedaan dengan ketidakmatangan biologis yang memandang bahwa masa kanak-kanak sebagai sebuah gambaran natural dan universal. Memandang *childhood* sebuah komponen struktural dan kultural yang khusus dari berbagai masyarakat.
- b) *Childhood* merupakan sebuah variabel dari analisis sosial. Hal ini tidak pernah bisa terlepas dari variabel lain seperti gender, kelas dan etnisitas. Analisis komparatif dan ‘*cross-cultural*’ lebih mengungkapkan keberagaman dari *childhood* daripada sebuah fenomena yang bersifat tunggal dan universal.

⁷ Shildikrout dikutip oleh James and Prout, hal 14

⁸ Allison James and Prout, Allans; *Construction and Reconstruction Childhood: contemporary issues in the sociology study of childhood*, 1997, hal.8

- c) Hubungan sosial anak dan budaya merupakan studi yang berguna dalam hak (*right*) anak, bebas dari perspektif dan kepentingan orang dewasa (*adults*)
- d) Anak merupakan dan harus dipandang sebagai subjek yang aktif dalam konstruksi dan determinasi dari kehidupan sosial mereka sendiri, kehidupan di seputar mereka dan dari masyarakat dimana mereka tinggal. Anak bukanlah subjek pasif dari struktur dan proses sosial
- e) *Childhood* merupakan sebuah fenomena dalam kaitan dengan mana hermeneutik ganda dari ilmu pengetahuan sosial merupakan pernyataan yang benar atau tajam (*acutely*). Untuk menyatakan sebuah paradigma baru dari sosiologi, *childhood* juga perlu ikut terlibat dalam proses rekonstruksi *childhood* dalam masyarakat.

Robert Park dari Universitas Chicago memandang bahwa masyarakat mengorganisasikan, mengintegrasikan, dan mengarahkan kekuatan-kekuatan individu ke dalam berbagai macam peran (*roles*). Melalui peran inilah kita menjadi tahu siapa dan bagaimana posisi seseorang dalam masyarakat.

Dalam proses perkembangannya, anak mengambil peran untuk melaksanakan kegiatan – kegiatan yang mendukung sistem dan fungsi, serta memahami siapa dan bagaimana posisi seseorang yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Wenger dan Belle ketika mereka mengklasifikasikan kegiatan yang dilakukan oleh anak dalam bentuk; bekerja (*work*), bermain secara sosial (*social play*), sosiabilitas umum (*general sociability*), dan kegiatan individual (*individual activity*)⁹. Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam bekerja berdasarkan klasifikasi yang dibuat Wenger adalah melakukan pekerjaan atau tugas yang memiliki kontribusi mendukung pemeliharaan dan pemenuhan ekonomi keluarga seperti berkebun, (*gerdening*), suruhan untuk melakukan sesuatu (*errands*), membantu melaksanakan pekerjaan rumah tangga (memasak, membersihkan rumah, mencuci dan sebagainya), mencari dan membawa barang-barang keperluan rumah tangga seperti

⁹ *Ibid*, hal. 91-115

kebanyakan yang terjadi di desa-desa yaitu mencari kayu bakar, mengambil air dari sumur, membantu menjaga dan merawat anak yang lebih muda (adik).

Social Play menurut Wenger merupakan persiapan bagi anak-anak untuk memainkan peran dalam masyarakat ketika ia dewasa kelak. Sosiabilitas umum (*general sociability*) dibedakan dengan bermain secara sosial yaitu anak-anak melakukan kegiatan yang bukan bermain tetapi melakukan berdialog (bercakap-cakap) dengan teman sebaya, orang dewasa dari keluarga, tetangga dan masyarakat lainnya. Dalam melaksanakan kegiatan yang bersifat individual Wenger menemukan bahwa terdapat perbedaan antara kegiatan yang dilaksanakan oleh anak laki-laki dan perempuan. Anak laki-laki memiliki kecenderungan untuk mengisi waktu bermain bersama teman sebaya sedangkan anak perempuan lebih cenderung bersosialisasi dengan saudaranya (adik) dan orang dewasa.

Mengutip dari pendapat James dan Prout, Cosaro berpendapat bahwa perbedaan anak dari orang dewasa tidak hanya terletak dari tahap perkembangan tetapi dilihat dari konteks relasi sosial dengan sesama anak, keluarga, masyarakat bahkan negara. Pola relasi yang terbentuk akan menentukan pandangan, perasaan maupun perilaku anak. Pola relasi tersebut akan mempengaruhi pandangan tentang masa kanak-kanak yang ideal serta perlakuan orang dewasa.

*“ Childhood, as distinct from biological immaturity is neither or natural nor universe feature of human groups but appears as a specific structural and cultural component of many societies... it can never be entirely divorced from other variable such as class, gender or ethnicity. Comparative and cross cultural reveals a variety of childhoods rather than a single and universe phenomenon ”*¹⁰

Teori ini menerangkan bahwa peran anak dalam masyarakat merupakan konstruksi sosial. Anak dijelaskan sebagai individu (aktor) menginternalisasi masyarakat dan budayanya serta aktif memberikan kontribusi terhadap produksi dan perubahan budaya masyarakat dan budaya teman sebaya dimana ia

¹⁰ Allison James and Alan Proud, op cit p. 8.

melakukan kegiatan secara bersama–sama. Melalui mekanisme sosialisasi pola-pola budaya berupa nilai, keyakinan, bahasa dan simbol–simbol lainnya diinternalisasikan ke dalam kepribadian anak sehingga mengikuti struktur yang telah terbentuk dalam masyarakat. Konstruksi sosial tentang pemaknaan anak sebagai individu selalu bergantung kepada keputusan orang dewasa yang secara eksplisit mendeskripsikan bahwa anak memiliki posisi yang rendah dalam suatu struktur masyarakat. Posisi yang rendah dalam masyarakat dan kebutuhan akan pendampingan dari orang dewasa menciptakan pola interaksi yang tidak seimbang antara orang dewasa dan anak, sehingga dalam beberapa keputusan di suatu sistem masyarakat suara anak tidak pernah menjadi pertimbangan.

2.1.3 Gambaran Umum Konvensi Hak Anak¹¹

Konsep tentang perlindungan Anak pertama kali dicetuskan pasca berakhirnya perang dunia ke-1 yang merupakan respon dari berbagai penderitaan yang kebanyakan dialami oleh kaum perempuan dan anak akibat peperangan. Pada saat itu beberapa aktivis perempuan menggelar aksi untuk meminta perhatian dunia agar peduli akan nasib perempuan dan anak-anak yang menjadi korban perang. Pada tahun 1923 seorang aktivis perempuan berkebangsaan Inggris bernama Eglantyne Jebb merumuskan dan menyuarakan 10 Hak Dasar yang harus dipenuhi dan dimiliki oleh Anak yaitu¹² ;

- a) Hak untuk memiliki Nama (identitas),
- b) Hak Mendapatkan makanan (asupan gizi yang layak)
- c) Hak Bermain
- d) Hak Rekreasi
- e) Hak Kebangsaan
- f) Hak Mendapat Persamaan (non diskriminasi)
- g) Hak Perlindungan

¹¹ Bagian subbab ini merupakan saduran dari salah satu bab mengenai latar belakang dan sejarah Konvensi Hak Anak (KHA) dalam buku Pengertian Konvensi Hak Anak, disusun oleh Ima Susilowati dkk., (Jakarta: UNICEF, 2003).

¹² Kesepuluh Hak Dasar Anak tersebut menjadi cikal bakal dan fondasi yang kokoh bagi Save the Children Fund International Union untuk mengembangkan misinya dalam melindungi hak anak dan menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi anak.

