

Menghadirkan Ideologi HAM kesejahteraan pasca bencana alam : Studi tentang penanggulangan bencana pada *Internally Displaced People (IDP)* masa tanggap darurat pada bencana letusan Merapi 2010

Abstract

Internally Displaced People (IDP) are the main actors of the most vulnerable in the aftermath of the fulfillment of basic rights of life. They became the most vulnerable in a public toilet facilities, rescue livelihood, clean water and sanitation needs in post-disaster conditions. Presenting the framework of disaster management in the paradigm of welfare into something crucial to be presented. Especially in the perspective of human rights and implementation of legal mechanisms that have been formulated by the government. It must be admitted that the Government was still many shortcomings in fulfilling these basic rights, so the role of civil society as well as community-based NGOs as necessary other forces capable of responding to the provision of basic needs of the disaster for the nation. Hopefully, multistakeholders synergies this and will bring a new strategy in disaster management paradigm that is more prosperous society and uphold the values of humanity's dignity.

Keyword : Internally Displaced People (IDP), disaster management, ecosoc rights

Pengantar

Sebagai sebuah negara yang mendasarkan pada ideologi kesejahteraan yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, semestinya negeri ini tidak boleh abai kepada hak warga negara dalam mendapatkan perlindungan atas apapun yang terjadi pada dirinya. Skala pada pemenuhan hak ini menjadi mekanisme yang paling dasar bagi hubungan antara negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah dan warga negara yang selanjutnya disebut sebagai masyarakat. Berbicara mengenai Hak Asasi manusia (HAM), saat ini sudah banyak dipenuhi aturan dalam tata yuridis normatif di negeri ini, ini ditandai dengan lahirnya UU nomor 39 tentang HAM, Amandemen Pasal 28 UUD 1945 Huruf A sampai J (Bab XA), UU nomor 11 tahun 2005 tentang ratifikasi konvensi hak sipil dan politik serta UU nomor 12 tahun 2005 tentang ratifikasi terhadap kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekososbud). Namun dalam level pragmatis, persoalan pelanggaran HAM masih difokuskan pada kasus-kasus yang sifatnya terkait dengan penegakan hak sipil dan politik (Pratiwi et all, 2009, h.32-33) sedangkan untuk kasus pemenuhan HAM pada Ekosob masih diparamaterkan pada sejauh mana pemerintah mampu untuk mengatasinya, termasuk pemakluman bahwa negeri ini masih dikategorikan oleh perserikatan negara-negara G-20 sebagai negara yang berkembang (developing), sehingga

timbullah pemakluman-pemakluman atas keterbatasan peran pemerintah itu dalam penanganan pemenuhan Hak Ekososbud.

Sesungguhnya Pemenuhan hak kewargaan menjadi sebuah keniscayaan baik dalam kondisi normal ataupun *chaos* sekalipun. Seberapapun bahayanya sebuah kondisi yang dialami masyarakat, negara harus hadir, termasuk dalam kondisi saat menghadapi risiko kemanusiaan yang penulis bingkai dalam lokus kajian ini sebagai kondisi malapetaka akibat terjadinya bencana alam (*natural disaster*). Dalam kajian Blaikie et all (2004,h.45) risiko itu sendiri muncul akibat terpaan bahaya (*hazard*) dikalikan dengan kerentanan (*vulnerabilty*), artinya sangat penting bagi setiap individu manusia untuk mempersiapkan risiko sebagai sebuah konsekuensi dari akibat-akibat guncangan alam yang tidak kesemuanya dapat terprediksi. Kerentanan yang didefinisikan disini berasal dari kerentanan yang mengacu kepada kehancuran , gangguan, dan kerusakan pada lingkungan tertentu. Selain bencana itu sendiri yang terjadi secara alamiah maka disertai juga dengan bencana yang terjadi akibat guncangan alamiah yang menyertai sehingga mengakibatkan bencana sosial yang ini mengakibatkan bahaya melebihi bencana alam itu sendiri, dengan titik sentral disini adalah efek panjang terjadinya bencana sosial pasca bencana alam tadi. Dalam penelitian Alexander dalam Blaikie et all (2004, h.45) bahwa ini mengenai pada pemulihan kondisi korban bencana alam, penggantian sumber daya fisik dan juga mata pencaharian yang sebagian besar penduduk khususnya pada lereng Gunung biasanya memanfaatkan sumber alam di sekitar lingkungannya sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Bahaya yang mengancam kehidupan manusia sesungguhnya muncul dengan sendirinya sebagai akibat dari adanya interaksi manusia dengan suatu gunung api aktif dan pendayagunaan sumber-sumber daya alamnya (Sheet & Grayson, 1979, h.165). Dengan demikian tidak mungkin pemerintah sebagai pelindung warganya membiarkan bencana sosial ini terjadi tanpa bantuan sinergis dari stakeholders pengambil kewenangan. Tentu peran untuk menghadirkan ini seharusnya dimulai dari negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang dapat menggunakan alat kekuasaannya untuk mengendalikan pemerintahan, termasuk di dalamnya adalah penjaminan hak-hak sipil bagi masyarakat.

