

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN KARO KEPADA
ANAK-ANAK KORBAN ERUPSI GUNUNG SINABUNG**

TESIS

OLEH

**NATANAIL PERANGIN-ANGIN
NPM. 171801077**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN KARO KEPADA
ANAK-ANAK KORBAN ERUPSI GUNUNG SINABUNG**

T E S I S

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik
Universitas Medan Area



**NATANAIL PERANGIN-ANGIN
NPM. 171801077**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkah dan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk tesis ini.

Tesis ini berjudul **Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo Kepada Anak-Anak Korban Erupsi Gunung Sinabung**, yang disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pasca Sarjana di Universitas Medan Area.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak terutama terima-kasih yang terhormat Bapak **Dr. Humaizi, MA**, selaku Pembimbing I dan Bapak **Dr. Abdul Kadir, M.Si** selaku Pembimbing II yang sabar dan memberikan curahan ilmu yang tak bernilai harganya yang diberikan selama penulisan tesis dengan penuh ketelitian dan kesungguhan.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

1. Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Prof Dr Ir Hj Retno Astuti K MS. Selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Para staf pengajar Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik

Universitas Medan Area.

5. Para Pegawai Administrasi pada Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
6. Pemerintah Kab. Karo yang telah memberikan ijin dan dukungan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan ke S2.

Pada kesempatan ini juga perkenankanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan penghargaan juga terima-kasih yang tidak terhingga kepada Ayahanda, Ibunda, Istri dan Anak-anak tercinta serta Keluarga atas doa, kasih sayang, pengorbanan dan dorongan selama penulis mengikuti pendidikan Program Pascasarjana.

Di samping itu pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima-kasih buat semua pihak yang selalu memberikan dorongan semangat dan kasih sayang sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Semoga tulisan ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Medan, Agustus 2019

Penulis

Natanail Perangin-Angin

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN KARO KEPADA ANAK-ANAK KORBAN ERUPSI GUNUNG SINABUNG

NATANAIL PERANGIN-ANGIN

Tesis ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak dan untuk mengetahui dampak kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo terhadap anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif yaitu mendeskripsikan atau menggambarkan dan melukiskan hubungan antara fenomena yang diteliti. Penelitian ini akan dilaksanakan di Kantor Pemerintah Tanah Karo khususnya pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana Kabupaten Karo.

Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan faktor perlindungan anak belum menjadi poin yang diperhatikan dalam manajemen penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Pemenuhan hak pengungsi anak masih berkisar pada pemenuhan kebutuhan fisiologis tanpa memperhatikan kebutuhan emosional dan psikologis jangka panjang bagi perkembangan anak. Secara administratif tidak ada regulasi atau SOP terkait penanganan pengungsi anak. Pada aspek koordinasi, tidak ada *leading sector* yang mengambil peran untuk memberikan perhatian secara khusus terhadap masalah perlindungan dan pemenuhan hak pengungsi anak. Manajemen penanganan pengungsi anak berdampak secara langsung dan tidak langsung terhadap perkembangan dan kehidupan anak-anak pengungsi. Dampak langsung dapat dilihat dari pemenuhan kebutuhan dasar dan pendidikan pengungsi anak. Kebutuhan dasar anak terfokus hanya pada kebutuhan fisik yaitu tempat tinggal dan makanan harian yang terpenuhi secara frekuensi namun kurang memberikan perhatian pada masalah kualitas, khususnya untuk bayi dan balita. Dampak langsung lainnya adalah pada munculnya kasus yang melibatkan anak pengungsi sebagai pelaku maupun korban, di antaranya kasus asusila di salah satu posko, kegiatan sekolah yang berpindah-pindah, pelibatan anak pada kegiatan demo dan kecelakaan transportasi jemputan anak sekolah akibat moda transportasi yang tidak standar. Faktor penghambat dalam kebijakan penanganan anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak adalah rentannya anak terhadap suasana pengungsian khususnya terhadap gangguan kesehatan dan tersebarnya anak pada beberapa lokasi pengungsian, dan ada beberapa instansi terkait yang memiliki perbedaan kebijakan dalam penanganan anak-anak pengungsi.

Kata Kunci: Kebijakan, Pemerintah, Anak, Korban, Erupsi.

ABSTRACT

GOVERNMENT POLICY OF KARO DISTRICT TO CHILDREN OF VICTIMS OF MOUNTAIN SINUUNG ERUPTION

NATANAIL PERANGIN-ANGIN

This thesis aims to find out the Karo District government policy in handling refugee children victims of the Mount Sinabung eruption seen from the perspective of protection and fulfillment of children's rights and to find out the impact of the Karo District government policy in handling refugees running in Karo District towards refugee children seen from the perspective of the protection and fulfillment of children's rights.

In this study, the author uses descriptive research methods that describe or describe and describe the relationship between the phenomena studied. This research will be conducted at the Tanah Karo Government Office, especially at the Karo District National Disaster Management Agency.

The results of the study and discussion explaining the factors of child protection have not become a point of concern in the management of handling refugee children victims of the Mount Sinabung eruption. The fulfillment of children's refugee rights still revolves around fulfilling physiological needs without regard to long-term emotional and psychological needs for children's development. Administratively there is no regulation or SOP related to handling refugee children. In the aspect of coordination, there is no leading sector that takes the role of giving special attention to the issue of protection and fulfillment of refugee rights of children. Management of handling refugee children has a direct and indirect impact on the development and life of refugee children. The direct impact can be seen from meeting basic needs and education of child refugees. The basic needs of children are focused only on physical needs, namely daily living and food that are fulfilled in a frequency manner but give less attention to quality problems, especially for infants and toddlers. Other direct impacts are the emergence of cases involving refugee children as perpetrators and victims, including immoral cases in one post, mobile school activities, involvement of children in demonstration activities and transportation pick-up accidents for school children due to non-standard transportation modes. The inhibiting factor in the policy of handling refugee children seen from the perspective of protection and fulfillment of children's rights is the vulnerability of children to the situation of refugees, especially to health problems and the spread of children in some refugee locations, and there are several relevant agencies that have different policies in handling refugee children .

Keywords: Policy, Government, Children, Victims, Eruption.