- h) Hak Pendidikan
- i) Hak Kesehatan
- j) Hak untuk Berperan Dalam pembangunan.

Pada tahun 1924 kesepuluh Hak Dasar Anak tersebut dideklarasikan dan diadopsi secara internasional oleh Liga Bangsa – Bangsa yang dikenal dengan Deklarasi Jenewa. Setelah berakhirnya Perang Dunia II, tepatnya pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi *Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Universal mengenai HAM (DUHAM). Peristiwa yang diperingati setiap tahun sebagai Hari HAM Sedunia tersebut menandai perkembangan penting dalam sejarah HAM. Beberapa hal yang menyangkut hak khusus bagi anak-anak tercakup pula dalam deklarasi ini. Pada tahun 1959, Majelis Umum PBB kembali mengeluarkan pernyataan mengenai hak anak sekaligus merupakan deklarasi internasional kedua di bidang hak khusus bagi anak-anak. Selanjutnya perhatian dunia terhadap eksistensi bidang hak ini semakin berkembang. Tahun 1979 bertepatan dengan saat dicanangkannya Tahun Anak Internasional, pemerintah Polandia mengajukan usul disusunnya perumusan suatu dokumen yang meletakkan standar internasional bagi pengakuan terhadap hak-hak anak dan bersifat mengikat secara yuridis. Inilah awal mula dibentuknya Konvensi Hak Anak.

Tahun 1989, rancangan Konvensi Hak Anak diselesaikan dan pada tahun itu juga, tanggal 20 November, naskah akhir tersebut disahkan dengan suara bulat oleh Majelis Umum PBB. Rancangan inilah yang hingga saat ini dikenal sebagai Konvensi Hak Anak (KHA). Pada 2 September 1990, KHA mulai diberlakukan sebagai hukum internasional. Indonesia meratifikasi KHA pada 25 September 1990 melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990.

Konvensi Hak Anak memberikan definisi bahwa "Anak" adalah manusia yang berumur di bawah 18 tahun dan memiliki hak-hak yang harus di penuhi seperti

hak untuk hidup, hak tumbuh berkembang, perlindungan dan partisipasi¹³. Hak-hak tersebut tidak dapat diabaikan dan semestinya harus dipenuhi oleh lingkungan dimana anak berdomisili dan berinteraksi sebagai makhluk sosial. Konvensi Hak Anak lahir dari sebuah kesadaran bahwa sesuai kodratnya anak adalah rentan, lugu, belum dapat mandiri oleh sebab itu anak membutuhkan perawatan dan perlindungan yang khusus dari orang dewasa (baca : orang tua, keluarga dan masyarakat) agar fisik dan mentalnya dapat bertumbuh dengan baik. Tujuan Konvensi Hak Anak adalah agar anak sebagai individu mampu memainkan peranan yang konstruktif dalam masyarakat. Hal ini di tegaskan dalam mukadimah KHA paragraf ke-7 yaitu :

”.....anak harus sepenuhnya di persiapkan untuk menjalani kehidupannya baik sebagai pribadi yang utuh maupun masyarakat”.

Konvensi Hak Anak mengandung beberapa prinsip yaitu; *Non-Diskriminasi* artinya bahwa semua hak yang di akui dan terkandung dalam KHA harus diberikan dan diberlakukan kepada setiap anak tanpa pembedaan apapun. *Prinsip yang terbaik bagi anak (best interest of child)* yaitu bahwa dalam segala sesuatu tindakan yang berhubungan dengan anak yang dilaksanakan pemerintah, lembaga-lembaga atau badan legislatif dan pihak swasta kepentingan terbaik baik anak haruslah menjadi pertimbangan utama. *Prinsip atas hak hidup, kelangsungan dan perkembangan (the rights to life, survival and development)* yakni bahwa negara-negara peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak dasar yang melekat atas kehidupan. *Prinsip penghargaan terhadap pendapat anak (respect for the views of the child)* maksudnya bahwa pendapat anak, terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya, perlu diperhatikan dalam setiap pengambilan keputusan atau dengan kata lain anak memiliki hak untuk berpartisipasi.

Selama 12 tahun Indonesia meratifikasi Konvensi Hak Anak, barulah pada tahun 2002 tercipta kebijakan nasional yaitu UU. No. 23 tahun 2002 tentang

¹³ Konvensi Hak Anak merupakan salah satu kesepakatan yuridis internasional di bidang hak asasi manusia yang secara khusus mengatur segala sesuatu tentang Anak. Konvesi ini di setuju oleh majelis umum PBB pada tanggal 20 November tahun 1989 dan diratifikasi oleh pemerintah Indoensia pada tahun ini 1990.

Perlindungan Anak yang dengan tegas memaparkan perlindungan bagi anak dan tindakan – tindakan kepada pihak manapun yang melanggarnya. Kebijakan ini menempatkan anak sebagai makhluk yang memiliki tempat yang sama di masyarakat dan tidak berhak mendapatkan perlakuan sewenang-wenang dari orang dewasa di sekitarnya. Namun budaya pendisiplinan anak dengan menggunakan kekerasan dan berbagai konflik komunal di sebagian wilayah Indonesia disertai instabilitas di bidang politik dan pemerintahan menjadi hambatan upaya peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak di Indonesia. Secara demografi khususnya di daerah terpencil pemaknaan dan pemenuhan hak anak kurang mendapat perhatian, pemenuhan kebutuhan primer lebih menjadi prioritas. Hal tersebut menyebabkan banyak tindakan orang dewasa dari lingkungan keluarga dan sosial merugikan kepentingan anak. Tindakan atau perlakuan yang merugikan anak dapat diidentifikasi sebagai berikut¹⁴:

a) Alasan-alasan yang berdasarkan pada sikap sosial :

- Anak-anak dipandang tidak matang, tidak kompeten, tidak bertanggung jawab dan irasional, karenanya tidak dipercaya untuk berpartisipasi
- Karena orang dewasa pernah menjadi anak-anak, maka orang dewasa merasa layak untuk bertindak atas nama anak-anak
- Anak-anak dilihat sebagai urusan domestik keluarga karena itu sudah sepantasnya diperlakukan sebagai pihak yang pasif dan bergantung pada orang tua
- Bagi kebanyakan orang dewasa memberikan apa yang seharusnya menjadi hak-hak anak dipandang sebagai ancaman terhadap relasi kekuasaan antara orang dewasa dengan anak-anak
- Masih hidup kultur ketidakberdayaan dan nonpartisipasi bagi anak

b) Alasan-alasan yang terkait dengan struktur dan fungsi otoritas setempat :

¹⁴ Victoria Jhonson, et.al, Institusi dan Kekuasaan, dalam *Anak-anak membangun kesadaran kritis*, Yogyakarta, REaD Book, 2002, hal. 483-485

- Sikap paternalistik birokrat yang mendasarkan pada pandangan bahwa selaku abdi negara mereka diberikan legitimasi untuk mengambil keputusan bagi anak-anak berdasarkan perspektif orang dewasa
 - Struktur birokrasi yang ada tidak membuka ruang-ruang yang memungkinkan anak untuk berpartisipasi
 - Kerangka legislatif menghambat partisipasi
 - Anak-anak cenderung tidak terlihat dalam hitungan statistik
- c) Alasan-alasan yang terkait dengan adanya pandangan bahwa issue anak tidak berdampak secara politis sehingga tidak masuk dalam agenda politik :
- Kebijakan pemerintah cenderung didominasi masalah perekonomian ketimbang tujuan-tujuan pelayanan jaminan sosial sehingga cenderung reaktif daripada proaktif
 - Anak-anak dipandang sebagai anggota masyarakat yang tidak produktif
 - Anak-anak tidak diberikan haknya untuk memberikan suaranya sehingga kebutuhan dan kepentingan mereka dikalahkan oleh kebutuhan orang dewasa yang mempunyai suara.