Adalah Internally Displaced People (IDP) yang menjadi kajian dari eksekusi manusia yang terkena penyebab risiko tadi. Pada kasus ini sebetulnya masyarakat yang terkategori

sebagai IDP ini mengalami krisis kehidupan yang luar biasa, dimana dia kehilangan tempat tinggal, terpisah dari orang-orang terkasih, juga menjadi seorang yang tidak stabil secara mental akibat dentuman musibah yang datang tak terduga. Sebagai sebuah konsekuensi, semua warga dunia akhirnya harus dihadapkan pada sebuah realitas bahwa Alam tempat mereka hidup mulai tak bisa akur dengan dengan kemauan mereka, katakanlah sebuah teknologi sudah diantisipasi sedemikian untuk menyelamatkan mereka dari ancaman degeneratif bumi, tetap saja itu semua terjadi dan seolah manusia tetap kalah dibuatnya. Dalam pengertian United Nation High Commision for Refugees (UNHCR) pengertian IDP diartikan sebagai *Orang-orang dalam jumlah besar telah dipaksa untuk meninggalkan rumah mereka secara mendadak atau tanpa diduga-duga sebagai akibat pertikaian bersenjata, perselisihan internal, kekerasan kekerasan sistemik terhadap hak-hak asasi manusia atau bencana alam atau yang ditimbulkan oleh manusia dan berada dalam wilayah kekuasaan negara mereka* (UNHCR 2010). Dalam pengertian awal menurut UNHCR Ini dibedakan dengan pengertian pengungsi (refugees) yang hampir secara umum banyak kalangan mendefinisikan relatif sama, perbedaan ini berkenaan pada pergerakan populasi IDP yang tidak melintasi perbatasan internasional untuk menemukan tempat, tetapi tetap di dalam negara asal mereka. bahkan apabila mereka terpaksa melintas batas negara sesungguhnya ini diakibatkan oleh peran negara yang sangat minim dalam memenuhi kebutuhan mereka sehingga ada aktivitas untuk melintas batas negara. Berbeda dengan pengungsi dalam istilah yang dimaknai UNHCR diidentikkan dengan sebuah situasi kondisi konflik, perang dan juga kejadian luar biasa seperti pembunuhan massal (genocida) sehingga kemungkinan untuk melakukan perpindahan melintas batas negera menjadi lebih massif atau acapkali terjadi. Pada perkembangannya karena UNHCR ahli untuk menangani pengungsi secara umum, maka UNHCR juga turut berpartisipasi dalam penyediaan peran utama dalam mengawasi perlindungan dan kebutuhan penampungan pengungsi serta koordinasi dan pengelolaan kamp-kamp seperti pada kasus bencana tsunami Samudera Hindia tahun 2004, gempa bumi pada tahun 2005 dan banjir tahun 2010 di Pakistan dan 2008's Topan Nargis di Myanmar.

Studi penanganan bencana secara umum di Indonesia, menjadi sebuah kajian menarik untuk diikuti, ini dikarenakan pola penanganan bencana terhadap IDP yang banyak menuai

sorotan, terutama apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mencukupi kebutuhan penanggulangan pasca bencana yang terjadi yang dinilai masih diskriminatif dalam menempatkan hak-hak warga sipil sebagai manusia yang harus dilindungi. Berdasarkan studi dari Lassa (2006, h.1) ada beberapa hal yang mengindikasikan praktik tersebut, *pertama*, pada situasi pra-bencana (normal) saja pendataan kependudukan yang up to date dengan pemisahan jender, kelompok umur, *breakdown* berdasarkan tingkat kesejahteraan (*well-being*) dan kerentanan tidak terpetakan. tentu saja ini memperburuk respon pasca terjadinya bencana, dalam kasus Gempa Bumi Bantul tahun 2006, masih dibutuhkan revitalisasi pendataan kependudukan (yang sensitif jender, kelompok umur rentan, dsb) sebagai bagian dari integral proses kesiapsiagaan terhadap bencana sehingga targetting pasca bencana menjadi lebih mudah penanganannya. *kedua*, Pola distribusi risiko baik di tsunami Aceh tahun 2004 dan gempa Bantul 2006, memberikan kesimpulan bahwa korban bencana tidak ditakdirkan dan dipaksa untuk terbunuh oleh alam, tetapi oleh kebijakan penanganan bencana yang buruk (*poor disaster governance*) baik sebelum, selama dan sesudah bencana (*pre, during and after*).

Pada gempa Bantul misalnya, faktor kerentanan fisik infrastruktur pondasi rumah akhirnya menjadi sebuah penunjang terjadinya sebuah risiko, dan jelas bahwa standar infrastruktur bangunannya ternyata memang berkualitas bangunan yang rendah sehingga mudah runtuh ketika terjadi guncangan gempa; *ketiga*, tidak terlihatnya pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya saat terjadinya bencana alam secara optimal. Padahal mandat UNECOSOC tentang hak ekonomi, sosial dan budaya (UU no 11 tahun 2005) yang sudah diratifikasi oleh pemerintah seharusnya berlaku baik dalam situasi normal maupun bencana. Kemudian pemerintah, sebagai contoh dalam penanganan gempa bumi bantul 2006, berjanji akan memberikan biaya perbaikan rumah yang rusak dengan klasifikasi rumah ringan rusak 10 juta, rusak sedang 20 juta, dan rusak berat 30 juta. Juga pemberian jatah hidup (*living cost*) selama tiga bulan sebesar Rp.3.000,-/orang/ hari; bantuan peralatan rumah tangga juga pakaian warga masing-masing senilai Rp.100.000,-/orang. Namun hingga sebulan berlalu tak juga janji itu direalisasikan. Janji itu hanyalah janji kosong (Marbun et all, 2007, h.351). Begitupun dengan penanganan kondisi bencana di Aceh yang justru melibatkan banyak bantuan asing dan pendirian Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR) Nias dan Aceh yang ternyata

tetap saja menuai masalah karena terkesan tidak transparan dalam penyelenggaraannya, menurut laporan Katahati Institute Aceh, keberadaan BRR juga disoroti dikarenakan banyak menerima bantuan dari Donor Internasional dan juga lembaga / yayasan asing, serta telah terjadi pembengkakan jumlah dan nilai kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Kepulauan Nias, khususnya pada belanja di bidang Ketertiban, Keamanan dan Ketahanan Masyarakat (K3M) di Satuan Kerja yang terkait dengan Polri, TNI dan Matra Integratif Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Nanggroe Aceh Darussalam-Nias, memandang bahwa telah terjadi praktek-praktek penganggaran dan penggunaan dana Rehalibilitasi dan Rekonstruksi yang ganjil untuk institusi keamanan di Aceh Paska Tsunami dan MoU Helsinki. Dalam realisasi maupun rencana belanja K3M telah terjadi keteledoran di BRR, dengan cara melampau Perpres No.30 tahun 2005 tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD dan Nias. Dan, kebijakan BRR tersebut jelas bertentangan dengan UU No 34 tahun 2004 tentang TNI yang mengatur sumber anggaran TNI berasal dari APBN (Rizha et al 2008, h.6).