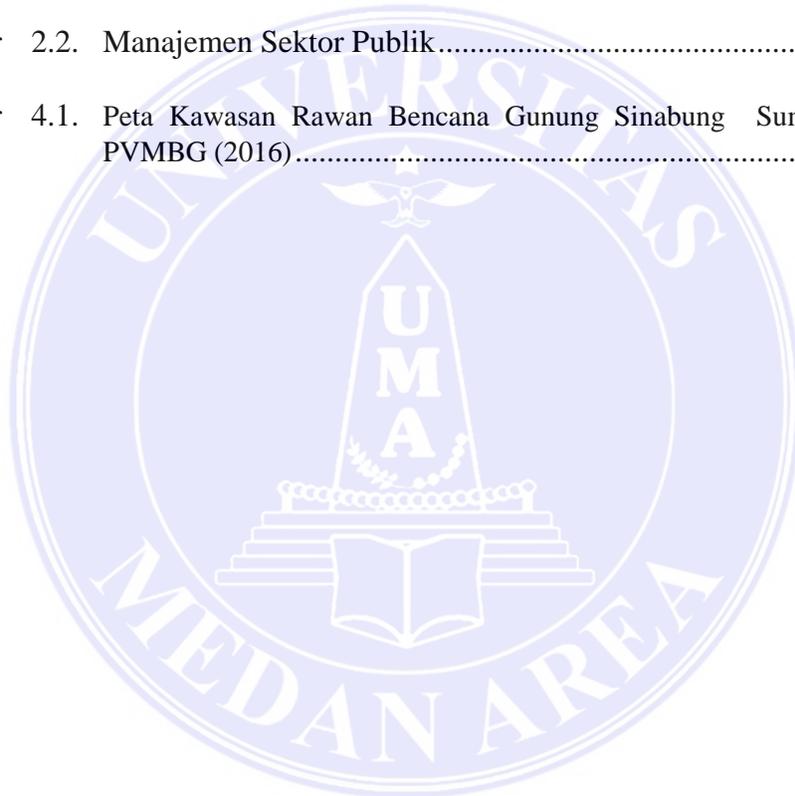
DAFTAR ISI

	halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Kerangka Pemikiran	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	11
2.1. Pengertian Tentang Kebijakan	11
2.2. Aspek-Aspek Kebijakan.....	13
2.3. Kebijakan Publik	15
2.4. Pengungsi Anak.....	23
2.5. Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak	26
2.6. Prinsip-Prinsip Perlindungan pada Piagam Kemanusiaan .	30
2.7. Manajemen Pengungsi dalam Manajemen Bencana	32

BAB III. METODE PENELITIAN	39
3.1. Bentuk Penelitian	39
3.2. Lokasi Penelitian	40
3.3. Informan Penelitian	40
3.4. Teknik Pengumpulan Data	40
3.5. Definisi Konsep dan Operasional.....	41
3.6. Teknik Analisis Data	41
BAB IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	43
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	43
4.2. Hasil Penelitian.....	54
4.3. Pembahasan	65
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	75
5.1. Kesimpulan.....	75
5.2. Saran.....	78
DAFTAR PUSTAKA.....	79

DAFTAR GAMBAR

	halaman
Gambar 1.1. Kerangka Penelitian	10
Gambar 2.1. Formulasi Kebijakan Derivat atau Turunan Dari Kebijakan Publik	19
Gambar 2.2. Manajemen Sektor Publik.....	20
Gambar 4.1. Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Sinabung Sumber: PVMBG (2016).....	47



DAFTAR TABEL

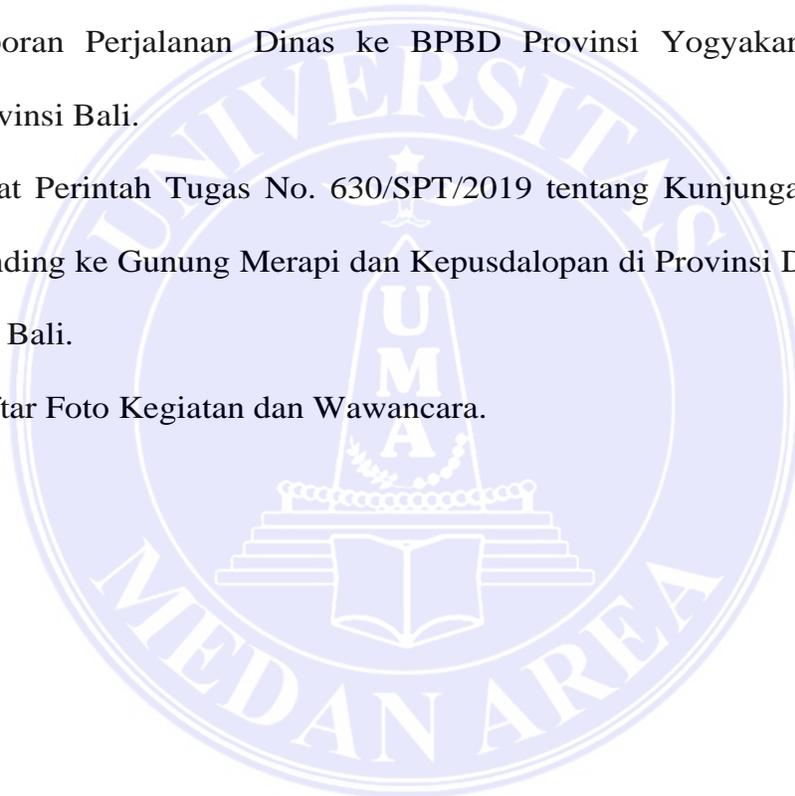
	Halaman
Tabel 4.1. Jumlah Warga Pengungsi & Tempat Pengungsian	49
Tabel 4.2. Partisipan Penelitian.....	53



DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keputusan Bupati Karo No. 361/377/BPBD/2014 tentang Penetapan Nama Penduduk Penerima Rumah dan Lahan Pertanian pada Lahan Relokasi Akibat Dampak Bencana Erupsi Gunung Sinabung.
2. Surat Keputusan Bupati Karo No. 361/178/BPBD/2016 tentang Pembentukan Tim Penanganan Tanggap Darurat Bencana Erupsi Gunung Sinabung Kabupaten Karo Tahun 2016.
3. Surat Keputusan Bupati Karo No. 361/139/BPBD/2016 tentang Penetapan Penerima Bantuan Dana Rumah (BDR) dan/atau Bantuan Dana Lahan Usaha Tani (BDLUT) untuk Relokasi Mandiri Warga Desa Gurukinayan, Desa Berastepu, Desa Kuta Tonggal dan Desa Gmber Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo.
4. Surat Keputusan Bupati Karo No. 361/90/BPBD/2017 tentang Penetapan Nama Penerima Bantuan Dana Rumah dan/atau Bantuan Dana Lahan Usaha Tani Lanjutan Bagi Warga yang Namanya Terdaftar dalam Keputusan Bupati Karo Nomor 361/248/BPBD/2015 tetapi Namanya Tidak Terdaftar dalam Keputusan Bupati Karo Nomor 361/139/BPBD/2016 untuk Relokasi Warga Desa Gurukinayan, Desa Berastepu, Desa Kuta Tonggal dan Desa Gamber Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo.

5. Surat Keputusan Bupati Karo No. 361/130/BPBD/2018 tentang Penetapan Penerima Bantuan Rumah dan/atau Bantuan Lahan Usaha Tani untuk Relokasi Warga Desa Sukanalu, Desa Sigarang-garang, Desa Mardinding dan Dusun Lau Kawar di Desa Kutagugung Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo.
6. Laporan Perjalanan Dinas ke BPBD Provinsi Yogyakarta dan BPBD Provinsi Bali.
7. Surat Perintah Tugas No. 630/SPT/2019 tentang Kunjungan Kerja/ Studi Banding ke Gunung Merapi dan Kepusdalopan di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Bali.
8. Daftar Foto Kegiatan dan Wawancara.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Gunung Sinabung (bahasa Karo: *Deleng Sinabung*) adalah gunung api di Dataran Tinggi Karo, Kabupaten Karo, Sumatera Utara, Indonesia. Gunung Sinabung bersama Gunung Sibayak di dekatnya adalah dua gunung berapi aktif di Sumatera Utara dan menjadi puncak tertinggi ke 2 di provinsi itu. Ketinggian gunung ini adalah 2.451 meter. Setelah tidak mengalami aktivitas erupsi selama empat abad, tanggal 26 Agustus 2010 Gunung Sinabung mencatatkan aktivitas vulkaniknya kembali yang menjadikannya naik kelas dari gunung api dengan klasifikasi *strato* tipe B menjadi gunung api aktif tipe A. Selama itu pula warga Tanah Karo secara turun temurun tidak memiliki ingatan kolektif tentang bencana akibat letusan Gunung Sinabung. Letusan tersebut mengkonfirmasi eksistensi Sinabung sebagai gunung api aktif dengan status vulkanik yang sangat fluktuatif dan frekuensi maupun skala letusan yang bervariasi (Siburian & Sinaga, 2016).

