

BAB III

REFLEKSI EMPIRIS ATAS PERUMUSAN PASAL 48 HURUF D DAN 53 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Refleksi Empiris Dalam Bencana Tsunami di Aceh

Bencana gempa tsunami di Aceh terjadi pada tanggal 26 Desember 2004. Gempa dan Tsunami yang sangat dahsyat ini tidak saja meluluh lantahkan gedung namun juga manusia terutama perempuan.

Berdasarkan laporan resmi dari Lembaga Informasi Negara dibawah koordinasi Satkorlak Bencana Gempa dan Tsunami di Banda Aceh per tanggal 9 Januari 2004, tercatat jumlah korban jiwa yang meninggal atau telah dimakamkan sebanyak 83.423 orang, korban yang hilang sebanyak 6841 orang, mereka yang mengalami luka parah sebanyak 952 orang, mereka yang mengalami luka ringan sebanyak 110 orang, sedangkan mereka yang kini menjadi pengungsi yang tersebar di sejumlah posko pengungsian di sekitar Banda Aceh dan kabupaten sekitarnya yang terkena bencana sebanyak 370.679 orang.

Dalam laporan yang dibuat oleh Eko Bambang Subiyanto selama melaksanakan investigasi kondisi perempuan dan anak-anak di Banda Aceh. Ia memaparkan bagaimana kondisi perempuan di posko pengungsian. Beberapa hal yang Ia paparkan diantaranya adalah :

1. Kebutuhan spesifik perempuan belum terakomodasi.

Dalam laporannya, Ia memaparkan bahwa dari tujuh posko yang diinvestigasi hamper seluruhnya tidak menjangkaun kebutuhan khusus bagi perempuan seperti pakaian dalam dan pembalut wanita. Kebanyakan bantuan yang disalurkan masih bersifat umum seperti makanan (mie instan), aqua dan lain-lain.

Ia menegaskan juga bahwa ketika Ia mewawancarai beberapa pengungsi perempuan. Banyak dari mereka yang berharap adanya bantuan khusus seperti pembalut dan pakaian dalam wanita.

Banyak hal yang mendasari tidak terpenuhinya kebutuhan khusus perempuan diantaranya : masalah distribusi yang tidak merata, bentuk bantuan yang datang memang tidak memasukan unsur pakaian dalam dan pembalut dalam penyaluran bantuan, dan adanya birokrasi dalam penyaluran bantuan.

2. Fasilitas MCK (Mandi, Cuci dan Kakus) yang layak dan air bersih sulit ditemui di tempat pengungsian.

Bagi perempuan, fasilitas MCK dan kebutuhan air bersih sangatlah penting. Siklus reproduksi perempuan ketika haid misalnya, menjadi suatu keharusan untuk mendapatkan air bersih. Jika air bersih sampai tidak ditemui, ini akan berdampak buruk pada aspek kesehatan reproduksi, karena darah haid harus setiap saat dibersihkan sehingga tidak menimbulkan kuman yang akan berpengaruh pada kesehatan reproduksinya.

Namun demikian, dari investigasi yang dilakukan di 7 posko pengungsian, kebutuhan air bersih hampir tidak ada dan jika ada jumlahnya akan sangat terbatas dan harus digunakan oleh banyak pengungsi yang sebagian besar adalah perempuan dan anak-anak.

Disamping tidak adanya air bersih, kondisi MCK di hampir setiap posko sangatlah memprihatinkan. Sejumlah posko biasanya tidak membedakan secara khusus mana untuk laki-laki dan mana untuk perempuan.

3. Tanggung Jawab domestik masih dibebankan kepada perempuan

Dalam situasi bencana, selain tidak mendapatkan perhatian khusus mengenai bantuan yang disalurkan, perempuan masih tetap menanggung beban tanggungjawab domestik, selama melakukan investigasi mulai dari memasak, mencuci pakaian, mengurus dan

memandikan anak dan sebagainya menjadi tanggung jawab perempuan. Masalah pembagian peran ini memang seolah-olah tidak bisa dikompromiskan. Tanggungjawab domestik seolah-olah menjadi kodrat perempuan.

4. Ibu hamil dan menyusui kurang mendapatkan vitamin dan layanan kesehatan.

Masalah lain yang cukup serius dialami para perempuan ditempat pengungsian adalah ketika mereka menjadi pengungsi dalam keadaan hamil atau menyusui. Kurangnya vitamin dan layanan kesehatan banyak mengakibatkan keguguran dan kematian.