Berdasarkan beberapa uraian penanganan bencana tersebut maka terlihatlah penanganan carut marut yang cenderung politis dan tidak terstruktur dengan baik, soal jatah hidup atau pemberian penggantian biaya rumah rusak misalnya, pemerintah di awal terjadinya gempa langsung memberikan optimisme untuk mencukupi kebutuhan masyarakat itu, namun yang terjadi ternyata pernyataan pemerintah itu justru malah membuat persepsi masyarakat terhadap pemerintah menjadi semakin tak baik dan cenderung mendiskriminasi mereka dan benar akhirnya semua itu tak terealisasikan dengan baik. Ini akhirnya menurut penulis menjadi sebuah kajian yang menarik untuk ditelusuri lebih lanjut, apakah memang pemerintah selama ini tidak pernah punya mekanisme atau persiapan terhadap terjadinya sebuah bencana alam?. atau jangan – jangan peran yang ada dalam penanganan bencana sesungguhnya hanya akan dilakukan dengan baik apabila ada kepentingan dari pihak penguasa tersebut terhadap masyarakat sekitar misal akan adanya Pemilukada, biasanya dalam kondisi ini pemerintah *incumbent* yang ingin lagi berkuasa cenderung mencukupi kebutuhan warganya guna kepentingan pencalonan diri suatu pemerintahan di masa yang akan datang. Selanjutnya makalah ini akan memulai dari telaah historis mekanisme Undang-Undang dalam terjadinya penanganan bencana alam, kemudian bagaimana komitmen pemerintah lewat UU dalam

penanganan warga negara yang menjadi korban bencana alam atau yang disebut IDP tadi, termasuk penulis akan menelaah beberapa rujukan internasional yang turut bersinggungan dengan hal tersebut, setelah menelaah studi kasus penanganan Bencana Merapi 2010 sebagai kasus terbaru yang masih saja menuai kontroversi apakah dia *nation state* atau *community based state*, dan terakhir *lesson drawing* yang bisa dipetik dari kasus tersebut dengan pendekatan pada apa yang dilakukan pemerintah dalam mencukupi hak-hak IDP ini.

Penanganan IDPs pasca bencana sebagai bagian dari realisasi pemenuhan hak ekososbud

Skema pemenuhan hak masyarakat dalam kondisi pasca bencana sebetulnya sudah tertata pada beberapa regulasi yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. artinya tidak ada alasan bahwa sistem UU di negeri kita belum mengatur terkait sebuah hal yang dimaknai malapetaka tersebut. Posisi negara dalam hal hak ekonomi, sosial dan budaya mempunyai tiga kewajiban yakni kewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak tersebut bagi warganya (Sulardi et al, 2009, h.57). Untuk menelaah posisi negara tadi maka mari kita tinjau sejenak dari proses awal pada Universal Declaration of Human Rights tahun 1948 pada pasal 25 Ayat (1) *Setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan untuk dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatannya serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda, mencapai usia lanjut atau mengalami kekurangan mata pencarian yang lain karena keadaan yang berada di luar kekuasaannya.;* (2) *Para ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.* Kemudian pasal ini kemudian diturunkan kedalam *The International Covenant on Economical and Social Rights* (ICESCR) yang telah disepakati sebagai bagian dari hukum HAM Internasional (*The International Bill of Rights*) pada kovenan ini Pasal 11 ayat (1) juga menyebutkan bahwa *negara-negara pihak kovenan mengakui setiap hak orang atas standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk sandang, pangan, dan perumahan yang layak dan atas perbaikan kondisi yang terus menerus. Negara-negara pihak akan mengambil langkah-langkah yang layak untuk mematuhi perwujudan ini, dst* (Asplunds et

all, 2008, h. 129). Selanjutnya mekanisme ini juga diadopsi oleh beberapa lembaga internasional seperti *United Nation International Strategi for Disaster Reduction (ISDR)*, *Inter Agency Standing Committee (IASC)*, serta dalam ASEAN Agreement of Disaster Management and Emergency Response (AMMDM) sebagai perwakilan di kawasan Asia Tenggara yang juga mempunyai kesepakatan dalam usaha untuk mengurangi *risk disaster*. Pada pembukaan UUD 1945 sudah disebutkan beberapa pasal yang ditempatkan sebagai pemenuhan kebutuhan hak dasar yakni pasal 28 c (1) *hak untuk mengembangkan diri melalui kebutuhan dasar*; pasal 28 h (1) *hak untuk hidup sejahtera lahir & batin, hak bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan yang sehat; hak memperoleh pelayanan kesehatan*. Nah Indonesia telah meratifikasi kedalam UU no 11 tahun 2005 tentang pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak ekonomi, sosial dan budaya dengan spesifikasi target pada pasal 11 & 12 ayat 1, 2, 3. Secara umum berarti Indonesia secara dasar berarti turut menyepakati dengan ketentuan hukum internasional yakni memberikan pengakuan terhadap warga negara hak untuk bekerja, hak untuk kehidupan yang layak, hak atas lingkungan yang sehat, hak atas pengembangan budaya, hak untuk mendapatkan pendidikan, dsb. Hak atas penghidupan yang layak adalah ditujukan hal-hal yang meliputi hak atas kecukupan pangan, papan, dan sandang.