Aktivitas vulkanik Sinabung yang fluktuatif tersebut membuat warga yang tinggal di kawasan zona bahaya harus mengungsi meninggalkan rumah dengan segala aktivitas harian mereka. Upaya mobilisasi pengungsi dilakukan mengingat jangkauan bahaya langsung akibat letusan gunung api berupa aliran lava, awan panas, dan jatuhan material piroklastik meluas termasuk juga bahaya sekunder dari banjir lahar dingin. Letusan tahun 2010 menyebabkan terjadinya mobilisasi pengungsi sejumlah 12.000 jiwa, dan kemudian meningkat pada letusan tahun 2013 mencapai jumlah terbanyak yaitu 15.691 jiwa yang tersebar di 24 titik

pengungsian (Retnaningsih, 2013). Jumlah tersebut kemudian berangsur-angsur berkurang dengan adanya kebijakan Relokasi Tahap I dan Relokasi Tahap II yang menyisakan 7.266 jiwa yang tersebar di 8 titik pengungsian pada tahun 2017. Dari keseluruhan jumlah tersebut, 2.498 jiwa (34,38%) merupakan anak-anak dan balita (Kodim 0205/TK, 2017).

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Strategi Internasional Pengurangan Risiko Bencana (UN-ISDR), Indonesia dinyatakan sebagai negara yang paling rawan terhadap bencana di dunia. Tingginya posisi Indonesia tersebut dihitung dari jumlah manusia yang terancam risiko bencana (BBC, 2011). Selaras dengan situasi di pengungsian Sinabung, Supeno (2010a) menyebutkan bahwa sepertiga dari korban bencana adalah anak-anak karena jumlah anak-anak mencapai 30% dari jumlah penduduk total Indonesia. Dalam banyak peristiwa bencana, anak-anak telah menjadi korban langsung maupun korban tidak langsung, oleh sebab itu pengungsi anak korban bencana dalam Konvensi Hak Anak (OHCHR, 1989) digolongkan sebagai bagian dari anak-anak dalam situasi darurat yang membutuhkan perlindungan khusus.

Kegiatan pengungsian dalam manajemen bencana merupakan bagian dari aktivitas masa respon dan pemulihan. Direktorat Penanganan Pengungsi (2016) mengatur bahwasanya pengungsian internal harus dilaksanakan dengan cara bermartabat dan dalam kondisi keamanan gizi, kesehatan, dan kebersihan. Namun kenyataan di lapangan Kementerian Sosial sendiri menyadari bahwa kondisi pengungsian di Indonesia masih di bawah standar dan perlu perbaikan manajemen pengungsian (Astuti & Putra, 24 Maret 2017).

Pengungsian korban bencana erupsi Gunung Sinabung yang berlangsung sejak tahun 2010 dan masih bertahan hingga tahun 2017 tersebut berjalan bukan tanpa masalah. Letusan Gunung Sinabung menjadi kejadian yang luar biasa karena merupakan erupsi dengan durasi terpanjang yang pernah terjadi di Indonesia. Erupsi Gunung Sinabung yang berkepanjangan telah menimbulkan dampak sistemik pada berbagai sendi kehidupan warga yang terdampak, termasuk di antaranya adalah anak-anak. Seperti yang terjadi pada anak-anak Sekolah Dasar asal Desa Kuta Gugung, Kecamatan Naman Teran, Kabupaten Karo, Sumatera Utara, sebagai pengungsi anak-anak tersebut harus menumpang dan berpindah-pindah sekolah karena sekolah yang mereka tumpangi memiliki keterbatasan jam operasional. Kondisi tersebut menyebabkan aktivitas belajar dan bermain anak-anak terganggu (Liputan6.com, 24 Mei 2017).

Anak-anak yang selamat dari bencana alam tidak serta merta aman dari ancaman keselamatan jiwa dan kelangsungan hidup. Kemampuan anak untuk melindungi diri sendiri masih terbatas dan mereka tidak dalam posisi yang dapat mengambil keputusan atas dirinya sendiri sehingga memiliki tingkat ketergantungan yang besar terhadap orang dewasa di sekitarnya. Kondisi bencana yang serba darurat telah menimbulkan kompleksitas masalah karena secara fisik, psikis, maupun sosial anak tidak siap menghadapi bencana. Suara menggelegar, jerit tangis, langkah tergesa, dan suara sirine bisa menjadi sumber ketakutan anak saat situasi darurat bencana, terlebih pada anak yang melihat langsung orang-orang dewasa yang meninggal akibat bencana dan terpisah dari orangtua atau keluarga. Selain itu, bagi anak-anak yang selamat dari bencana, kehidupan di

pengungsian yang terlalu lama juga dapat menimbulkan kebosanan dan rasa tidak nyaman. Anak terpaksa harus beradaptasi dengan lingkungan pengungsian yang kondisinya jauh berbeda dari keseharian (Supeno, 2010b).

UNICEF (2005) menjelaskan bahwa anak-anak yang terjebak dalam situasi darurat, termasuk halnya anak-anak korban bencana alam memiliki kebutuhan dan hak yang sama seperti anak-anak pada umumnya. Hak dasar anak tersebut meliputi hak untuk hidup, tumbuh kembang, partisipasi dan perlindungan. *Global Protection Cluster Child Protection* (2015) menyepakati definisi perlindungan anak sebagai upaya pencegahan dan penanganan terhadap perlakuan salah, penelantaran, eksploitasi, dan kekerasan terhadap anak. Berdasarkan hal tersebut, maka respon tanggap darurat bencana yang sensitif terhadap isu-isu perlindungan anak merupakan salah satu upaya pemenuhan hak anak dan prioritas utama bagi semua orang yang bekerja dalam situasi kemanusiaan, termasuk pemerintah, para pelaku perlindungan dan spesialis dari berbagai sektor.

Kondisi kedaruratan bencana menuntut kesiapan seluruh pelaku kemanusiaan untuk mengedepankan prinsip-prinsip perlindungan dalam penanganan korban bencana terutama bagi kelompok rentan seperti anak dalam urgensi penanganannya yang masih belum mendapatkan perhatian secara proporsional sesuai dengan perspektif kebutuhan dan hak (Parawansa dalam *Global Protection Cluster Child Protection*, 2015). Terkait perlindungan anak, KPAI juga menemukan bahwa mekanisme kerja antara lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, masyarakat, maupun penyelenggara perlindungan anak lainnya kurang terkoordinasi dan cenderung berjalan sendiri-sendiri sehingga

distribusi logistik tidak merata dengan pendataan administrasi yang belum tertata. Selain itu, sarana dan prasarana juga dinilai kurang ramah anak dan belum mengakomodasi kebutuhan perkembangan anak (Kompas, 2010).