Ciri – ciri yang dipaparkan oleh ahli tersebut diatas tentang definisi anak sangat koheren dengan perpektif Konvensi Hak Anak (*Convention of Child Right*) yang telah diratifikasi oleh Indonesia dan tertuang dalam Undang–undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Konvensi Hak Anak tersebut memiliki 4 (empat) prinsip yaitu; prinsip non diskriminasi, prinsip kepentingan terbaik untuk anak, prinsip atas hak hidup, tumbuh kembang dan perlindungan, serta prinsip partisipasi. Nilai yang ingin dideskripsikan dalam prinsip –prinsip tersebut adalah bahwa :

- a) Setiap anak memiliki kesamaan dalam memperoleh kesempatan dan akses untuk mengecap standart kehidupan yang layak tanpa harus dibatasi oleh keterbatasan fisik dan mental, etnisitas, religiusitas, ras, gender, kelas dan kelompok sosial
- b) Setiap keputusan yang diperuntukan kepada anak, harus berlandaskan dan mengutamakan kepentingan yang terbaik buat anak tidak hanya karena otoritas dan dominasi orang dewasa.

- c) Kelangsungan hidup, proses perkembangan dan perlindungan kepada anak harus dijamin oleh keluarga, masyarakat dan negara
- d) Pendapat anak harus di dengar dan menjadi pertimbangan utama jika memutuskan segala sesuatu yang berhubungan dengan mereka. Anak harus dipandang sebagai aktor yang memiliki peran dan fungsi dalam pembangunan sistem masyarakat.

Dalam konteks perlindungan Hak Asasi Manusia, anak dikategorikan sebagai kelompok yang rentan (*vulnerable groups*), di samping kelompok rentan lainnya seperti : pengungsi (*refugees*), pengungsi dalam negeri (*internally displaced persons/IDP's*), kelompok minoritas (*national minorities*), pekerja migrant (*migrant workers*), penduduk asli pedalaman (*indigenous peoples*), dan perempuan (*women*). Oleh karena anak merupakan bagian masyarakat yang sangat rentan maka perlindungan hak asasi anak merupakan tindakan untuk meletakkan hak anak ke dalam status sosial anak dalam kehidupan masyarakat sebagai bentuk perlindungan terhadap segala kepentingan anak yang mengalami permasalahan dan hambatan di lingkungan sosial dimana anak berdomisili.

2.1.4 Perlindungan Anak dalam Kondisi khusus (Bencana Alam dan Konflik)

Kejadian bencana alam yang merengut korban yang banyak termasuk anak-anak mengilhami dan menginisiasi para pengambil kebijakan untuk meminimalisir dampak bencana alam terhadap masyarakat khususnya memberikan perlindungan terhadap anak – anak yang menjadi korban. Perlindungan terhadap anak – anak dalam situasi dan kondisi yang tidak normal (kondisi bencana alam dan konflik) telah diatur dalam Konvensi Hak Anak yang merupakan instrumen internasional dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap anak. Dalam bahasa hukumnya KHA (Konvensi Hak Anak) merinci kewajiban Negara untuk memenuhi 31 hak anak. Dimana pengaturan pemenuhan 31 hak anak ini dikelompokkan kedalam 5 kelompok besar yaitu :

- a) Hak dan Kebebasan Sipil :
- b) Lingkungan keluarga dan pemeliharaan alternative

- c) Kesehatan dan Kesejahteraan Dasar;
- d) Pendidikan, Kegiatan liburan dan Budaya;
- e) Perlindungan Khusus.

Dalam kondisi yang tidak normal akibat kejadian bencana alam, yang tidak dapat diprediksi, melanda dan merusak tatanan sosial yang telah berlangsung dalam masyarakat dan memberikan dampak yang signifikan terhadap tumbuh kembang anak. Proses Perlindungan terhadap anak di Indonesia dapat diberikan dengan beberapa cara yang secara legal telah diakui dan diatur oleh negara dalam beberapa undang –undang seperti :

- a) Pemenuhan perlindungan anak dalam situasi dan kondisi khusus telah ditetapkan dalam Konvensi Hak Anak yang diratifikasi oleh bangsa Indonesia dan dituangkan dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang terinci dalam beberapa pasal yaitu yang mengamanatkan dalam beberapa pasal, yakni pada pasal 59 “bahwa pemerintah dan lembaga negara lainnya, berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat“. Pasal 60 “anak dalam situasi darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 terdiri atas (a) anak yang menjadi pengungsi, (b) anak korban kerusuhan, (c) anak korban bencana alam dan (d) anak dalam situasi konflik bersenjata”.
- b) Pada pasal selanjutnya (61), dinyatakan bahwa “Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi pengungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 huruf a dilaksanakan sesuai dengan hukum humaniter. Pada pasal 62 “Perlindungan khusus bagi anak korban kerusuhan, korban bencana, dan anak dalam situasi konflik bersenjata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 huruf b, huruf c, dan huruf d, dilaksanakan melalui (a) pemenuhan kebutuhan dasar yang terdiri atas pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, belajar dan berekreasi, jaminan keamanan, dan persamaan perlakuan; dan (b) pemenuhan kebutuhan khusus bagi anak yang menyandang cacat dan anak yang mengalami gangguan psikososial”.
- c) Dalam UU tersebut juga dijelaskan tentang peran masyarakat dalam hal perlindungan anak. Masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-

luasnya untuk berperan dalam perlindungan anak (pasal 72 ayat 1). Peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh orang perorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha dan media massa. Peran masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- d) Dalam Undang-Undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana pada pasal 48 dinyatakan “Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi: (a) pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; (b) penentuan status keadaan darurat bencana; (c) penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; (d) pemenuhan kebutuhan dasar; (e) perlindungan terhadap kelompok rentan; dan (f) pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital. Pada pasal 55 ayat (1) dinyatakan “Perlindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf e dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial. Kelompok rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas : (a) bayi, balita, dan anak-anak; (b) ibu yang sedang mengandung atau menyusui; (c) penyandang cacat; dan (d) orang lanjut usia.

2.2 Community Development

Konsep *community development* (CD) atau yang dikenal dengan pemberdayaan masyarakat telah banyak dirumuskan dalam berbagai definisi. Konsep *community development* ini sebenarnya telah diperkenalkan kepada masyarakat oleh pemerintahan Inggris¹⁵. Ketika Itu CD didefinisikan sebagai sebuah gerakan yang dicanangkan untuk meningkatkan taraf hidup keseluruhan komunitas melalui partisipasi aktif dan jika memungkinkan melalui prakarsa komunitas.

¹⁵ Gagasan *Community Development* dapat ditelusuri sejak sekitar tahun 1925. Ketika itu pernah berhasil dipraktekkan oleh Inggris di beberapa negeri jajahannya sampai tahun 1948. Sumber : www.create.or.id/?module=articles&action=detail&id...

“ a movement designed to promoted better living for the whole community with the active participation and on the initiative community “¹⁶.

Setelah perang dunia II, para ahli banyak memberikan definisi tentang *community development*. Salah satu definisi tentang *community development* yang dirumuskan oleh Perserikatan Bangsa – Bangsa adalah sebagai berikut :

“ as the process by which the efforts of the people themselves are united with those governmental authorities to improve the economic, social, and cultural condition of communities, to intergrades these communities into the life of nations and the enable them to contribute fully to national progress”¹⁷.