Bagaimana dengan IDP sendiri?. Yang notabene adalah para korban bencana alam yang hidup yang ditakdirkan dalam kondisi krisis. Paragraf diatas cukup memberikan eksplorasi bahwa dalam mekanisme HAM internasional mengakui kemerdekaan hak atas individu yang melekat dalam dirinya sekaligus menjamin setiap kebutuhannya. Terkait IDP baik dalam ICESCR ataupun UDHR sudah termaktub dengan jelas apa saja yang menjadi hak mereka dalam mencukupi hidupnya di saat darurat tersebut. Ini diakui dengan kesepakatan PBB tahun 1988 yang telah mendefinisikan posisi IDP tersebut, prinsip secara general orang yang menjadi korban bencana alam berhak mengakses hak yang sama dibawah rujukan hukum HAM seperti biasanya sesuai dengan ketentuan negara dan tidak diskriminatif (IASC 2008). IASC juga menegaskan soal pentingnya memproteksi kebutuhan dasar manusia pasca bencana alam : (1) *pada penyediaan kebutuhan kemanusiaan tidak boleh mendiskriminasi ras, warna kulit, bahasa, sex, agama, perbedaan pandangan politik, nilai nasional / sosial, perumahan, kelahiran, umur, ketidakmampuan akses*. (2) *Setiap orang berhak untuk dipenuhi haknya dalam kehidupan*

standar kemanusiaan bagi seorang individu atau dengan keluarganya. Dalam skala minimal dia berhak untuk mendapatkan (a) makanan yang bergizi dan air minum yang bersih; (b) kebutuhan dasar tempat tinggal; (c) pakaian yang pantas. (3) setiap orang berhak untuk mendapatkan hak kesehatan, dalam skala minimum pada paparan terkena bencana alam, mendapatkan pelayanan kesehatan dan sanitasi adalah sebuah keharusan. Ketentuan dalam proteksi operasional IASC ini merndasarkan kepada Art.2 in conjunction wit Art.22 dan 25 UDHR; Art.2,para.2 CDESCR; Art.11 dan 12 CDESCR.

Dalam prinsip tersebut IASC merujuk beberapa hal penting yakni terutama acces pada kebutuhan dasar manusia yakni *Selama dan setelah fase darurat bencana, maka harus disediakan makanan yang cukup, air dan sanitasi, tempat tinggal, pakaian serta pelayanan kesehatan dasar kepada para korban bencana alam yang membutuhkan barang-barang dan pelayanan tersebut. Penyediaan makanan serta pelayanan harus tanpa jenis diskriminasi apapun, dst (Harper 2009, h.55)* pemberian bantuan diatas harus disesuaikan dengan barang dan jasa tersebut tersedia bagi (1). Ketersediaan mengharuskan bahwa barang dan jasa tersebut tersedia bagi para korban dalam kualitas dan kuantitas yang cukup, (2). Aksesibilitas mengharuskan bahwa barang dan jasa tersebut dapat diakses oleh semua pihak tanpa diskriminatif, (3). Akseptabilitas merujuk kepada kebutuhan untuk memberikan barang dan jasa yang sesuai dan peka terhadap gender dan usia, (4). Adaptabilitas mengharuskan bahwa barang dan jasa tersebut harus diberikan dengan cara-cara yang cukup fleksibel guna disesuaikan dengan tahapan yang berbeda yakni saat tanggap darurat, rekonstruksi dan juga saat pengungsi kembali.

Selanjutnya mari kita lihat dalam ketentuan IDP pada negeri ini khususnya yang berdasar pada akses kebutuhan dasar seperti pada penjelasan diatas, Di Indonesia sebelum Bencana Tsunami Aceh 2004, pemerintah belum mempunyai UU yang cukup tangguh untuk merespon para korban bencana alam. Aturan yang awal ada yakni hanyalah Inpres Presiden RI tahun 2005 tentang kegiatan tanggap darurat dan perencanaan serta persiapan rehabilitasi dan rekonstruksi di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan propinsi Sumatra Utara itupun tidak mengatur secara spesifik seperti apa penanganannya, kemudian pasca gempa Bantul tahun 2006, Pemerintah memperhatikan kebijakan soal penanganan bencana ini pada Rencana Kerja

Pemerintah (RKP) tahun 2007 yang menetapkan terkait rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh, Nias, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Jawa Tengah, serta proses Mitigasi. Inipun negara tidak melakukan adopsi atas kebijakan soal IDP dalam proses penanggulangan bencana, aturan saat pertama itu hanya pada bagaimana yang harus dilakukan dalam pertimbangan mekanistik saja. Kemudian akhirnya terbentuklah pada UU No 24 tahun 2007 yang juga atas dukungan dari masyarakat Peduli bencana Indonesia (MPBI) dalam membuat sejumlah rumusan soal pengaturan hak-hak pokok yang wajib dipenuhi negara pada para korban bencana alam IDP ini. Pada pasal 48 tentang tanggap darurat, ayat 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.* Kemudian ayat ini ditegaskan lagi dengan penekanan pada pasal 48 huruf d pada Pasal 53 tentang pemenuhan kebutuhan dasar yakni ayat a).*Kebutuhan air bersih dan sanitasi; b). pangan; c).sandang; d).pelayanan kesehatan; e).pelayanan psikososial; dan f). penampungan dan tempat hunian.* Dipertegas kembali dengan Pasal 54 yakni *“penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar.”*

Dari telaah pasal 48 ayat a-f; Pasal 53; Pasal 54, tersebut sesungguhnya pemerintah Indonesia telah membuat mekanisme administratif tentang pentingnya perlindungan terhadap korban bencana alam atau pengungsi yang dalam pengkategorisasiannya sesuai dengan mekanisme hukum HAM internasional yakni Universal Declaration of Human Rights tahun 1948 pasal 25; ICESCR pasal 11 ayat 1; ISDR; AISC, dan AMMDM. Secara telaah khusus IDP, Peraturan hukum di Indonesia sudah mengacu pada mekanisme IASC serta ketentuan hukum nasional UUD 1945 pasal 28 c (1); 28 h (1); 28 g (1) serta UU Ecosoc pasal 11 & 12 ayat 1, 2, 3.