Evaluasi terhadap manajemen penanganan pengungsi anak ini diperkuat oleh beberapa penelitian ilmiah. Tebe (2014) dalam penelitiannya terkait masa tanggap darurat erupsi Merapi tahun 2010 menunjukkan bahwa pemenuhan hak anak sudah dijalankan namun memerlukan evaluasi di berbagai sektor, khususnya sektor organisasional. Lebih lanjut Tebe juga menjelaskan perlunya dibentuk mekanisme yang komprehensif yang dapat dijalankan oleh berbagai pihak untuk menjadi acuan bersama dalam mendampingi anak-anak korban bencana alam. Skema tersebut perlu dirancang untuk mengakomodasi komunikasi dan koordinasi antara pemerintah dengan masyarakat, masyarakat dengan pemerintah, maupun antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Senada dengan hasil penelitian tersebut, Absor (2011) menekankan bahwa pendekatan berbasis hak pada upaya pemenuhan hak anak memerlukan partisipasi dari semua pemangku kepentingan baik dari unsur pemerintah maupun non-pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat, perusahaan dan masyarakat. Hal ini selaras dengan hasil evaluasi yang dilakukan Harefa (2010) pada masa tahap rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana alam Nias, yang menunjukkan hasil bahwa dukungan masyarakat dan pemerintah dalam pelaksanaan program perlindungan anak korban bencana masih bersifat individual sehingga menyebabkan keberlanjutan program belum terwujud. Pendekatan kontemporer keamanan nasional mengarahkan bahwa kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa tidak terkecuali pada kondisi damai

sekalipun (Prihatono dalam Supriyatno, 2014). Unit terkecil dari konsep keamanan adalah keamanan individu (*human security*) yang muncul karena relasi antara negara dengan individu yang menjadi masyarakatnya (Barston, 1988). Konsep *human security* menjadi pandangan baru untuk melihat peran dan tanggung jawab sebagai bentuk kewajiban sebuah negara dalam melindungi hak-hak warga negaranya (Zulfikar, 2013).

Konsep *human security* muncul sebagai reaksi terhadap masalah-masalah kemanusiaan, di antaranya isu terkait pengungsi dan bencana alam. Bappenas (2015) menjelaskan bahwa bencana adalah salah satu ancaman domestik yang rawan terjadi di Indonesia yang seringkali tidak dapat diprediksi dan dampaknya berpengaruh pada berbagai dimensi kehidupan manusia. Bencana alam menjadi bagian dari isu global terkait *human security* karena bencana menyebabkan banyak masalah turunan di antaranya masalah perpindahan (relokasi) dan meningkatnya kerentanan pada kelompok-kelompok tertentu salah satunya adalah kelompok anak-anak.

Atas dasar permasalahan yang telah diuraikan tersebut, maka peneliti memandang perlu untuk mengkaji kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi anak korban bencana yang dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak. Kejadian erupsi Gunung Sinabung dipilih karena kekhasan peristiwa dan melihat jumlah anak yang menjadi pengungsi akibat erupsi gunung sinabung cukup banyak. Berdasarkan fenomena tersebut, maka penelitian ini mengambil judul "**Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karo Kepada Anak-Anak Korban Erupsi Gunung Sinabung**".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak?
2. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo terhadap anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak?
3. Apakah faktor penghambat dan faktor pendukung dalam kebijakan penanganan anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak.
2. Untuk mengetahui dampak kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo terhadap anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak.
3. Untuk mengetahui faktor penghambat dan factor pendukung dalam kebijakan penanganan anak-anak pengungsi dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak?

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan dari segi keilmuan :

Hasil dari penelitian diharapkan dapat menambah kuantitas dan kualitas sumber referensi serta memberi manfaat bagi pengembangan keilmuan sosial bencana. Pada keilmuan sosial bencana, penelitian ini memberikan sumbangan dalam bidang kedaruratan dan pemulihan khususnya terkait pengambilan kebijakan di bidang pengungsian.

2. Manfaat dari segi praktis

- a. Hasil dari penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi lembaga yang berwenang dan pembuat kebijakan dalam pengelolaan pengungsi anak pada kejadian bencana erupsi Gunung Sinabung.
- b. Bagi peneliti lain, diharapkan penelitian ini dapat menjadi stimulus dan bahan pengembangan penelitian selanjutnya tentang perlindungan dan pemenuhan hak pengungsi anak.

1.5. Kerangka Pemikiran

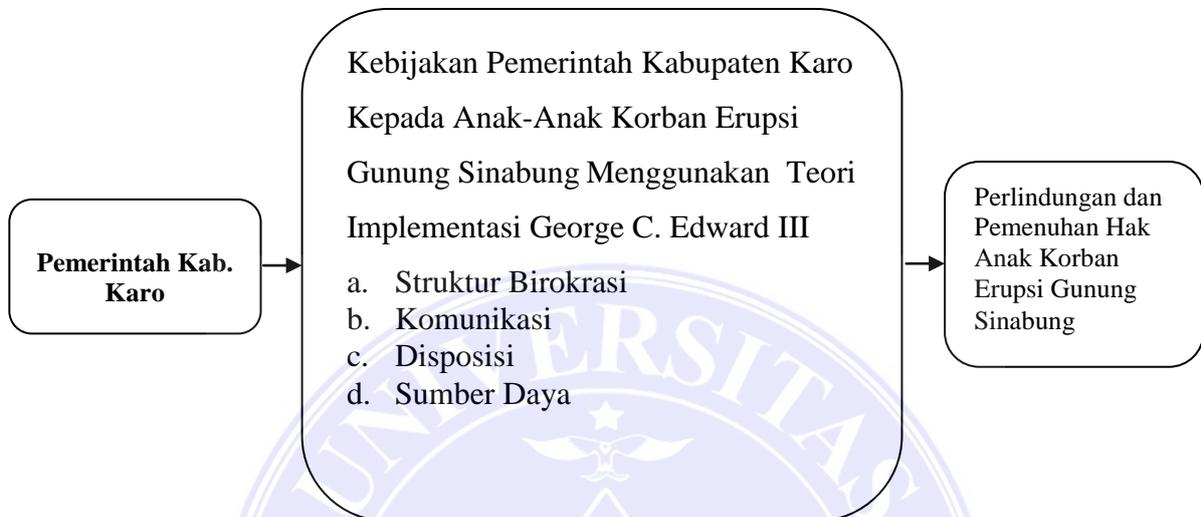
Konsep keamanan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia terhadap berbagai ancaman baik ancaman militer maupun non-militer. Manajemen Penanggulangan Bencana merupakan bentuk implementasi amanat UUD 1945 tersebut yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman

bencana dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Konsep *human security* (keamanan insani) yang juga salah satu dimensi keamanan nasional menegaskan hal serupa dimana negara bertanggungjawab dalam melindungi dan menjaga penegakan hak dasar masyarakat, termasuk anak-anak dalam menjalani kehidupan yang aman dari segala ancaman.

Peristiwa bencana merupakan salah satu situasi darurat yang seringkali menyebabkan terjadinya mobilisasi penduduk untuk menyelamatkan diri ke tempat lain yang lebih aman dan menciptakan kegiatan pengungsian. Kelompok pengungsi anak menjadi salah satu bagian dari kelompok rentan yang karena faktor-faktor kerentanannya tersebut membutuhkan perlindungan dari negara termasuk halnya dalam pemenuhan hak-hak dasar mereka. Perlindungan dan pemenuhan hak anak ini menjadi salah satu aspek dalam manajemen pengungsi yang dalam penelitian ini dikaji melalui studi kasus penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo. Hasil analisis dari penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi bagi kebijakan lokal/ regional/ nasional terkait penanganan pengungsi anak korban erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo dan sebagai bentuk advokasi peneliti untuk segera disusunnya regulasi (Perka BNPB/Peraturan Menteri) yang dapat menjadi panduan/acuan penatalaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak di pengungsian.