Dalam definisi tersebut ditegaskan bahwa suatu pembangunan masyarakat merupakan suatu proses, dimana segala potensi yang dimiliki masyarakat diintegrasikan dengan sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah untuk memperbaiki kondisi ekonomi, sosial, budaya, dan mengintegrasikan masyarakat dalam konteks berkehidupan berbangsa serta memberdayakan mereka agar mampu memberikan kontribusi secara penuh untuk mencapai kemajuan pada level national. Semenara US international Cooperation Administration mendeskripsikan *community development* sebagai :

“ Process of social action in which the people of community organized themselves for planing action, define their common and individual needs and problems; make group and individual plans with maximum of reliance upon communities resources and supplement the resources when necessary with sevices and material from goverment and non goverment agiencies outside from communities “

Konsep ini lebih menekankan bahwa konsep pembangunan masyarakat merupakan aksi sosial dimana masyarakat mengorganisir diri untuk merencanakan apa yang akan dilaksanakan, merumuskan masalah dan kebutuhan – kebutuhan

¹⁶ Isbandi Rukminto Adi, 2001, hal. 135-136

¹⁷ Mangatas Tampubolon, Jurnal, Pendidikan dan pola pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan pada masyarakat dalam pembangunan sesuai tuntutan otonomi daerah, 2005

baik secara individu maupun dalam kelompok masyarakat. Segala rencana yang telah dirumuskan tersebut didasari atas kepercayaan yang tinggi untuk memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki dan memanfaatkan bantuan teknis dari pemerintah maupun di lembaga – lembaga non pemerintah di luar masyarakat itu sendiri.

Untuk melengkapai kedua definisi diatas, Arthur Durham salah seorang pakar *community development* merumuskan bahwa *community development* sebagai ;

*“Organized efforts to improve the conditions of community life and the capacity of community integration and self direction. Community development seek to work primarily through the enlistment and organization of self help and cooperative efforts on the part of the residents of the community, but usually with the technical assistance from government or voluntary organization”*¹⁸

Rumusan diatas mendeskripsikan bahwa pembangunan masyarakat merupakan usaha – usaha yang terorganisir yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat untuk dapat bersatu dan mengarahkan diri sendiri. Usaha tersebut biasanya didukung oleh pemerintah maupun organisasi sukarela lainnya.

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa *community development* adalah :

- a) Pembangunan masyarakat merupakan suatu proses yang berkesinambungan. Artinya kegiatan dilaksanakan secara terorganisir dan dilaksanakan tahap demi tahap . Dimulai dari tahap perencanaan, sampai kepada tindakan tindak lanjut dan evaluasi (*follow up activity and evaluation*).
- b) Pembangunan masyarakat untuk memperbaiki (*improve*) kondisi sosial, ekonomi dan kebudayaan masyarakat untuk mencapai kualitas hidup yang lebih baik.

¹⁸ *ibid*

- c) Pembangunan masyarakat memfokuskan kegiatannya melalui pemberdayaan potensi yang dimiliki masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka sehingga terwujud prinsip *to help community for themselves*.
- d) Pembangunan masyarakat yang berdasarkan pada prinsip kemandirian. Artinya partisipasi aktif dalam bentuk aksi bersama – sama untuk memecahkan permasalahan dan memenuhi kebutuhan dilakukan berdasarkan pada segala potensi yang dimiliki masyarakat.
- e) Pembangunan masyarakat yang berdasarkan pada musyawarah dan mufakat masyarakat. Artinya masyarakatlah yang merupakan aktor utama dalam melaksanakan setiap kegiatan pembangunan sekaligus sebagai penerima manfaat dari kegiatan tersebut.

Dalam wacana pembangunan konsep *Communiy Development* selalu terhubung dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja dan keadilan. Pada dasarnya pemberdayaan diletakan pada tataran individu. Sehubungan dengan hal itu, Craig dan Mayo menyebutkan bahwa partisipasi merupakan unsur yang sangat penting dalam pembangkitan kemandirian dan proses pemberdayaan dimana orang-orang harus terlibat secara aktif dalam proses sehingga lebih dapat memperhatikan perkembangan yang dialami untuk memperoleh rasa percaya diri, memiliki harga diri, pengetahuan untuk memiliki dan mengembangkan pengetahuan baru¹⁹.

Pemberdayaan masyarakat (CD) merupakan sebuah “ proses dan tujuan” . Sebagai proses pemberdayaan merupakan serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan suatu kelompok yang lemah dalam masyarakat. Sebagai “tujuan” pemberdayaan merujuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekusaaan dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik bersifat fisik, ekonomi dan sosial, memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, partisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

¹⁹ Gary Craig and Marjorie Mayo, (ed.) , *Community Empowerment A Reader in Participation and Development*, London & New Jersey: Zed Books Ltd. 1995

Pemberdayaan mencakup tiga dimensi yang memiliki kompetensi kerakyatan, kemampuan sosio-politik, dan kompetensi partisipatif. Ketiga dimensi tersebut ditegaskan oleh Parsons dengan menggolongkan tiga dimensi pemberdayaan yaitu;

- a) Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar
- b) Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
- c) Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial yang dimulai dari pendidikan dan politisasi dari orang – orang lemah untuk memperoleh kekuasaan dan merubah struktur yang masih menekan.

Ginanjari Kartasmita mendeskripsikan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat harus dilakukan dari 3 arah yaitu²⁰;

- a) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang dan memperkenalkan bahwa setiap masyarakat memiliki potensi untuk berdaya (*empower*) dan berkembang (*enabling*)
- b) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*) dengan menyediakan input (masukan) serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi semakin berdaya memanfaatkan peluang.
- c) Melindungi masyarakat; proses pemberdayaan harus dapat mencegah pihak yang lemah agar jangan semakin melemah dan terjadi persaingan yang tidak seimbang serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Strategi pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan sosial adalah meningkatkan kapasitas masyarakat dalam melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan dengan memanfaatkan segala sumberdaya yang mereka miliki . Strategi ini bertujuan agar ketidakberdayaan masyarakat (*powerless*) dapat berubah menjadi kekuatan (*power*) dalam diri masyarakat itu sendiri. Proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

²⁰ Ginanjari Kartasmita, *Pembangunan untuk rakyat ; memadukan pertumbuhan dan pemerataan*, 1996



Gambar 1. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Sumber : Harry Hikmat, 2004, Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Selanjutnya dalam teori tentang pemberdayaan yang dikemukakan oleh Cook dan Steve lebih memandang masyarakat sebagai subyek yang dapat melakukan perubahan dan membebaskan seseorang dari kendali yang kaku dan memberi kebebasan untuk bertanggungjawab terhadap ide, keputusan dan tindakannya²¹. Pemberdayaan yang dimaksudkan oleh Cook dan Steve lebih mengarah pada etika moral dan pendelegasian sosial dan etika moral. Dalam kajian pengelolaan dan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang ditawarkan oleh Cook dan Steve dengan menggunakan metode ACTORS yaitu :

- a) *Authority* (wewenang) dengan memberikan kepercayaan yaitu dimana kelompok masyarakat diberikan wewenang untuk merubah pendirian dan semangat menjadi sesuatu milik mereka sendiri. Dengan demikian setiap perubahan yang terjadi dalam masyarakat dapat dirasakan sebagai hasil produk, usaha dan keinginan mereka sendiri untuk menuju perubahan yang lebih baik
- b) *Confidence and Competence* (rasa percaya diri dan kemampuan) yaitu menimbulkan rasa kepercayaan diri dan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat untuk merubah keadaan kearah yang lebih baik.
- c) *Trust* (keyakinan) yaitu keyakinan bahwa dengan kerjasama masyarakat bisa merubah keadaan seperti yang diharapkan
- d) *Oppurtunity* (kesempatan) yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih apa yang menjadi keinginan sehingga mereka dapat mengembangkan diri sesuai dengan protensi yang ada dalam diri masyarakat sendiri.