Implementasi pemenuhan hak IDP dalam Bencana Letusan Merapi 2010

Pemenuhan hak IDP dalam secara mekanisme dalam kerangka legal hukum di negeri ini sudah terjamin dalam UU No 24 tahun 2007, sebagaimana data yang telah disajikan diatas. Kejadian bencana alam tentu saja mengakibatkan berbagai macam persoalan, tidak saja bagi

masyarakat korban bencana alam, namun juga bagaimana pemerintah harus tetap menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik saat kondisi tersebut.

Letusan Gunung Merapi tahun 2010, mengalami beberapa kali letusan dengan letusan terbesar pada 28 Oktober dan 5 November 2010. Nah ini diperparah juga dengan letusan awan panas yang mencapai radius dari 5 Km ke 10 Km dan yang terakhir 15 Km. Ini jelas meleset dari perhitungan pemerintah Sleman yang hanya akan mengamankan warganya di radius 5 km berdasar pada letusan Gunung Merapi tahun 2006 (Dokumen rencana Kontijensi 2009). Tentunya ini menambah Kawasan Risiko Bahaya (KRB) Merapi diperluas. Pemerintah pasca letusan erupsi pertama 28 Oktober 2010 menurut berita yang dilansir dari vivanews.com (2010) menyiapkan beberapa tujuh barak pengungsian yakni Kepuharjo, Glagaharjo, Umbulharjo, Purwobinangun, Hargobinangun, Wonokerto dan Girikerto, hingga kini telah disinggahi oleh 14.223 pengungsi di wilayah Sleman.

Di lain sisi pasca erupsi terbesar kedua tanggal 6 november, BPPTK melihat bahwa jarak luncur awan panas akibat letusan Merapi tercatat sejauh 14 kilometer di Dusun Bronggang, Cangkringan, Sleman, DIY (Harian Kompas, 6/11/2010, h.1), menyusul sejumlah barak pengungsian dipindah ke tempat yang lebih aman. di Sleman khususnya Barak pengungsian terpadu dipindah ke stadion Maguwoharjo, Depok, Sleman. Perpindahan massal pengungsi dari barak-barak di 3 kecamatan di lereng Merapi tersebut, menimbulkan permasalahan baru, setidaknya yang disesalkan jumlah fasilitas MCK masih sangat minim, hanya sekitar 60 unit, sementara pengungsi pada hari tersebut mencapai 40 ribu orang (Harian KR, 6/11/2010, h.5). Lebih lanjut Eko, salah satu pengungsi dari Desa Kepuharjo Kecamatan Cangkringan, menegaskan keluhannya bahwa minimnya fasilitas MCK yang tak sebanding dengan jumlah pengungsi menjadi kendala yang cukup serius. Dari sekitar 60 unit MCK, beberapa diantaranya dalam kondisi mampet, hingga menyebabkan terjadinya genangan air kotor dari limbah WC yang mengancam kesehatan pengungsi.

Selain itu dapur umum belum tersedia di barak pengungsian maguwoharjo ini, meski akhirnya gerakan solidaritas masyarakat lewat aksi pembagian nasi bungkus menjadi garda depan penyelamat pengungsi dalam mencukupi kebutuhan makan dalam kondisi yang

memprihatinkan tersebut. Hal lain dalam kecukupan kebutuhan pribadi warga di pengungsian juga turut memprihatinkan seperti diungkapkan oleh beberapa pengungsi lain Muji Rahayu dan Partiyah warga Dukuh Losari dan Dukuh Bawukan, Kecamatan Manisrenggo, dimana peralatan mandi sulit didapatkan meski sudah minta ke pos penjaga barak, kalau dikasih sabun mandi dan pasta gigi hanya satu, padahal jumlah keluarganya mencapai tujuh orang, selain itu Partiyah juga membutuhkan makanan ringan untuk anak, karena saat itu yang disediakan kebanyakan adalah makanan orang dewasa, makanan camilan saat minim ditemukan (Harian KR, 8/11/10, h.7).

Letusan Merapi ini juga membawa dampak di sekitar lingkungan misal dalam hal keamanan mata pencaharian sebagai sumber kehidupan pengungsi, kebanyakan dari mereka sangat mencemaskan sapi ternaknya. Dari hasil penelitian, Achmad Kasiyani (2010), Pembudidaya peternakan masyarakat di kawasan erupsi didominasi oleh pemeliharaan sapi perah, kemudian diikuti oleh sapi potong dan kambing. Pembudidaya sapi perah dikawasan tersebut merupakan 85 – 90 % dari total pembudidaya sapi perah di DI Yogyakarta. Dari 6.000 - 7.000 ekor sapi perah di DI Yogyakarta 5.800 – 6.500 ekor berada di kawasan lereng Merapi. 4.100 ekor berada di kawasan yang terkena bencana erupsi Merapi. Perkiraan kerugian dan kerusakan penduduk yang berusaha tani di pembudidayaan peternakan akibat bencana Merapi mencapai Rp. 51.555.625.000 (lebih dari 51 milyar).

Maka tak heran saat dalam masa pengungsian pun para pengungsi kembali ke dusun siang harinya untuk memberi makan ternak meski status Merapi masih dinyatakan awas. dalam informasi yang diperoleh dari Bali post (3/11/10) dikatakan bahwa para pengungsi setiap pagi kembali ke dusun, untuk memastikan pakan ternak sapi yang selamat dari semburan awan panas, tanpa itu, dikhawatirkan sapi / ternak mereka akan kelaparan dan mati mendadak, sementara mereka meninggalkan kampung halaman akibat terkena semburan awan panas. Kebanyakan dari mereka ada yang berjalan kaki, naik motor atau juga menaiki truk yang diinisiasi bersama oleh warga dan juga penjaga pos pengungsian untuk mengantar jemput warga yang akan pulang untuk memberi makan ternak mereka.