Menurut pengakuan Dr Yosephin salah satu tenaga medis yang membantu di forum LSM Aceh, banyak ibu-ibu hamil yang ditemuinya mengalami gangguan kehamilan seperti letak plasenta kandungan yang rendah dan harus di operasi, karena kalau tidak ia akan mengalami pendarahan terus menerus. Kalau ini terjadi dan tanpa ada penanganan medis, akan berakibat pada kematian.

Menurutnya juga di sejumlah posko pengungsian, banyak sekali obat-obatan dan perlengkapan medis, namun persoalan yang kemudian hadir adalah tidak tersedianya tenaga medis. Jadi bantuan obat-obatan yang datang menjadi percuma tidak bisa digunakan dengan baik. Belum lagi ketersediaan ambulans yang setiap saat dibutuhkan untuk ibu hamil ini sangat minim. Tentu ini sangat berbahaya karena bisa menyebabkan kematian ibu dan anak kalau lambat mendapat pertolongan.

5. Akses perempuan mendapatkan bantuan sangat terbatas

Dari hasil investigasi yang dilakukan Eko, terungkap bagaimana akses perempuan untuk mendapatkan bantuan sangat lemah dibandingkan laki-laki. Tidak saja terbatas secara fisik namun juga psikis. Beban domestik perempuan yang dianggap

sebagai kodratnya ternyata banyak menghambat perempuan untuk mempunyai peluang mengakses bantuan yang datang.

Bagi sebuah keluarga yang ada seorang laki-laki mungkin masih bisa mengandalkan mereka yang laki-laki, namun jika satu keluarga itu perempuan semua, maka akses mereka sangatlah kecil. Apalagi beberapa bantuan yang didistribusikan bersifat berebutan, kontan saja para pengungsi perempuan akan kalah dengan pengungsi laki-laki yang jauh lebih kuat untuk berebut.

6. Bantuan khusus perempuan dinilai hanya perlengkapan masak-memasak

Tidak adanya sensitivitas gender seringkali mengakibatkan adanya kebutuhan khusus yang disalurkan bagi para korban perempuan dianggap hanya berbentuk peralatan masak memasak.

Dalam laporan Eko dijelaskan bahwa Tim YJP melihat petugas posko mengumumkan bahwa telah datang bantuan khusus untuk ibu-ibu atau perempuan. Petugas itupun membacakan apa saja yang terdapat dalam paket bantuan itu yaitu; Kompor, ember, alat penggorengan, pisau dapur, sendok, piring dan sabun cuci piring. Bantuan ini memang dibutuhkan bagi pengungsi, namun tidak harus perempuan. Karena dari daftar kebutuhan itu tidak ada barang pakaian dalam yang termasuk juga pembalut yang mempunyai pengaruh signifikan bagi perempuan dan kesehatan reproduksinya.

Bantuan berupa alat masak-memasak yang diidentikkan dengan kebutuhan perempuan ini tentunya berdampak secara negatif bagi tersedianya bantuan yang lebih spesifik lagi. Karena dengan demikian, petugas posko merasa kebutuhan

perempuan sudah tercukupi, padahal bentuk kebutuhannya sangat berbeda dari yang dibutuhkan perempuan secara khusus.⁸⁹

Selain laporan yang dilaporkan Eko, ada juga sebuah laporan dari komnas perempuan mengenai kondisi perempuan yang memilukan di Aceh pasca gempa dan tsunami. Beberapa diantaranya adalah ;

1. Tidak adanya bantuan untuk ibu hamil dan melahirkan sehingga ketika akan melahirkan mereka sangat kesulitan.
2. Kondisi kamar barak dan papan yang rapuh, dinding berlubang dan tidak tertutup sampai atas serta kondisi MCK yang tidak tertutup menyebabkan rasa takut dan tidak aman akan pelecehan seksual.
3. Di beberapa posko perempuan tidak dilibatkan dalam perumusan keputusan dan pelaksanaan kegiatan di tempat pengungsian.⁹⁰

Dalam buku yang juga merupakan laporan tersebut juga di jelaskan bahwa kendati dalam kondisi serba keterbatasan, perempuan pengungsi masih juga menjadi tulang punggung keluarga dengan bekerja apasaja untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.⁹¹

B. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gempa di Yogyakarta

Gempa bumi di Yogyakarta terjadi pada 27 Mei 2006 dan berkekuatan 5.9 SR dengan pusat gempa berada di kedalaman 17 km. Gempa ini dirasakan dampaknya di dua provinsi yaitu Yogyakarta dan Jawa Tengah. Di wilayah Yogyakarta gempa terjadi di semua kabupaten/kota yang ada. Gempa mengakibatkan 4.805 orang meninggal dunia dan 18.702 orang mengalami luka-luka. Di Jawa tengah, Gempa

⁸⁹ Eko Bambang Subiantoro, *Kebutuhan Perempuan dan Anak Masih Belum Terjangkau*, dalam Laporan Investigasi Kondisi Perempuan dan Anak-anak di Posko Pengungsian Pasca Bencana Gempa dan Tsunami di Banda Aceh 5-9 Januari 2004

⁹⁰ Komnas perempuan, *Perempuan Pengungsi : Bertahan dan Berjuang Dalam Keterbatasan* (Jakarta : Komnas Perempuan, 2007) hal. 7

⁹¹ *Ibid.*, hal.8

sangat dirasakan di Klaten. Jumlah korban meninggal dunia di Klaten mencapai 1.036 orang dan 18.128 orang luka-luka dan menjadi pengungsi.⁹²

Dari data yang ada, kelompok yang paling banyak menjadi korban adalah perempuan baik itu korban meninggal dunia maupun pengungsi. Diantara para perempuan itu adalah usia subur dan para ibu hamil. Namun sayang kendati demikian penanganan bencana seringkali kurang memperhatikan kebutuhan dan keterlibatan perempuan. Pengelola bencana kebanyakan adalah laki-laki sehingga kurang memahami dan kurang memenuhi kebutuhan khusus perempuan seperti kebutuhan kesehatan reproduksi dan lain-lain.⁹³

Dalam buku berjudul *Perempuan dan Bencana Pengalaman Yogyakarta* yang disunting oleh Farsijana Adeney-Risakota di ceritakan bahwa dalam bencana gempa yang melanda Yogyakarta pada 2006 banyak kaum perempuan yang mengeluh karena tidak adanya bantuan yang bersifat khusus seperti pembalut dan lain-lain. Mereka mengakui bahwa tidak ada sensitivitas gender pada pemerintah. Hal ini dikarenakan pada hari kedua bahkan samai minggu pertama kebutuhan khusus yang juga pokok bagi perempuan tidak mendapat perhatian sama sekali. Pernah ada yang memesan pembalut kepada koordinator dilapangan namun sayang yang datang justru berbal-bal kasa pembalut luka.⁹⁴

Hal yang lebih menyedihkan lagi banyaknya perempuan yang ternyata tidak memiliki celana dalam lagi kecuali yang mereka pakai dan sedang menstruasi sehingga benar-benar memerlukan pembalut.⁹⁵ Sebagaimana diketahui bahwa perempuan memiliki sebuah siklus bulanan yang rutin datang. Hal ini menjadikannya membutuhkan beberapa jenis

⁹² Dati Fatimah, *Menolak Pasrah " Gender, Keagenan dan Kelompok Rentan Dalam Bencana "* (Yogyakarta:Sejaya Kreatif :2012) hal. 16

⁹³ Deni Hidayati, Widayatun, dan Inayah Hidayati. *Pengelolaan Bencana Berbasis Gender : Pembelajaran dari Gempa Bantul 2006* (Jakarta : PT Dian Rakyat,2012) hal. iii

⁹⁴ Farsijana Adeney-Risakota, *Perempuan dan Bencana Pengalaman Yogyakarta* (Yogyakarta : Selendang Ungu Press,2007) hal. 25-26

⁹⁵ *Ibid*

bantuan yang spesifik atau khusus dan tidak bisa diasamakan dengan laki-laki.

Selain itu berdasarkan laporan yang disusun oleh komnas perempuan dijelaskan banyaknya kerentanan pada pelecehan seksual akibat tidak adanya pemisahan sarana untuk mengganti pakaian, MCK yang terbuka sehingga mudah di intip dan lain sebagainya.⁹⁶ Demikian juga dengan masih kentalnya budaya streatipe menyebabkan kebanyakan perempuan tidak dianggap dan tidak diikuti dalam pengambilan keputusan sehingga sejumlah keputusan yang diambil melalaikan kebutuhan khussu perempuan.⁹⁷