Adapun kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan sebagai

berikut:



Gambar 1.1.

Kerangka Pemikiran Penelitian

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Tentang Kebijakan

Dalam membicarakan kebijakan dari telaah Administrasi Negara, maka kebijakan tersebut sering dihubungkan dengan perbuatan administrasi negara. Sehingga dari keadaan tersebut maka kebijakan sering diurutkan dengan sesuatu objek, seperti kebijakan publik, yaitu suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan untuk pelayanan masyarakat.

Oleh John Dewey sebagaimana dikutip Dunn (2002:2) dikatakan kebijakan adalah “ kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah “.

Pemecahan masalah adalah elemen kunci dalam metodologi analisis kebijakan. Sama pentingnya dengan itu, analisis kebijakan adalah untuk merumuskan masalah sebagai bagian dari pencarian solusi. Dengan menanyakan pertanyaan yang benar, masalah yang semula tampak tak terpecahkan kadang-kadang dapat dirumuskan kembali sehingga dapat ditemukan solusi yang tidak terdeteksi sebelumnya. Ketika ini terjadi ungkapan tak ada solusi, tak ada masalah dapat diganti dengan ungkapan sebaliknya, masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan.

Menghubungkan pengertian kebijakan terhadap pelaksanaan penelitian ini amatlah sulit karena luasnya lingkup kebijakan itu sendiri, seperti kebijakan publik, kebijakan keuangan, kebijakan pemerintahan dan lain-lain kebijakan. Tetapi pada dasarnya dari tujuan pelaksanaan penelitian ini maka dapat dibuat sebuah batasan pengertian kebijakan bahwa kebijakan yang dimaksudkan dalam

tulisan ini adalah kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berupa Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah, Keputusan-keputusan yang harus diketahui dan dilaksanakan oleh seluruh masyarakat. Quade sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2003 : 83) bahwa asal muasal analisa kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan “.

Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan menciptakan masalah baru. Kita melihat kebijakan Pemerintah untuk melakukan deregulasi perbankan pada tahun 1988 justru berakhir dengan kolapsnya perbankan di tahun 1998. Kita melihat kebijakan pemerintah di tahun 1999 untuk mengizinkan jajak pendapat di Timor-Timur menghasilkan disintegrasi kawasan dan menciptakan konflik akut di antara sesama bangsa Timor-Timur sendiri.

Analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang lama. Analisis kebijakan berbeda dengan periset kebijakan. Analisis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas, waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Analisis kebijakan adalah profesi yang sangat diperlukan oleh setiap pimpinan puncak di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jenjang.

Di Indonesia, analisis kebijakan masih dianggap kurang penting. Bahkan mereka sering diidentikkan dengan pakar sehingga sejak Presiden hingga Menteri, yang diambil sebagai analisis kebijakan adalah para profesor dari perguruan tinggi, yang tidak kesemaunya menguasai analisa kebijakan, melainkan hanya menguasai riset kebijakan.

2.2. Aspek-Aspek Kebijakan

Aspek-aspek kebijakan adalah unsur-unsur yang mempengaruhi pelaksanaan pengambilan kebijakan. Disebabkan luasnya kebijakan maka unsur-unsur tersebut disesuaikan dengan bentuk kebijakan yang diambil. Tetapi dalam suatu fase kebijakan, maka aspek-aspek kebijakan tersebut merupakan aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implemmtasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Secara lebih nyata maka dapat dilihat aspek-aspek kebijakan tersebut menurut Nugroho (2017: 99) meliputi:

1. Perumusan masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi yang tersembunyi, mendiagnosisi penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan merancang peluang kebijakan yang baru.

2. Peramalan.

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari

diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan secara normatif bernilai mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenai kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik dari berbagai pilihan.

3. Rekomendasi.

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggung jawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4. Pemantauan

Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implelementasi kebijakan.

5. Evaluasi

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu proses pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan.

2.3. Kebijakan Publik

Wahyudi (2001:23) menjelaskan kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tatanan strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Setiap sistem politik pada dasarnya memproduksi kebijakan publik dan sistem politik itu bisa berupa negara, propinsi, kabupaten/kota, desa, bahkan RT dan RW. "Institusi" seperti ASEAN, EU, PBB dan WTO adalah sistem politik juga yang dapat disebut supra-negara.

Kebijakan publik tidak selalu dilakukan oleh birokrasi saja, melainkan dapat pula dilaksanakan oleh perusahaan swasta, LSM ataupun masyarakat langsung. Misalnya, suatu sistem politik dapat memutuskan untuk memberantas nyamuk. Sistem politik itu dapat memerintah tentu saja disertai kompensasi

sebuah perusahaan swasta untuk melakukan penyemprotan nyamuk (Wahab, 2002:41).

Terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagaimana keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya. Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan. Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami

penyimpangan atau tidak. Dalam masyarakat autoriter kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata, sehingga penjabaran di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat untuk menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat, tetapi adalah otoriter suatu pemerintahan yang tidak memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi masyarakat dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijelankannya. dalam pendekatan yang lain kebijakan publik dapat dipahami dengan cara memilah dua konsepsi besarnya yakni kebijakan dan publik. terminologi kebijakan dapat diartikan sebagai pilihan tindakan diantara sejumlah alternatif yang tersedia. artinya kebijakan merupakan hasil menimbang untuk selanjutnya memilih yang terbaik dari pilihan-pilihan yang ada. dalam konteks makro hal ini kemudian diangkat dalam porsi pengambilan keputusan. Charles Lindblom adalah akademisi yang menyatakan bahwa kebijakan berkaitan erat dengan pengambilan keputusan. Karena pada hakikatnya sama-sama memilih diantara opsi yang tersedia. Sedangkan terminologi publik memperlihatkan keluasan yang luar biasa untuk didefinisikan. akan tetapi dalam hal ini setidaknya kita bisa mengatakan bahwa publik berkaitan erat dengan state, market dan *civil society*. merekalah

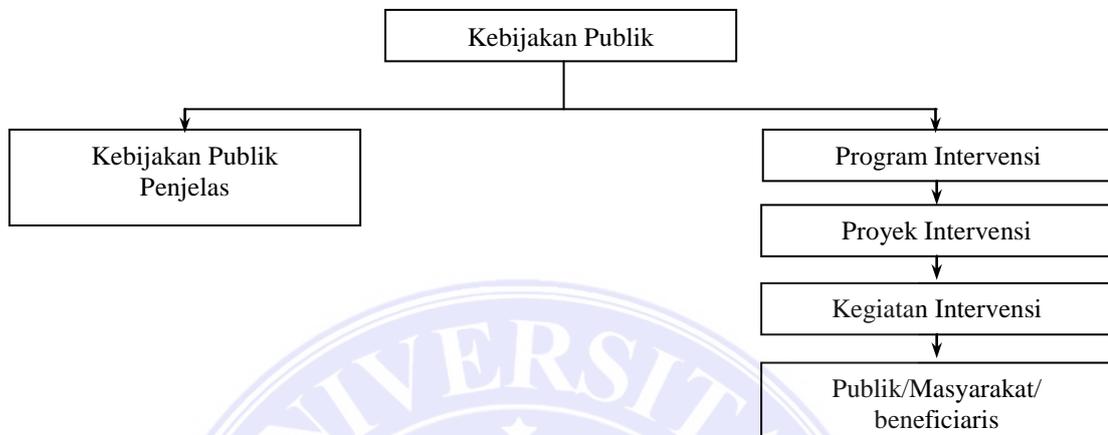
yang kemudian menjadi aktor dalam arena publik. sehingga publik dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampakan interaksi antar ketiga aktor tersebut.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Fokus politik pada kebijakan publik mendekati kajian politik pada administrasi negara, karena satuan analisisnya adalah proses pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi dan pengawasan termasuk pelaksanaannya.