Pemerintah sendiri sebetulnya melalui menko Kesra, Agung Laksono, telah menjanjikan pembelian hewan ternak para pengungsi Merapi, bahkan pemerintah pusat telah menganggarkan dana hingga 100 miliar (Metro TV. news. com, 2010). Namun, hal ini diragukan oleh Asmo Sumardi, 65 tahun, pengungsi asal Blorong, Desa Sidorejo, Kecamatan Kemalang, Klaten yang mengaku hampir setiap pagi dia kembali ke rumahnya yang terletak sekitar 7 km dari puncak Merapi untuk memberi pakan dua ekor sapi, serta siang hari dia sudah kembali turun ke lokasi pengungsian, dia merasa bahwa pemerintah hanya menjanjikan lewat lisan saja, ada beberapa sebab yang diyakini olehnya yakni, Pertama, karena petunjuk pelaksanaannya belum jelas. Kedua, kerepotan menghadapi prosedur penggantian. Ketiga, terkait bagaimana bila ternaknya jadi kurus. Ini tentu juga akan mempengaruhi kapasitas produksi ternak.

Dan benar ratusan Ratusan warga Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Yogyakarta, yang ternaknya mati akibat bencana letusan Gunung Merapi, melakukan aksi unjuk rasa di Komplek Pemerintah Kabupaten Sleman menuntut untuk direalisasikan janji ternak mereka. warga mendatangi Pemerintah Kabupaten Sleman dengan menumpang 17 truk dan dua mobil bak terbuka. Koordinator aksi, Pardjo mengatakan bahwa pemerintah pusat harus segera merealisasikan janjinya untuk membeli ternak, baik yang hidup maupun yang mati, apalagi kebanyakan dari mereka sekarang sudah tidak mempunyai kandang akibat rumah yang juga terkena awan panas (Harian Republika, 6 / 12 / 10). Himbauan ini tentunya sudah berjalan sekian waktu, dan hingga hari inipun ternyata belum ada kepastian terkait mekanisme dan juga bagaimana penyelesaian terkait ternak ini dari pemerintah.

Muhammadiyah Management Disaster Centre (MDMC) sebagai sebuah organisasi kemasyarakatan Muhammadiyah mempunyai beberapa 40 titik barak pengungsian yang dijadikan perlindungan bagi masyarakat, Muhammadiyah sebagai organisasi civil society melakukan pendampingan sekaligus penanggulangan bencana berbasis masyarakat, diantaranya dengan mengerahkan sumber daya yayasan yang ada seperti Rumah sakit PKU Muhammadiyah, Pendampingan psikososial yang bekerjasama dengan unit konseling di Universitas Muhammadiyah dan Majelis Pemberdayaan Masyarakat (MPM) PP Muhammadiyah, salah satu sayap majelis yang concern menanganai pemberdayaan

masyarakat, membuat lokasi pengungsian ternak sapi di Balecatur, Gamping, Sleman dengan kapasitas 70 sapi. Sapi yang diungsikan diprioritaskan sapi dari pengungsi Merapi yang tidak mampu secara ekonomi. MDMC mampu mengevakuasi pasca Erupsi Kamis malam (4/11/2010) penduduk di lereng Merapi di dalam radius 20 KM dari puncak harus mengungsi. Penanggulangan Bencana (BNPB) hingga Selasa pagi (09/11/2010) mencatat jumlah pengungsi yg tersebar di sekitar Merapi mencapai jumlah 320.090 orang. Sejumlah 30.130 orang diantaranya (sekitar sepuluh persen) memadati lokasi pengungsian yang dikelola oleh warga Muhammadiyah. Selain itu juga Muhammadiyah Disaster Management Center (MDMC) mencatat jumlah pengungsi pada lokasi pengungsian yang dikelola warga Muhammadiyah kecenderungannya bertambah. Kenaikan terbesar ada di Kabupaten Sleman Yogyakarta dan Klaten di Jawa Tengah. Di wilayah Sleman Muhammadiyah mengambilalih pengelolaan yang sebelumnya barak-barak pengungsian hanya dikelola oleh pemerintah.

Menakar Peran negara versus Civil Society post bencana letusan Merapi 2010

Dalam tinjauan David beetham (2003,h.89) hak-hak masyarakat menjadi sesuatu yang krusial untuk dipenuhi utamanya di negeri yang menganut paham demokrasi, ini sangat terkait dengan erat, dimana masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dan negara dalam hal ini pemerintah menjadi sebuah kekuatan struktur yang mampu mencukupi kebutuhan hak akan masyarakat sebagai sebuah individu yang melekat pada dirinya sebagai sebuah penjunjangan tinggi hak sipil politik maupun ekonomi, sosial dan budaya. Amartya Sen dalam Susetiawan (2009,h.37) juga mengatakan bahwa individu menjadi sebuah agensi atau aktor dalam mendapatkan kebebasan (freedom). Kemerdekaan individu yang dimaksud disini adalah sebagai komitmen sosial (social commitment) yang menjadi dasar dalam memahami pembangunan dan kesejahteraan.

Melihat beberapa kondisi penanganan riil IDP diatas, kalau ditilik dari penanganannya negara tidaklah abai secara prosedur administratif, misal pada penyediaan barak pengungsian pada letusan Merapi pasca 28 oktober 2010, Pemerintah Sleman sudah menyediakan barak pengungsian yang sudah disiapkan di 7 titik barak pengungsian yang sudah diuraikan seperti diatas, menyediakan pelayanan kebutuhan masyarakat saat di pengungsian. Kemudian juga