²¹ Sarah Cook and Steve Macaulay, *Perfect Empowerment; pemberdayaan yang tepat*. 199, hal. 36

- e) *Responsibilities* (tanggung Jawab) yaitu dalam melakukan perubahan harus melalui pengelolaan sehingga dilakukan dengan penuh tanggung jawab untuk merubah jadi lebih baik.
- f) *Support* (dukungan) yaitu adanya dukungan dari berbagai pihak untuk menjadikannya lebih baik. Dalam kajian ini dukungan yang diharapkan selain dari sisi ekonomis, budaya, sosial dan sebagainya dilakukan secara simultan tanpa didominasi dari salah satu faktor.

2.2.1 Prinsip-Prinsip Community Development (CD)

Pendekatan program pemberdayaan masyarakat seharusnya dibangun dengan asumsi bahwa pembangunan adalah proses sosial yang menuntut pelibatan berbagai dimensi kehidupan masyarakat yang diposisikan sebagai subyek. Dengan kata lain, pembangunan adalah perubahan sosial yang membutuhkan proses panjang dan serangkaian kegiatan yang harus sejalan dengan tradisi, nilai serta sumberdaya yang dimiliki oleh kelompok masyarakat itu sendiri. Pendekatan dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat memiliki beberapa asas sebagai landasan untuk melaksanakan pembangunan masyarakat. Jim Ife mengidentifikasi sebanyak 26 butir asas yang terbagi dalam lima (5) prinsip yaitu²²:

- a) Prinsip ekologi yang menekankan pembangunan secara berkelanjutan dan berkeadilan.
- b) Prinsip keadilan sosial yang menekankan pemberdayaan, hak asasi manusia, dan perubahan ketidakadilan struktural.
- c) Prinsip penghargaan lokal yang menekankan pengakuan dan sumberdaya, proses, pengetahuan dan nilai-nilai lokal.
- d) Prinsip proses yang mengutamakan partisipasi, kerjasama, dan peningkatan kesadaran serta perdamaian.
- e) Prinsip yang memperhatikan keterkaitan pembangunan lokal dan global dan anti kolonialisme.

²² Jim Ife, *Community Development : Community Based Alternatives In An Age Of Globalization*, hal. 201-225

Dalam berbagai program yang dilakukan baik oleh pemerintah, swasta dan organisasi lain, seringkali terjadi penyusutan dalam penerapan prinsip-prinsip pemberdayaan diatas. Keterbatasan sumberdaya dan waktu pelaksanaan merupakan alasan klasik yang sering digunakan sebagai pembenaran. Tetapi penyusutan atau pemangkasan dari prinsip-prinsip tersebut sangat signifikan memberikan resiko pada proses pelaksanaan dan hasil yang akan dicapai. Seringkali masyarakat yang dituntut untuk menyesuaikan diri dengan desain program yang akan dilaksanakan oleh dan untuk masyarakat itu sendiri.

Dari beberapa definisi dan prinsip pemberdayaa masyarakat ideal yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka keberhasilan program *community development* sebagai suatu gerakan yang memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup suatu komunitas di turunkan dalam 6 indikator sebagai berikut²³ yaitu Partisipasi, Penguatan Institusi, Pembangunan terpadu, Kemandirian, Keberlanjutan, Pemberdayaan. Hal tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

a) **Partisipatisi**, pemberdayaan masyarakat harus melibatkan komunitas sebagai subyek aktif dalam mengidentifikasi masalah, penetapan kebutuhan, penetapan strategi, menggunakan potensi komunitas, meletakkan komunitas sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan. Partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi²⁴. Partisipasi diklasifikasikan dalam 7 karakteristik yaitu²⁵:

- Partisipatif Manipulatif atau Pasif . Ini merupakan bentuk partisipasi yang paling lemah. Karakteristiknya adalah masyarakat menerima

²³ Modul Mata Kuliah Pengembangan Komunitas –MMPS di sajikan oleh Linda D.Ibrahim.

²⁴ Adi Isbandi Rukminoto, *Perencanaan Partisipasi Berbasis Aset Komunitas dari Pemikiran Menuju Penerapan* (Seri Pemberdayaan Masyarakat 4, Jakarta, FISIP UI Press, 2007

²⁵ Pretty J.,“ *Regeneratif Agriculture : Policy and Practice for Sustainability and Self Reliance* . London Earthscan, 1995 dalam R Ramirez “ *Participatory Learning and Communication Approach for Managing Pluralism*. Sumber : http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=DOCREP/W8827E08.htm/9 mei 2005

pemberitahuan apa dan sedang terjadi. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek dengan tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program. Informasi yang di pertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.

- Partisipasi Informatif, dimana masyarakat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian untuk proyek namun tidak memiliki kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penelitian. Akurasi hasil penelitian tidak di bahas bersama rakyat.
- Partisipasi Konsultatif, masyarakat berpartisipasi secara konsultatif sedangkan orang luar mendengarkan, menganalisa masalah dan pemecahannya. Belum ada peluang untuk pembuatan keputusan bersama. Para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk di tindak lanjuti
- Partisipasi Insentif, masyarakat memberi pengorbanan dan jasa untuk memperoleh imbalan insentif berupa upah walau tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan. Masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah insentif dihentikan.
- Partisipasi Fungsional, masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian proyek setelah ada keputusan-keputusan utama yang telah di sepakati. Pada tahap awal masyarakat bergantung pada pihak luar tetapi secara bertahap menunjukkan kemandiriaannya.
- Partisipasi Interaktif, masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan. Cenderung menggunakan metode interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan mereka. Sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.
- Mandiri (*self mobilization*), masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi oleh pihak luar). Untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang mereka junjung. Mereka mengembangkan kontak dengan

lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan dukungan dan bantuan teknis serta sumber daya yang di perlukan. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumber daya yang ada atau digunakan.

Pada pasal 12 KHA dan pasal 10 UU. No 23 tahun 2002 Perlindungan Anak memuat bahwa anak memiliki hak partisipasi²⁶. Lebih lanjut lagi Landsdown menegaskan bahwa inti dari pasal 12 KHA tersebut adalah anak-anak menjadi manusia seutuhnya sesuai dengan hak – hak mereka²⁷. Dengan melaksanakan pasal tersebut bahwa mengubah pandangan atau sikap tradisional yang beranggapan bahwa anak hanya untuk ditampilkan dan tidak untuk didengar. Orang dewasa selayaknya memberi kesempatan dan ruang kepada agar anak-anak dapat menyampaikan pandangan dan pendapat mereka. Namun implementasi isi dari pasal 12 tersebut tidak berarti bahwa anak mempunyai otonomi, anak berhak mengabaikan orang tua, anak berhak mengatur semua keputusannya tanpa memandang dampaknya terhadap diri mereka atau orang lain. Lansdown juga mengatakan bahwa pengakuan terhadap hak bukan berarti orang dewasa lepas tangan terhadap kewajibannya terhadap anak. Sebaliknya anak-anak tidak di biarkan berjuang sendiri meraih haknya. Tetapi agar orang dewasa berupaya dan bekerjasama dengan anak – anak lebih erat untuk membantu mereka menyatakan pendapatnya tentang hidup, membangun strategi bagi perubahan dan perwujudan hak mereka.