Untuk mengimplementasikan kebijakan operasional yang berhubungan dengan publik maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1.

Formulasi Kebijakan Derivat atau Turunan Dari Kebijakan Publik

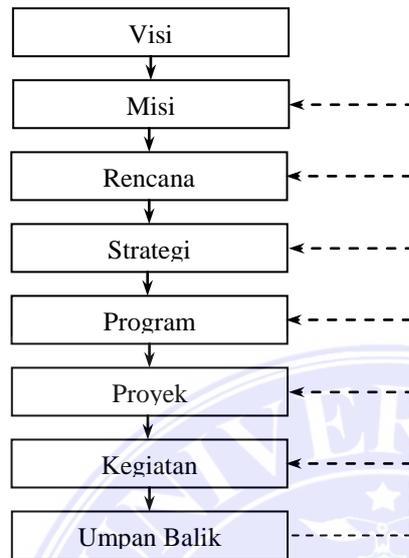


Sumber : Nugroho, 2017:159

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain sebagainya.

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas dapat di lihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim di dalam manajemen khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambar berikut ini :

Gambar 2.2.
Manajemen Sektor Publik



Sumber : Nugroho, 2003:160.

Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena memang kaidah tersebut bersifat given atau tidak dapat ditolak. Menurut George C. Edwards III ada empat variable dalam kebijakan public yaitu komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureucraties structure*), dimana keempat variable tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu variabel dengan variabel yang lain memiliki hubungan yang erat. Faktor- faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III :

1. Komunikasi

Implemetasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok

sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal, yaitu; (1) penyaluran (transmisi) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula (kejelasan); (2) adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan, dan (3) adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan.

2. Sumber Daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat.

3. Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

4. Birokrasi

Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan. Kebanyakan peta organisasi bersifat hirarki yang menentukan hubungan antara atasan dan bawahan dan hubungan secara diagonal langsung organisasi melalui lima hal harus tergambar, yaitu; (1) jenjang hirarki jabatan-jabatan manajerial yang jelas sehingga terlihat “Siapa yang bertanggungjawab kepada siapa?”; (2) pelebagaan berbagai jenis kegiatan oprasional sehingga nyata jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang melakukan apa?”; (3) Berbagai saluran komunikasi yang terdapat dalam organisasi sebagai jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang berhubungan dengan siapa dan untuk kepentingan apa?”; (4) jaringan informasi yang dapat

digunakan untuk berbagai kepentingan, baik yang sifatnya institusional maupun individual; (5) hubungan antara satu satuan kerja dengan berbagai satuan kerja yang lain. Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal demikian pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

(<https://arpansiregar.wordpress.com/2013/01/17/model-dan-faktor-faktor-yang-mempengaruhi-implementasi-kebijakan/>)

2.4. Pengungsi Anak

Pada Konvensi Hak Anak Pasal 1 yang kemudian diratifikasi dalam Keppres No. 36 Tahun 1990, disebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku untuk anak-anak, kedewasaan telah dicapai lebih cepat. Selaras dengan hasil ratifikasi tersebut, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mendefinisikan anak sebagai setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya. Sedangkan pada Standar Minimum Perlindungan Anak dalam Aksi Kemanusiaan

(*Global Protection Cluster Child Protection, 2015*) anak-anak mencakup bayi (sampai usia satu tahun) dan sebagian besar remaja (usia 10-19 tahun).

Sebuah krisis atau situasi darurat secara luas didefinisikan sebagai sebuah kondisi yang mengancam dan membutuhkan penanganan segera. Situasi darurat dapat terjadi sebagai akibat perbuatan manusia maupun bahaya alam atau bisa jadi kombinasi dari keduanya. Situasi tersebut seringkali berdampak buruk bagi kehidupan anak-anak. Anak-anak merupakan pihak yang paling rentan serta merasakan dampak negatif dalam situasi darurat (*Global Protection Cluster Child Protection, 2015*).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Pasal 60 menjelaskan bahwa anak dalam situasi darurat mencakup anak yang menjadi pengungsi, anak korban kerusuhan, anak korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata. Bencana alam menjadi salah satu bentuk situasi darurat karena bencana dapat mengakibatkan anak-anak kehilangan jiwa atau terluka, menjadi yatim-piatu, terpisah dari keluarga, diperlakukan salah secara seksual, menjadi anak dengan disabilitas, diperdagangkan, atau bahkan mengalami beberapa dari semua hal tersebut pada saat bersamaan (*Global Protection Cluster Child Protection, 2015*).

Pengungsi anak korban bencana dalam regulasi internasional diistilahkan dengan *Internally Displaced Children* (IDC) yang merupakan turunan dari istilah *Internally Displaced Person* (IDP) atau pengungsi internal. Istilah IDP digunakan untuk membedakan dengan konsep pengungsi lainnya yaitu *refugee* yang digunakan untuk menggambarkan orang yang mengungsi hingga melalui batas

negaranya, sedangkan IDP digunakan untuk menyebut pengungsi yang tidak sampai melewati batas negara, atau dengan kata lain mengungsi ke daerah lain yang masih berada dalam batas negaranya (Taufik, 2006).

Pengungsi dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana didefinisikan sebagai orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana. Sedangkan korban bencana adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana. UNICEF mendefinisikan bencana sebagai suatu keadaan yang mengancam kehidupan dan kesejahteraan sejumlah besar penduduk dan di mana tindakan luar biasa diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup, pengasuhan, dan perlindungan bagi penduduk tersebut (Supeno, 2010).

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengungsi anak korban bencana alam adalah setiap manusia yang belum berusia 18 tahun yang secara terpaksa atau dipaksa harus meninggalkan tempat tinggalnya ke wilayah lain (masih dalam batas wilayah negara) akibat bencana alam sehingga menyebabkan mereka berada dalam situasi yang mengancam dan membutuhkan penanganan segera. Anak-anak tersebut mencakup bayi (sampai usia satu tahun) dan sebagian besar remaja yang belum berusia 18 tahun. Secara lebih spesifik, pengungsi anak meliputi seluruh anak-anak korban bencana yang tinggal di pengungsian baik dengan keluarganya maupun yang tidak.