menyediakan barak pengungsian terpadu pasca bencana Merapi tanggal 5 November 2010. Secara aturan dalam mekanisme pertolongan tanggap darurat pada UUD 1945 pasal 28 c (1) ; 28H (1) dan 28 G (1) serta turunannya pada pasal UU 24 tahun 2007 pasal 48 ayat a-f; Pasal 53; Pasal 54, sudah dilakukan. Namun banyak yang menjadi catatan bahwa pemerintah ternyata belum mengacu kepada substansi dari penyediaan kebutuhan dasar pokok itu sendiri, contohnya pada barak pengungsian Maguwohardjo yang secara kelengkapan perbandingan jumlah pengungsi dengan jumlah MCK yang tidak seimbang, akibatnya penyakit pun rawan menghampiri pengungsi dan jelas pengungsi tak merasa 'sejahtera' dalam pemenuhan kebutuhan biologisnya. Air Bersih dan Sanitasi adalah unsur mendasar yang menentukan kelangsungan hidup pada tahap awal suatu bencana. Orang-orang yang terkena dampak bencana pada umumnya lebih mudah menjadi sakit dan meninggal karena penyakit yang pada umumnya sangat terkait dengan sanitasi yang tidak memadai, kurangnya pasokan air bersih dan buruknya kebersihan. Kecukupan Air dan Jamban menjadi keharusan di setiap lokasi pengungsian untuk memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari. Jamban yang tidak cukup jumlah dan kualitasnya berdampak pada timbulnya banyak kotoran tinja disekitar barak pengungsian, dan keadaan ini sangat berbahaya terhadap timbulnya penyebaran penyakit kolera, tifus perut, diare berdarah dan lain sebagainya.

Kemudian pada fungsi Dapur umum saat di pengungsian ternyata inipun tak dicukupi langsung di hari pertama pengungsian di barak Maguwoharjo, sehingga melibatkan peran serta masyarakat dalam memenuhi kebutuhan mereka dalam wujud nasi bungkus yang diorganisir oleh masyarakat dalam penyampaian. Termasuk instruksi dari GKR Hemas yang turut aktif berpartisipasi dalam gerakan nasi bungkus guna membangkitkan solidaritas sosial antar warga DIY. Dalam spirit ini sebetulnya Analisis kritis terkait berkembangnya nilai-nilai budaya dan sosial di masyarakat ini, bisa dikatakan sebagai modal sosial. Menurut Coleman dalam Field (2010, h.32) modal sosial adalah sebuah modal yang merepresentasikan sumber daya karena hal ini dalam hal ini melibatkan harapan akan reciprositas dan melampaui individu mana pun sehingga melibatkan jaringan yang lebih luas yang hubungannya diatur oleh tingginya tingkat kepercayaan dan nilai-nilai bersama. Mosca dalam Varma (2007,h.206-207) menyebutkan bahwa di setiap masyarakat yang berbentuk apapun senantiasa muncul dua kelas, yaitu kelas

yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah memiliki jumlah yang sedikit, memegang semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan. Kekuatan kelas ini jugalah yang disebabkan oleh instruksi dari GKR Hemas yang notabene adalah logika simbolik seorang ratu sebagai pemersatu rakyatnya, artinya ada akulturasi pemahaman yang selaras antara ratu dan rakyatnya dalam proses penyiapan nasi bungkus ini.

Kemudian terkait mata pencaharian (livelihoods) penduduk di sekitar merapi, pemerintah tak cukup sigap untuk mengamankan hewan-hewan ternak yang selama ini menjadi lumbung utama pendapatan masyarakat di lereng merapi, akibatnya beberapa warga harus dengan rela pulang ke rumahnya yang saat itu masih dalam keadaan awas. Masyarakat justru difasilitasi oleh Pemerintah untuk kembali ke rumah mereka bahkan ketika Merapi masih dalam kondisi awas, guna keperluan memberi makan hewan ternak mereka agar tetap sehat, sekilas mungkin ini tidak masalah, namun ada catatan yang sangat krusial yang bisa dipetik yakni, setega itukah pemerintah membiarkan masyarakat untuk kembali ke daerah bahaya?. Kenapa pemerintah justru tidak merelokasi hewan ternak yang ada pada suatu tempat, di dekat lokasi barak pengungsian misalnya, ini justru lebih membuat masyarakat aman dan mudah secara akses. Absennya logika berfikir negara dalam kerangka 'sejahtera' pada manajemen risiko ini jelas semakin membuat masyarakat semakin berisiko dalam masa terjadinya post bencana ini justru menjadi potret baru, betapa negara gagal dalam menjamin keamanan dan sumber-sumber penghasil kebutuhan untuk kecukupan hidup masyarakat lereng merapi sehari-hari. Apalagi sudah dijelaskan di uraian diatas bahwa penghasilan dari hasil ternak sapi dalam keadaan kondisi normal bisa mencapai puluhan juta rupiah omzetnya. Dalam Mekanisme pengaturan HAM, warga merapi sebetulnya boleh melaporkan kondisi hal ini kepada Amnesty International terkait pelanggaran yang telah dilakukan negara dalam ketidakmampuannya mencukupi kebutuhan hak-hak dasar beserta mata pencaharian pada kondisi *post* bencana.

Dalam kondisi kekosongan pemahaman substansial negara inilah, akhirnya peran-peran *community based* juga menjadi pondasi kuat dalam proses pemenuhan kebutuhan masyarakat disaat krisis pasca bencana. MDMC sebagai sayap organisasi Muhammadiyah melengkapi kebutuhan ini dengan mencukupi kebutuhan pengungsi di beberapa titik pengungsian serta memfasilitasi hewan ternak untuk ditempatkan di lokasi terpadu yang jauh dari kawasan rawan

bencana Merapi. Disini MDMC selangkah lebih maju dibanding kebijakan pemerintah yang justru malah berjanji mengembalikan hewan ternak dengan mekanisme ganti rugi. Belum lagi ini akan memakan waktu, diakibatkan pola birokratis pemerintah yang sangat berpola administratif terhadap APBD / APBN yang akan turun ke instansi-instansi terkait. Kebijakan ganti rugi pada ternak sapi ini justru menjauhkan dari pola-pola kedekatan kultural antara pemerintah dengan masyarakat dan cenderung sangat politis.