²⁶ Isi pasal 12 KHA menegaskan tentang hak partisipasi anak, berikut kutipan dari KHA pasal 12:

1. Negara peserta akan menjamin anak -anak yang mampu membentuk pandangannya sendiri, bahwa mereka mempunyai hak untuk menyatakan pandangannya secara bebas dalam semua hal yang mempengaruhi anak dan pandangan anak dipertimbangkan sesuai dengan usia dan kematangan anak.
2. Untuk tujuan ini, Anak secara khusus akan diberi kesempatan untuk didengar dalam setiap proses peradilan dan administratif yang mempengaruhi anak baik secara langsung dan melalui suatu perwakilan atau pada badan yang tepat yang sesuai dengan hukum secara nasional

Sementara dalam Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pasal 10 dinyatakan bahwa ” setiap anak berhak menyatakan dan di dengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan”

²⁷ Landown G. *Promoting Children's Participation in Democratic Decision making* . UNICEF – Innocenti Research Center, Florence Italy. Kutipan di buat dalam buku yang berjudul *Hak Partisipasi Bukan Sekedar Ikut Bekerja*.

Pernyataan Landswon ini didukung oleh Maria Hartiningsih dengan mengaskan bahwa proses partisipasi bukan menempatkan anak berhadapan dengan orang dewasa. Tetapi hak partisipasi mendorong orang dewasa untuk menjamin terbangunnya dialog, bertukar gagasan dalam posisi yang setara. Sikap orang dewasa tersebut adalah jaminan orang dewasa dalam upaya membentuk yang konstruktif dalam membangun konsep dialog yang setara.

2.3 Non Government Organization

Pemberdayaan masyarakat (CD) dipengaruhi oleh keterlibatan organisasi non pemerintah yang memiliki misi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Organisasi tersebut dikenal dengan istilah non government organisasi. Istilah "*non-governmental organization*" digunakan sejak berdirinya PBB pada tahun 1945, tepatnya pada Piagam PBB Pasal 71 Bab 10 tentang Peranan Konsultatif Non-Governmental Organization. Awalnya istilah ini digunakan untuk membedakan antara hak partisipatif badan-badan pemerintah (*intergovernmental agencies*) dan organisasi-organisasi swasta internasional (*international private organizations*).

World Bank, mendefinisikan NGO sebagai "organisasi swasta yang menjalankan kegiatan untuk meringankan penderitaan, mengentaskan kemiskinan, memelihara lingkungan hidup, menyediakan layanan sosial dasar atau melakukan kegiatan pengembangan masyarakat"²⁸. Dalam konteks yang lebih luas, istilah NGO dapat diartikan sebagai semua organisasi nirlaba (*non-profit organization*) yang tidak terkait dengan pemerintahan. NGO pada umumnya adalah organisasi berbasis nilai (*value-based organizations*) yang bergantung kepada, baik sebagian atau keseluruhan, bantuan amal (*charitable donations*) dan pelayanan sukarela (*voluntary service*). Untuk mendukung pemerintah dalam pengembangan dan

²⁸ Dokumen World Bank "Working with INGOs" Sumber : www.worldbank.org

pembangunan komunitas, NGO memiliki peranan penting yang dikalsifikasikan dalam beberapa intervensi yaitu²⁹:

- a) **Pengembangan dan Pembangunan Infrastruktur.** Membangun perumahan, menyediakan infrastruktur seperti sumur atau toilet umum, penampungan limbah padat dan usaha berbasis masyarakat lain.
- b) **Mendukung inovasi, ujicoba dan proyek percontohan.** NGO memiliki kelebihan dalam perancangan dan pelaksanaan proyek yang inovatif dan secara khusus menyebutkan jangka waktu mereka akan mendukung proyek tersebut. NGO dapat juga mengerjakan percontohan untuk proyek besar pemerintah karena adanya kemampuan bertindak yang lebih cepat dibandingkan dengan pemerintah dengan birokrasinya yang rumit.
- c) **Memfasilitasi komunikasi.** NGO dapat memfasilitasi komunikasi ke atas, dari masyarakat kepada pemerintah, dan ke bawah, dari pemerintah kepada masyarakat. Komunikasi ke atas mencakup pemberian informasi kepada pemerintah tentang apa yang dipikirkan, dirasakan dan dilakukan oleh masyarakat, sedangkan komunikasi ke bawah mencakup pemberian informasi kepada masyarakat tentang apa yang direncanakan dan dikerjakan oleh pemerintah. NGO juga dapat memberikan informasi secara horizontal dan membentuk jejaring (*networking*) dengan organisasi lain yang melakukan pekerjaan yang sama.
- d) **Bantuan teknis dan pelatihan.** Institusi pelatihan dan NGO dapat merancang dan memberikan suatu pelatihan dan bantuan teknis untuk organisasi berbasis masyarakat dan pemerintah.
- e) **Penelitian, *Monitoring* dan Evaluasi.** *Monitoring* dan evaluasi yang efektif terhadap sifat partisipatif suatu proyek akan memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat dan staf proyek itu sendiri.
- f) **Advokasi untuk dan dengan masyarakat miskin.** NGO menjadi jurubicara dan perwakilan orang miskin dan mencoba untuk mempengaruhi kebijakan dan program pemerintah. Ini dapat dilakukan melalui berbagai cara mulai dari unjuk rasa, proyek percontohan, keikutsertaan dalam forum publik untuk

²⁹ askensinaga.wordpress.com/.../ngo-defenisi-sejarah-peranan-pengelompokan-dan-karir/

memformulasi kebijakan dan rencana pemerintah, hingga mengumumkan hasil penelitian dan studi kasus terhadap orang miskin. Jadi, NGO memainkan peran mulai dari advokasi kepada orang miskin hingga implementasi program pemerintah; dari penghasut (pembuat opini) dan pengkritik hingga rekan kerja dan penasehat; dari sponsor proyek percontohan hingga mediator.

2.3.1 Profil Save the Children

Save the Children adalah organisasi non pemerintah (NGO) yang bekerja pada pemenuhan hak anak. Saat ini Save the Children telah beroperasi di lebih dari 120 negara untuk membawa perbaikan secara langsung bagi kehidupan anak-anak di dunia³⁰. Dalam melaksanakan program-programnya Save the Children menyediakan bantuan dalam situasi darurat (*emergency*) maupun pengembangan (*development*) jangka panjang melalui implementasi aktivitas program yang bertujuan untuk melindungi anak-anak secara tepat dan berkesinambungan. Intervensi program Save the Children meliputi beberapa bidang yakni; bidang kesehatan, pendidikan (termasuk pendidikan pada anak usia dini, pengamanan pangan, kesetaraan gender dan peningkatan ketrampilan dan pengetahuan anak dan orang dewasa. Selain bidang tersebut Save the Children juga melaksanakan program khusus seperti penelusuran keluarga dan mempertemukan kembali anak-anak dengan keluarganya yang terpisah karena situasi peperangan ataupun bencana, rehabilitasi mantan tentara anak, pengasuhan alternatif, pekerja anak, epidemic HIV & AIDS. Selain itu Save the Children juga aktif terlibat dalam mengadakan penelitian dan advokasi yang mendorong para pembuat kebijakan, politisi dan tokoh – tokoh masyarakat untuk selalu memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak- hak anak dalam setiap kebijakan yang dihasilkan.

Save the Children telah melakukan kemitraan dengan Pemerintah melalui Departemen Kesehatan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesejahteraan Sosial dan Departemen Pemberdayaan Perempuan baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten. Save the Children juga bermitra dengan asosiasi profesi dan berkolaborasi dengan donor dan badan internasional lainnya.

³⁰ Dikutip dari www.savechildren.org

Save the Children bekerja sama dengan berbagai lembaga swadaya masyarakat lokal dan organisasi keagamaan untuk menjalankan program-program di bidang kesehatan, kredit mikro dan peluang usaha, pendidikan dan perlindungan anak. Save the Children juga mendukung usaha peningkatan kapasitas bagi organisasi yang berbasis masyarakat, seperti misalnya kelompok perempuan dan relawan Posyandu. Save the Children juga memiliki komitmen untuk bekerja sama dengan sektor swasta, dan meningkatkan komitmen sektor swasta bagi kesejahteraan sosial.