2.5. Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak

2.5.1 Perlindungan Anak

Anak dalam situasi tanggap darurat menurut Konvensi Hak Anak dikategorikan sebagai kelompok anak yang membutuhkan perlindungan khusus. Istilah “perlindungan anak” (*child protection*) digunakan secara berbeda oleh organisasi yang berbeda di dalam situasi yang berbeda. Secara sederhana, perlindungan anak mengupayakan supaya setiap hak anak tidak dirugikan. Perlindungan anak bersifat melengkapi hak-hak lainnya yang secara *inter-alia* menjamin bahwa anak-anak akan menerima apa yang mereka butuhkan untuk bertahan hidup, berkembang dan bertumbuh (Inter-Parlementary Union, 2006).

Global Protection Cluster Child Protection (2015) menyepakati definisi perlindungan anak sebagai upaya pencegahan dan penanganan terhadap perlakuan salah, penelantaran, eksploitasi, dan kekerasan terhadap anak. Perlindungan bertujuan untuk memastikan penghormatan penuh dan merata untuk hak-hak semua individu, tanpa melihat latar belakang usia, gender atau etnik, sosial, agama, atau latar belakang lain. Perlindungan lebih dari sekedar aktivitas penyelamatan nyawa yang mendesak yang seringkali menjadi fokus selama kedaruratan (*Global Protection Cluster Child Protection, 2015*).

Tujuan mendasar dari perlindungan anak dalam situasi krisis kemanusiaan dan keadaan darurat adalah untuk menjamin bahwa semua pihak yang berkewajiban mengawal perlindungan anak mengenali tugas-tugasnya dan dapat memenuhi tugas tersebut. Perlindungan anak merupakan urusan setiap orang di setiap tingkatan masyarakat. Perspektif perlindungan anak dalam menangani anak

korban bencana mengawal tentang bagaimana penanganan bencana mempertimbangkan hak-hak anak dan perlindungan khusus. Oleh sebab itu pelayanan anak korban bencana tidak cukup hanya dengan menyediakan kebutuhan papan, pangan dan sandang, melainkan juga kebutuhan lainnya seperti bermain, ketidakterputusan pendidikan serta penanganan trauma psikososial (Supeno dkk, 2010).

Perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat dipertegas oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang diamanatkan dalam beberapa pasal, sebagai berikut: Pertama, pada pasal 59, diamanatkan bahwa pemerintah dan lembaga negara lainnya, berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat. Kedua, pada pasal 60 dinyatakan antara lain bahwa anak dalam situasi darurat adalah anak korban bencana alam. Ketiga, pada pasal 62 dinyatakan bahwa perlindungan khusus tersebut dilaksanakan melalui:

- a. Pemenuhan kebutuhan dasar yang terdiri atas pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, belajar dan berekreasi, jaminan keamanan, dan persamaan perlakuan; serta
- b. Pemenuhan kebutuhan khusus bagi anak berkebutuhan khusus (*disability*) dan anak yang mengalami gangguan psikososial.

Maka dapat diambil kesimpulan bahwa perlindungan pengungsi anak adalah upaya menjaga kelangsungan hidup, pertumbuhan, dan perkembangan anak secara bermartabat di lingkungan pengungsian. Upaya tersebut sebagai bentuk penghormatan terhadap hak anak sebagai manusia. Kegiatan perlindungan

meliputi kegiatan pemenuhan kebutuhan dasar dan pemenuhan kebutuhan khusus.

2.5.2 Pemenuhan Hak Anak

Hak didefinisikan sebagai kebutuhan yang paling mendasar bagi setiap manusia dan ketika kebutuhan tersebut tidak dapat dipenuhi akan berdampak buruk bagi kelangsungan hidup dan keberfungsian sosial manusia tersebut. Berangkat dari definisi tersebut, maka hak anak merupakan kebutuhan paling mendasar yang melekat pada anak yang dapat berdampak buruk bagi kelangsungan hidup dan kesejahteraan anak ketika kebutuhan tersebut tidak dipenuhi (Absor, 2011). Pemenuhan hak anak merupakan upaya dari para pemangku kepentingan agar masalah pemenuhan hak anak menjadi isu nasional yang harus diperhatikan oleh khalayak (Tebe, 2014).

Unicef Perwakilan Indonesia (dalam Joni & Tanamas, 1999) menguraikan materi hukum mengenai hak-hak anak dalam Konvensi Hak Anak dapat dikelompokkan dalam empat kategori, yaitu;

- a. Hak terhadap kelangsungan hidup (*survival rights*), yang meliputi hak untuk melestarikan dan mempertahankan hidup (*the rights of life*) dan hak untuk memperoleh standar kesehatan tertinggi dan perawatan yang sebaik-baiknya (*the rights to the highest standard of health and medical care attainable*);
- b. Hak terhadap perlindungan (*protection rights*), yang meliputi hak perlindungan dari diskriminasi, tindak kekerasan dan keterlantaran bagi anak yang tidak mempunyai keluarga dan anak-anak pengungsi;
- c. Hak untuk tumbuh kembang (*development rights*) meliputi segala bentuk pendidikan (formal dan non-formal) dan hak untuk mencapai standar hidup

- yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan sosial anak;
- d. Hak untuk berpartisipasi (*participation rights*), meliputi hak anak untuk menyatakan pendapat dalam segala hal yang mempengaruhi anak (*the rights of a child to express her/his views in all matters affecting that child*).

Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, terdapat setidaknya sepuluh hak yang harus diberikan kepada anak, antara lain:

- a. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarga maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh kembang dan berkembang secara wajar.
- b. Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan dan kehidupan sosialnya sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna.
- c. Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan.
- d. Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.
- e. Dalam keadaan yang membahayakan, anaklah yang pertama-tama berhak mendapat pertolongan, bantuan, dan perlindungan.
- f. Anak yang tidak mempunyai orangtua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.
- g. Anak yang tidak mampu berhak memperoleh bantuan agar dalam lingkungan

keluarganya dapat tumbuh dan berkembang dengan wajar.

- h. Anak yang mengalami masalah kelakuan diberi pelayanan dan asuhan yang bertujuan menolongnya guna mengatasi hambatan yang terjadi dalam masa pertumbuhan dan perkembangannya.
- i. Anak disabilitas berhak memperoleh pelayanan khusus untuk mencapai tingkat pertumbuhan dan perkembangan sejauh batas kemampuan dan kesanggupan anak yang bersangkutan.
- j. Bantuan dan pelayanan, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan anak, menjadi hak setiap anak tanpa membeda-bedakan jenis kelamin, agama, pendirian, politik, dan kedudukan sosial.

Berdasarkan keseluruhan hak anak yang telah dipaparkan, peneliti akan merujuk pada konsep hak anak dalam rangka kelangsungan hidup, perlindungan, tumbuh kembang, dan berpartisipasi dalam lingkungan pengungsian. Keseluruhan hak tersebut merupakan bagian dari usaha mewujudkan kesejahteraan pengungsi anak.