Selain bencana yang terjadi di Yogyakarta dan Aceh, pada dasarnya masih banyak bencana yang terjadi di tempat lain seperti Nias, Jakarta, Jawa Timur dan lain sebagainya. Namun dalam beberapa laporan yang diantaranya disampaikan oleh komnas perempuan keluhan paling signifikan bagi pengungsi perempuan adalah tidak terpenuhinya kebutuhan khusus mereka. keluhan mereka pun tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Yogyakarta dan Aceh. Mereka berharap adanya kepekaan bagi para pemangku kebijakan untuk lebih memperhatikan masalah kaum perempuan dengan menyadari pentingnya sensitivitas gender dalam pembuatan kebijakan. Karena kendati sudah banyak kebijakan yang mengakui bahwa perempuan merupakan kelompok rentan, dalam lapangan hal itu hanyalah sebuah retorika saja.

C. Refleksi Empiris Dalam Bencana Gunung Sinabung dan Erupsi Merapi

Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo Sumatera Utara terus memuncak selama 3 bulan antara Desember 2013 sampai Februari 2014. Aktivitas Gunung Sinabung yang terus membahayakan itu, telah menyebabkan jumlah pengungsi semakin banyak. Berdasarkan penelitian

⁹⁶ Komnas perempuan, *Perempuan...*, hal. 23

⁹⁷ *ibid*

yang dilakukan oleh Silvia Hanani dan Asan Ali (2014), jumlah masyarakat yang diungsikan sudah mencapai lebih dari 25 ribu jiwa dan mereka berada di 38 titik pengungsian, yang semula hanya berjumlah 31 titik.⁹⁸

Berbagai gejolak sosial dan dinamika sosial ekonomi terjadi karena bencana ini. Di antara dinamika sosial yang tidak kalah penting untuk dikaji adalah, kondisi atau potret kehidupan perempuan di pengungsian Sinabung. Hal ini dikarenakan perempuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengungsian tersebut. Perempuan tidak hanya menjadi sosok pengungsi yang membantu dalam sebuah kondisi, tetapi kondisinya juga bergulir dalam bentuk-bentuk alur keperempuannya. Setidaknya, arus pergerakan dinamikanya menunjukkan bahwa perempuan di pengungsian, bukan sosok yang diam menjadi penerima takdir, melainkan perempuan yang juga berjuang dalam takdir-takdir itu.⁹⁹

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Silvia dan Asnan pada tahun 2004, Ada beberapa problematis dan dilematis yang dihadapi oleh perempuan di pengungsian Sinabung, di antaranya adalah dilema proses biologisitas. Menurutnya, Perempuan di pengungsian, baik disadari maupun tidak oleh pihak manapun, ternyata ketika menghadapi siklus menstruasi bulanan mengalami kendala dalam merawat kehidupannya yang lebih sehat. Perempuan mengalami permasalahan pembalut dan masalah keterbatasan fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK) ketika menstruasi di pengungsian.¹⁰⁰

Banyak hal menyebabkan dilema ini salah satunya adalah ketidakbiasaan dalam memberikan perbedaan biologis. Dalam konteks ketidakbisaan memberikan perbedaan ini, secara langsung atau tidak langsung telah mencerabut hak-hak kehidupan bagi perempuan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilaporkan oleh KOMNAS

⁹⁸ Silvia Hanani & Asan Ali Golam Hassan, "Perlawanan Perempuan di Pengungsian : Studi Keberadaan Perempuan di Pengungsian Gunung Sinabung, Kabupaten Karo, Sumatera Utara". *Jurnal Kafa'ah*, Vol. 4, No. 2 Tahun 2014, hal.146

⁹⁹ *Ibid...*, hal. 147

¹⁰⁰ *Ibid*

Perempuan (2012:16), bahwa faktor yang menyebabkan perempuan itu menjadi miskin dan melawan kemiskinan itu dengan berbagai aksi, salah satunya disebabkan oleh relasi kuasa yang tidak melihat perempuan berbeda kebutuhan dan keperempuanan yang melekat padanya, hingga muncul diskriminasi tanpa disadari oleh pengambil kebijakan.¹⁰¹

Selain bencana Sinabung, bencana lain yang bisa dijadikan refleksi dari pentingnya pemenuhan kebutuhan khusus dan sensitivitas gender dalam perumusan Pasal 48 huruf d dan Pasal 53 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana adalah bencana Erupsi Merapi.