2.4 Evaluasi Program

Evaluasi adalah kegiatan penilaian terhadap kesesuaian antara masukan, proses, keluaran, hasil dan dampak dalam pelaksanaan suatu proyek atau program. Claire D. Brindis mendefinisikannya ” *Evaluation is a process for describing and judging activities on the programs*”³¹. Dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah proses mengumpulkan, menganalisa, memanfaatkan segala informasi untuk perencanaan dan perbaikan program.

Evaluasi meliputi beberapa hal yaitu evaluasi kebutuhan (*need*) yang digunakan sebagai informasi dasar dan utama. Identifikasi masalah untuk menyusun perencanaan; evaluasi proses (*formative*) untuk mengukur pelaksanaan program apakah relevant dengan process, input dan output, evaluasi outcomes (*summative*) yang mengukur efek program jangka pendek, evaluasi dampak (*impact*) yang mengukur dampak program jangka panjang dan evaluasi efisiensi yang mengukur efisiensi (*input/output*) dan ditambahkan dengan *tradisional evaluation* dan *participatory evaluation*.

Traditional dan *participatory evaluation* dapat dideskripsikan sebagai berikut :

“ *Karakteristik tradisional evaluasi adalah fokus pada pemberi dana, seringkali ditentukan sebelumnya dengan menggunakan metode formal dan*

³¹ Sumengen Sutomo, *Metode praktis penelitian sosial*, 2002.

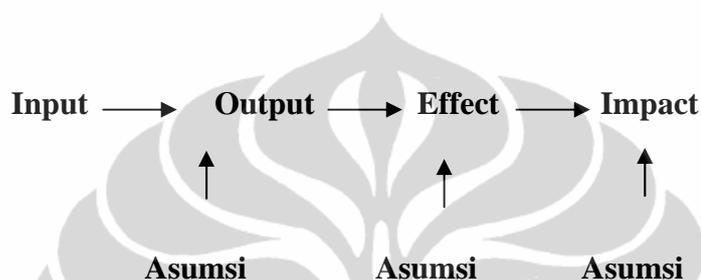
menggunakan orang dalam sebagai evaluator sementara evaluasi partisipatif, fokus pada pembelajaran, menggunakan design yang fleksibel, menggunakan metode rapid appraisal dan orang luar yang direkrut sebagai evaluator³²”

Logical Framework sering digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan dan evaluasi suatu program pemberdayaan. Dimana dalam *logical framework* mendeskripsikan hubungan keterkaitan antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*). Sementara hubungan antara keluaran (*output*) dan akibat (*effect*) menyatakan bahwa keluaran akan memberikan akibat tertentu. Hubungan antara akibat (*effect*) dan dampak (*impact*) menyatakan bahwa jika proyek terwujud ini akan membawa dampak pada sejumlah atau kebijakan yang lebih luas.

Evaluasi yang khas terhadap program pemberdayaan bertujuan agar proses pembangunan dapat lebih terfokus dengan lebih pasti menjadi pengembangan diri yang ditandai dengan fokus masyarakat dalam pemberdayaan diri. Untuk mengetahui kegiatan perkembangan dan pencapaian tujuan program (efektivitas) maka diperlukan suatu pemahaman untuk mengukur penanganan masalah melalui proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan kegiatan (efisiensi). Agar dapat mengukur keberhasilan hal tersebut dibutuhkan sebuah evaluasi program secara sistematis terhadap aturan normatif dan hasil riil (*outcomes*). Evaluasi sistematis memberikan pengetahuan yang lebih komprehensif dibandingkan dengan monitoring, pelaporan ataupun lokakarya untuk mengukur keberhasilan sebuah program. Dalam metode evaluasi program pemberdayaan lebih terfokus kepada bagaimana pola proses sosial dan hasil (*outcomes*) program, identifikasi kelemahan dan kekurangan program sehingga bisa digunakan sebagai landasan alternatif sebagai pemecahan masalah bagi tindakan selanjutnya oleh para pemegang kebijakan maupun implementor program.

³² William Booth , Radya Ebrahim dan Robert Morin, *Participatory monitoring , evaluation and reporting; an organization development perspektif for South Africa NGOs*, PACT, South Asia, 1998

Logical Framework sering digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan dan evaluasi suatu program pemberdayaan. Dimana dalam *logical framework* mendeskripsikan hubungan keterkaitan antara masukan (*input*) dan keluaran (*output*). Sementara hubungan antara keluaran (*output*) dan akibat (*effect*) menyatakan bahwa keluaran akan memberikan akibat tertentu. Hubungan antara akibat (*effect*) dan dampak (*impact*) menyatakan bahwa jika proyek terwujud ini akan membawa dampak pada sejumlah atau kebijakan yang lebih luas.



Gambar 2. Potret Logical Framework dalam Evaluasi Program

Sumber : Asian Development Bank 1992. p.25-27.

Logical framework dapat menggambarkan suatu program dari sisi tiga hubungan yang berurutan. Hubungan antara *input* dan *outcome* menunjukkan bahwa diberikan sesuatu masukan tertentu (uang, personil, material dan pengelolaan) maka akan muncul keluaran tertentu. Hubungan antara *output* dan *effect* menyatakan bahwa keluaran akan membawa akibat tertentu. Jika hubungan antara *effect* dan *impact* menyatakan bahwa akibat terwujudnya sebuah proyek maka akan memberikan dampak pada sejumlah program atau kebijakan yang lebih luas. Asumsi-asumsi yang terdapat diantara *output*, *effect* dan *impact* diartikan bahwa jika ada input maka akan terjadi sesuatu, demikian seterusnya pada masing – masing elemen tersebut.

2.5 Analisa keterkaitan antara konsep

2.5.1 Prinsip Pemenuhan CD dalam pelaksanaan program Perlindungan

Anak.

Dalam prinsip pengembangan masyarakat Jim Ife menyatakan bahwa pengembangan masyarakat haruslah berpijak dan menegakkan pada pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM). HAM merupakan komponen vital dari pengembangan masyarakat³³. Prinsip yang mendasar adalah bahwa seharusnya setiap program yang dilaksanakan berusaha menegaskan HAM dan seharusnya memungkinkan orang mewujudkan dan melakukan HAM serta terlindungi dari pelanggaran HAM. Dalam hal ini Ife menegaskan bahwa prinsip pelaksanaan program pengembangan masyarakat tidak di biarkan bertindak untuk melawan pemenuhan HAM. Selanjutnya Ife mengemukakan bahwa program pemberdayaan memiliki sinergi yang jelas antara pemenuhan hak dan masyarakat. Agar terkonstruksi pemahaman dan tewujudnya pengembangan masyarakat yang melindungi HAM, maka diperlukan beberapa cara yaitu :

- Hak-hak dan tanggung jawab berjalan beriringan. Memiliki hak berarti orang lain memiliki tanggung jawab dalam berjalan beriringan. Dengan kata lain terdapat *responsibilities* yang inheren dan hubungan-hubungan yang *reciprocal* yang terkandung di dalam hak-hak. Ini membutuhkan kehadiran orang lain dan hak-hak tidak dapat terjadi sendiri dalam lingkup seorang individu yang terisolasi
- Jika seseorang memiliki hak maka terdapat suatu kewajiban yang menyertainya untuk melaksanakan hak-hak tersebut HAM dan masyarakat yang mendorong dan mendukung pelaksanaan hak tersebut. Melaksanakan hak-hak mensyaratkan sebetulnya partisipasi dimana partisipasi merupakan sentral dan vital dari pengembangan masyarakat yang bersifat "bottom-up"
- Mempromosikan HAM merupakan suatu proses yang panjang dan kompleks untuk membangun suatu kultur HAM. Proses ini memerlukan dengan mereka yang terpinggirkan, yang suaranya tidak didengar sehingga klaim mereka.