Catatan akhir

Pada catatan akhir sebagai pemungkas makalah ini menjadi hal yang menarik dalam mengurai benang kusut pada pembelajaran terkait mekanisme pemenuhan kebutuhan IDP pasca bencana adalah pada dataran implementasi yang dibangun pemerintah masih saja melihat semua dari segi *top down* artinya pemerintah masih melihat kebijakan sebagai sebuah hal yang administratif, ini benar secara mekanisme, namun menjadi tidak tepat dalam penerapannya pada pemenuhan hak IDP. Seharusnya ada mekanisme yang lebih menjunjung nilai-nilai humanitas dan berperspektif lokal kultural yang *inward looking*, sehingga pendekatan terhadap IDP akan tetap sasaran. Disinilah akhirnya penting menghadirkan nilai *community based* dalam menginternalisasi kebutuhan-kebutuhan hak dasar IDP. Bagaimanapun mekanisme kebijakan pengurangan risiko bencana dan juga penanggulangan post bencana membutuhkan kolaborasi utuh baik dari negara ataupun organisasi kemasyarakatan dan NGO selaku multistakeholders yang tulus melayani IDP bukan malah menjadikan kepentingan politis untuk kepentingan-kepentingan tertentu semata. Proses Demokratisasi sesungguhnya adalah menempatkan segala sesuatu dalam kondisi yang egalitarian, saling menghormati dan mengedepankan prinsip-prinsip kemanusiaan. Skema pembedaan penafsiran secara risiko yang diterjemahkan sebagai *suddenly happen* dan *daily happen* akan menempatkan terminologi sendiri bahwa diperlukan sebuah pemahaman secara keseluruhan dalam melayani warga negara baik dalam kondisi normal saat bencana belum terjadi ataupun saat setelah bencana terjadi. Sehingga pemenuhan hak-hak warga pasca bencana khususnya IDP menjadi tercukupi dan tersejahterakan dengan baik.

*Nurlia Dian Paramita, *Mahasiswi Jurusan Ilmu Politik Universitas Gadjahmada konsentrasi HAM dan Demokrasi*

Daftar Pustaka

Buku

Asplund, Knut D, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta : Pusham UII.

Beetham, D, 2003, *Democracy and Human Rights*, UK : Polity Press.

Field, J, 2010, *Modal Sosial*, Yogyakarta : Kreasi Wacana.

Harper, Erica, 2009, *International Law and Standars Applicable in Natural Disaster Situations-Perlindungan Hak-hak Warga Sipil dalam Situasi Bencana*, Jakarta : Grasindo.

Imari, S, Eko, P (ed), 2003, *Surveilans Kesehatan Lingkungan Pada Situasi Pengungsi*, Jakarta: skdklb-Depkes.

Kalin W, John H, 2008, *Human Rights and Natural Disasters – Operational Guideline and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Pilot Version, New York : Brookings - Bern Project on Internal Displacement.

Lassa, J, 2006, *Evaluation of Disaster Governance in Indonesia: 2004-2006*. in Fatah, E.S. Ed. "Puisi Indah, Prosa Buruk – Evaluasi Dua Tahun Kebijakan SBY-Kalla, SDI-Rekatama Media Bandung, pp. 323-354.

Marbun, J, 2007, *Habis Bencana Terbitlah Masalah : Sebuah Catatan Advokasi Korban Gempa Bantul*, dalam Widyanta, A, B (ed), *Kisah Kisruh Di Tanah Gempa-Catatan Penanganan Bencana Gempa Bumi Yogya-Jateng 27 Mei 2006*, Yogyakarta : Cindelaras.

SP. Varma, 2007, *Teori Politik Modern*, Jakarta : Rajawali Pers.

Sheet, Payson D, & Donald K.G, 1979, *Vulcanic Activity and Human Ecology*, New York : Academic Press Inc.

Susetiawan, 2009, *Ketidakterdayaan Para pihak Melawan Konstruksi Neoliberalisme*, working paper, Yogyakarta: PSPK UGM

Wisner, B, Piers Blaikie, 2004, *At Risk-Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, New York : Routledge.

-----, 2004, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Tabel HAM dan bahan materi organik (bahan materi kuliah Norma dan Mekanisme HAM)

Jurnal

Pratiwi, C, S, et all 2010, *Hak Korban Bencana Sebagai Bentuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia*, dalam Fadjar, M (ed), *Politisasi Bencana dan Hak Ekonomi Rakyat Memimpikan Parpol dan Negara Mewujudkan Kesejahteraan rakyat*, Jurnal Transisi, Malang : In-Trans Institute.

Rizha, F, Aryos, N, Akhalani, & Irwansyah, P, *Exit Strategy BRR (Position Paper)*, Katahati Institute & CSO Aceh, Banda Aceh.

Buku Laporan / Undang-Undang (UU)

UU NO 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Alam

Buku Rencana Kontijensi Kab. Sleman 2009

Surat Kabar

Harian Kedaulatan Rakyat (KR) 28 Oktober 2010

Harian Kompas 6 November 2010

Harian Kompas 8 November 2010

Harian Bali Post 3 November 2010

Harian Republika 6 Desember 2010

Website

United Nation High Commision Refugees (2010), 'Internally Displaced People – On the Run in Their Own Land'. Tersedia dalam <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html> (diakses pada 14 Juni 2011 pukul 20.18 WIB)

ASEANWEB (2011), 'The ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response'. Tersedia dalam <http://www.asean.org/18441.htm> (diakses pada 20 Juni 2011 pukul 19.23 WIB)

Metrotvnews 2010. Menko Kesra : sapi mati akan diganti pemerintah. Tersedia dalam <http://www.metrotvnews.com/metromain/news/2010/11/06/33424/Menko-Kesra-Sapi-Mati-akan-Diganti-Pemerintah> diakses pada 14 Juni 2011 pukul 21.34 WIB

MDMC 2011, Laporan situasi respon merapi. Tersedia dalam http://www.mdmc.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=103:laporan-situasi-respon-merapi-1111&catid=20:merapi&Itemid=80 diakses pada 20 Juni 2011 pukul 20.04 WIB