Gunung Merapi adalah salah satu gunung berapi teraktif di Indonesia yang memiliki siklus erupsi 4 tahunan. Pada erupsi Merapi pada 26 Oktober 2010 di wilayah Yogyakarta ada empat kecamatan yang secara langsung mengalami dampak erupsi Merapi yaitu wilayah Kecamatan Cangkringan, Turi, Pakem dan Ngemplak dengan kondisi terparah adalah di Kecamatan Cangkringan. Jumlah pengungsi di Kabupaten Sleman mencapai 56.000 jiwa. Pengungsi tinggal di pengungsian stadion Maguwoharjo selama kurang lebih 6 bulan kemudian pindah ke shelter atau huntera (hunian sementara) di desa Argomulyo, desa Wukirsari, desa Umbulharjo dan desa Kepuharjo Cangkringan sampai 18 bulan dan baru pada bulan Januari 2013 huntera mulai direhab menjadi huntap (hunian tetap).¹⁰²

Menurut Siti Nurunnayah, Kondisi dalam pengungsian belum cukup optimal untuk memenuhi kebutuhan reproduksi. Tempat pengungsian tidak cukup melindungi perempuan dari kejadian kekerasan dan kondisi bilik mesra yang sangat minimal.¹⁰³ Hal senada diterbitkan

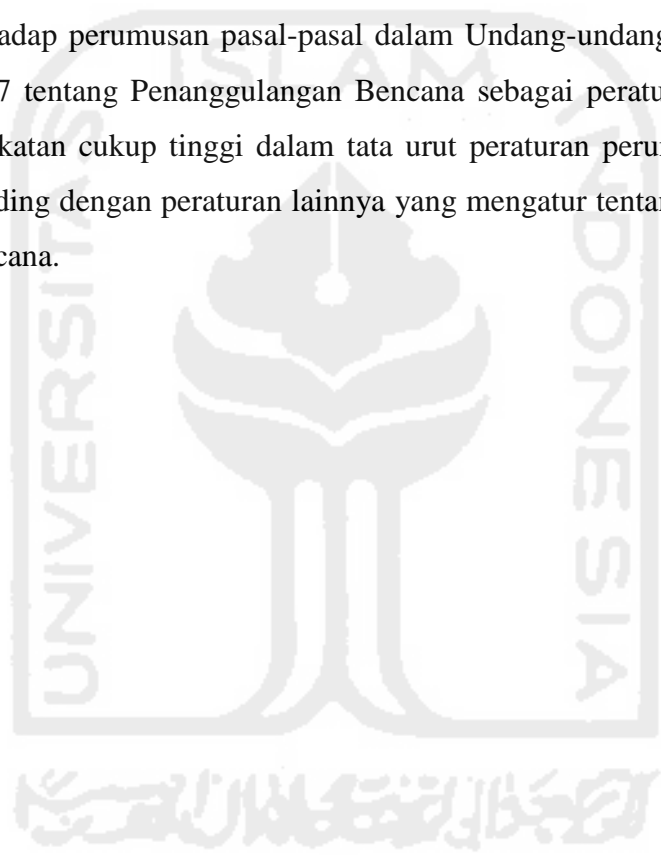
¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² BNPB, Kondisi Pasca Erupsi Merapi : Rencana Rehabilitasi dan Rekonsiliasi (Jakarta : BNPB. 2011) dalam Siti Nurunnayah, “ Evaluasi Pelayanan Kesehatan Reproduksi Bagi Pengungsi Rawan Bencana Erupsi Merapi”, *Jurnal Ners dan Kebidanan Indonesia*, 2014, hal.57

¹⁰³ Nurunnayah, “ Evaluasi...”, hal.57

dalam laman Republika bahwa pada saat erupsi merapi ketersediaan pembalut wanita sangatlah minim dan cenderung tidak mencukupi.¹⁰⁴

Berdasarkan berbagai refleksi diatas, kiranya sudah cukup membuktikan bahwa pemenuhan kebutuhan khusus masih sangat minimal dan cenderung terabaikan oleh pemerintah sedangkan pemenuhan terhadap kebutuhan tersebut merupakan hal yang mutlak harus ada. Sehingga dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut sudah sepatutnya diadakan analisis terhadap perumusan pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai peraturan yang memiliki tingkatan cukup tinggi dalam tata urut peraturan perundang-undangan di banding dengan peraturan lainnya yang mengatur tentang penanggulangan bencana.



¹⁰⁴ International.Republika.co.id diakses pada hari Rabu Tanggal 08 Februari 2017 Pukul 12.00
WIB