³³ Jim Ife & Frank Tesorieoro, *Community development alternative pengembangan masyarakat di era globalisasi*, 2008, hal. 122- 127.

Proses ini merupakan proses pemberdayaan dalam bentuk hakikat dari pengembangan masyarakat.

- Pengembangan masyarakat membutuhkan hak-hak. Hak-hak merupakan suatu perancah moral yang disitu tugas masyarakat dapat berjalan. Tanpa ini pengembangan masyarakat berada dalam vakum moral.

Dalam pelaksanaan program perlindungan anak sebagai aktivitas program pemberdayaan dalam merespon kejadian bencana alam di Nias dilaksanakan sebagai wujud dari perlindungan terhadap HAM khususnya terhadap anak. Program-program perlindungan anak yang telah dilaksanakan tidak hanya berupa aktivitas sebagai bantuan kemanusiaan tetapi memberikan pengenalan akan proses pelaksanaan dan perlindungan HAM kepada anak yang kebanyakan dianggap oleh masyarakat merupakan kelompok kecil. Sehingga diharapkan proses perubahan pola perilaku dan membudaya terhadap penghargaan dan perlindungan terhadap hak-hak anak.

2.5.2. Karakteristik Pemberdayaan Masyarakat untuk Mengevaluasi Implementasi dan Dampak Program Perlindungan Anak

Secara manusiawi bencana merupakan keadaan yang tidak dapat diprediksi dan terjadi diluar kontrol. Dalam merekonstruksikan kembali tatanan dan lingkungan yang telah porak poranda dibutuhkan respon agar tatanan masyarakat tidak mengalami disfungsi dalam waktu yang cukup lama. Pada manajemen bencana khususnya terhadap bantuan darurat--dikenal dua model pendekatan yaitu pendekatan konvensional dan pendekatan pemberdayaan³⁴.

Pada pendekatan konvensional, korban dianggap tidak berdaya dan membutuhkan barang yang harus kita berikan. Terhadap kebutuhan itu pun harus ditaksir secara cepat dan umum. Dalam pendekatan ini, kebutuhan dianggap begitu mendesak

³⁴ Pengertian menurut Anderson & Woodrow, 1989, Perbedaan dua pendekatan konvensional dan pemberdayaan terutama terletak pada cara melihat kondisi korban, taksiran kebutuhan, kecepatan, ketepatan, fokus pada bantuan yang diberikan serta target yang akan dicapai.

sehingga kecepatan dan efisiensi adalah prioritas, tidak ada waktu untuk melibatkan masyarakat setempat. Fokus utama dari pendekatan ini adalah benda fisik dan material dengan tujuan akhir adalah agar keadaan kembali normal seperti sebelum terjadinya bencana alam.

Sebaliknya, pada pendekatan pemberdayaan, korban merupakan manusia yang aktif dengan berbagai kemampuan dan kapasitas. Dengan demikian, penaksiran kebutuhan dapat dilakukan seksama dengan memperhatikan kapasitas yang ada. Karena itu, pendekatan ini menekankan bahwa sejak awal sudah harus mempertimbangkan dampak jangka panjang dari bantuan luar yang mengalir serta harus menghormati gagasan dan kapasitas yang ada pada masyarakat setempat.

Dalam manajemen penanggulangan bencana juga dikenal adanya dua mekanisme. Pertama, mekanisme internal, yaitu pola penanggulangan bencana yang dilakukan unsur-unsur masyarakat di lokasi bencana, baik berupa keluarga, organisasi sosial, dan masyarakat lokal. Mekanisme itu dikenal sebagai mekanisme penanggulangan bencana secara alamiah. Kedua, mekanisme eksternal, yaitu penanggulangan bencana dengan melibatkan unsur-unsur di luar unsur-unsur yang terlibat dalam mekanisme internal. Seperti melibatkan unsur-unsur eksternal seperti pemerintah, dan dunia internasional dalam bentuk pelaksanaan berbagai kegiatan kemanusiaan.

Pembangunan dan pemberdayaan pasca bencana alam merupakan bagian dari aktivitas pembangunan yang memiliki tujuan untuk mensejahterakan dan meningkatkan kualitas, taraf hidup masyarakat pasca bencana alam terjadi. Sebagai bagian dari pembangunan maka ada beberapa pendekatan yang digunakan oleh lembaga-lembaga non pemerintah baik internasional maupun nasional dalam melaksanakan pemberdayaan bagi masyarakat. yaitu ;

- a) Pendekatan kebutuhan pokok : dalam pendekatan kebutuhan pokok terdapat preposisi bahwa kebutuhan pokok tidak dapat terpenuhi dengan baik jika kelompok masyarakat berada dalam keadaan tidak berdaya atau miskin (segala harta benda dan kebutuhan telah diporak-porandakan oleh bencana

alam) serta untuk sementara waktu tidak bisa memiliki penghasilan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang meliputi sandang, pangan dan papan.

- b) Pendekatan kemandirian, menyatakan bahwa pendekatan kemandirian (*self reliance*) atau juga dikenal dengan *self sustained* merupakan konsekuensi logis dari berbagai upaya yang dilakukan untuk melepaskan ketergantungan dari berbagai bantuan dari negara-negara industri yang mengalir secara umum dinegara-negara miskin (dunia ketiga) secara spesifik kepada negara/daerah yang mengalami disfungsi yang disebabkan oleh peristiwa bencana alam. Konsep kemandirian terfokus kepada dua aspek perpektif yaitu penekanan yang lebih diutamakan pada hubungan timbal balik dan saling menguntungkan dalam kegiatan pembangunan dan penekananan pada kemampuan dan sumberdaya sendiri.
- c) Pendekatan ketergantungan menyatakan bahwa munculnya sifat ketergantungan masyarakat kepada berbagai bantuan yang datang dari negara-negara maju dalam bentuk kegiatan kemanusiaan dapat menjadikan masyarakat semakin tidak berdaya dan mengalami keterbelakangan. Jika hal ini terus berlanjut maka pembangunan dalam masyarakat akan mengalami stagnasi dan masyarakat akan semakin terpuruk dalam masalah yang sama dan tetap dianggap belum mandiri.

Pelaksanaan program perlindungan anak sebagai bagian dari pemberdayaan dan pembangunan masyarakat yang terfokus pada anak pasca bencana merupakan hal yang kompleks. Meskipun dalam implementasi aktivitas yang dilaksanakan menggunakan pendekatan kebutuhan pokok dan kemandirian. Kompleksitas program perlindungan anak sebagian besar disebabkan tradisi di beberapa daerah memandang bahwa isu anak masih belum menjadi fokus utama, sensitif dan tabu untuk diperbincangkan. Namun implementasi program perlindungan anak yang diinisiasi oleh lembaga-lembaga I/NGO diharapkan mampu memberi perubahan arah dan cara pandang masyarakat (*behavior change*) terhadap kepentingan anak sehingga transformasi nilai-nilai perlindungan anak yang universal mampu diterjemahkan ke dalam konteks lokal yang mudah dipahami.

2.5.3 Kerangka Kerja Penelitian

Di bawah ini penulis menggambarkan kerangka kerja penelitian Evaluasi Program Perlindungan Anak Pada Masa Rekonstruksi dan Rehabilitasi Pasca Bencana Alam Nias dalam bentuk bagan.

**Gambar 3. Bagan Kerangka Kerja Penelitian
Evaluasi Program Perlindungan Anak Pada Masa Rekonstruksi Dan
Rehabilitasi Pasca Bencana Alam Nias**