2.6. Prinsip-Prinsip Perlindungan pada Piagam Kemanusiaan

Buku Pegangan Proyek Sphere (Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2012) menekankan bahwa perlindungan mencakup pada keselamatan, martabat, dan hak asasi korban bencana maupun konflik bersenjata. Untuk memenuhi konsep perlindungan tersebut, dirumuskan adanya empat prinsip-prinsip perlindungan, yaitu:

- 1) Menghindari bahaya atau ancaman lebih lanjut. Pelaku aksi kemanusiaan harus berupaya sedapat mungkin untuk menghindarkan semakin terpaparnya korban dari ancaman bahaya sekunder sebagai akibat kegiatan atau bantuan, seperti membangun pengungsian di tempat yang tidak aman;
- 2) Menjamin akses terhadap bantuan yang bersifat imparial. Pelaku aksi kemanusiaan bertanggungjawab untuk menjamin bahwa bantuan kemanusiaan tersedia bagi semua yang membutuhkan, khususnya mereka yang paling rentan dan bersifat imparial atau tidak membeda-bedakan – sesuai dengan proporsi kebutuhan dan tanpa diskriminasi;
- 3) Melindungi penduduk terkena bencana dari kekerasan. Pelaku aksi kemanusiaan harus melindungi korban dari kekerasan dan paksaan atau dorongan untuk bertindak bertentangan dengan keinginan individu. Perlindungan ini mencakup pencegahan dan penanggulangan ancaman bahaya fisik dan psikologis akibat kekerasan dan paksaan atau ancaman, termasuk penyebaran ketakutan dan kesengajaan untuk menciptakan teror atau kepanikan;
- 4) Mendukung pemenuhan hak-hak asasi, akses terhadap bantuan dan pemulihan dari kekerasan. Pelaku aksi kemanusiaan mengupayakan untuk membantu korban memenuhi hak asasinya, mengakses bantuan dan pemulihan korban dari dampak kekerasan – baik secara fisik dan psikologis.

Pada konteks aksi kemanusiaan, keempat prinsip tersebut merefleksikan adanya ancaman yang lebih berat yang mungkin dihadapi saat situasi bencana. Prinsip-prinsip tersebut mengupayakan membantu korban untuk mendapatkan

keselamatan dan keamanan secara umum serta kebebasan dari hambatan yang disengaja atas bantuan-bantuan untuk dapat hidup bermartabat (Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2012).

Prinsip perlindungan tersebut berlaku juga dalam konteks perlindungan anak bahwasanya program yang berjalan di pengungsian harus mempertahankan prinsip-prinsip pencegahan, akses bantuan, keselamatan, dan pemulihan. Prinsip tersebut diperlukan untuk menjaga anak-anak dari dampak sekunder program yang berjalan di pengungsian.

2.7. Manajemen Pengungsi dalam Manajemen Bencana

Kata manajemen berasal dari Bahasa Latin, yaitu kata *manus* dan *agree* yang berarti melakukan. Kedua kata tersebut digabung menjadi kata kerja *managere* yang artinya menangani (Usman, 2006). Secara lebih utuh Johnson (dalam Pidarta, 1988) mendefinisikan manajemen sebagai proses mengintegrasikan sumber-sumber yang tidak berhubungan menjadi sistem total untuk menyelesaikan suatu tujuan. Sumber yang dimaksud di sini mencakup orang-orang, alat-alat media, bahan-bahan, uang dan sarana. Keseluruhan sumber tersebut diarahkan dan dikoordinasikan secara terpusat dalam rangka menyelesaikan tujuan.

Lebih lanjut Shaluf (dalam Kusumasari, 2014) mendefinisikan manajemen bencana sebagai istilah kolektif yang mencakup semua aspek perencanaan untuk merespon bencana, termasuk kegiatan-kegiatan sebelum bencana dan setelah bencana yang juga merujuk pada manajemen risiko dan konsekuensi bencana.

Manajemen bencana meliputi rencana, struktur, serta pengaturan yang dibuat dengan melibatkan usaha dari pemerintah, sukarelawan, dan pihak-pihak swasta dengan cara yang terkoordinasi dan komprehensif untuk merespon seluruh kebutuhan darurat. Oleh karena itu, manajemen bencana terdiri dari semua perencanaan, pengorganisasian, dan mobilisasi sumber daya yang dibutuhkan untuk menangani semua fase bencana sebagai peristiwa alam yang unik (Kelly dalam Kusumasari, 2014).

Manajemen pengungsi dalam manajemen bencana adalah bagian dari tahap respon dan pemulihan. Respon adalah tindakan yang dilakukan segera sebelum, selama, dan setelah bencana terjadi. Respon meliputi pemberian bantuan atau intervensi selama atau segera setelah bencana terjadi, serta memenuhi keselamatan, kelestarian hidup dan kebutuhan hidup dasar masyarakat yang terkena dampak. Salah satu kegiatan dalam tahap respon adalah penyediaan tempat penampungan/*shelter* yang bersifat sementara atau jangka panjang yang berkelanjutan hingga tahap pemulihan (Kusumasari, 2014).

Direktorat Penanganan Pengungsi (2016) menguraikan prinsip-prinsip umum penanganan pengungsi sebagai berikut:

- a. Para pengungsi internal memiliki, dalam kesetaraan penuh, hak-hak dan kebebasan yang dijamin oleh hukum internasional dan nasional. Pengungsi internal tidak boleh didiskriminasikan secara merugikan dalam memperoleh hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang mana pun dengan alasan bahwa mereka adalah pengungsi internal.

- b. Pihak-pihak yang berwenang di tingkat nasional yang pertama-tama memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menyediakan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi internal di dalam wilayah hukum mereka.
- c. Para pengungsi internal memiliki hak untuk meminta dan menerima perlindungan serta bantuan kemanusiaan dari pihak-pihak berwenang tersebut dan tidak dapat ditindas atau dihukum oleh karena mengajukan permintaan tersebut.

Sedangkan prinsip-prinsip perlindungan pengungsi menurut Direktorat Penanganan Pengungsi (2016) antara lain:

- a. Pengungsian internal tidak boleh berlangsung lebih lama daripada yang dituntut oleh keadaan dan pengungsian internal tidak boleh dilaksanakan dengan cara-cara yang melanggar hak untuk hidup, martabat, serta kebebasan dan keselamatan dari masyarakat terdampak.
- b. Sebelum mengeluarkan keputusan apapun yang akan mengakibatkan terjadinya pengungsian internal, pihak-pihak berwenang yang terlibat harus memastikan terlebih dahulu bahwa semua pilihan lain yang tersedia telah ditinjau secara cermat guna meminimalkan jumlah orang yang terpaksa mengungsi dan dampak-dampak negatifnya.
- c. Pihak-pihak berwenang yang menangani pengungsian internal harus memastikan sejauh mungkin bahwa akomodasi yang layak disediakan bagi pengungsi internal dilaksanakan dalam kondisi keamanan gizi, kesehatan dan kebersihan yang memuaskan, dimana anggota-anggota dalam satu keluarga yang sama tidak dipisahkan.

UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamankan dalam Pasal 55 bahwa perlindungan terhadap kelompok rentan, termasuk halnya anak-anak, dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial. Sedangkan untuk pemenuhan kebutuhan dasar dalam Pasal 53 dilakukan berupa bantuan penyediaan kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan psikososial, serta penampungan dan tempat hunian. Lebih lanjut, PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada Pasal 53 menjelaskan bahwa upaya perlindungan terhadap kelompok rentan dilaksanakan oleh instansi/lembaga terkait yang dikoordinasikan oleh Kepala BNPB dan/atau Kepala BPBD dengan pola pendampingan/fasilitasi dalam hal teknis, administratif, peralatan, dan pendanaan. Sedangkan pemenuhan kebutuhan dasar dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, lembaga usaha, lembaga internasional dan/atau lembaga asing non-pemerintah sesuai dengan standar minimum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada konsep *Camp Coordination and Camp Management* dari Klaster CCCM (UNHCR & IOM, 2010; IOM & BNPB, 2017) terdapat tiga komponen dalam manajemen, yaitu:

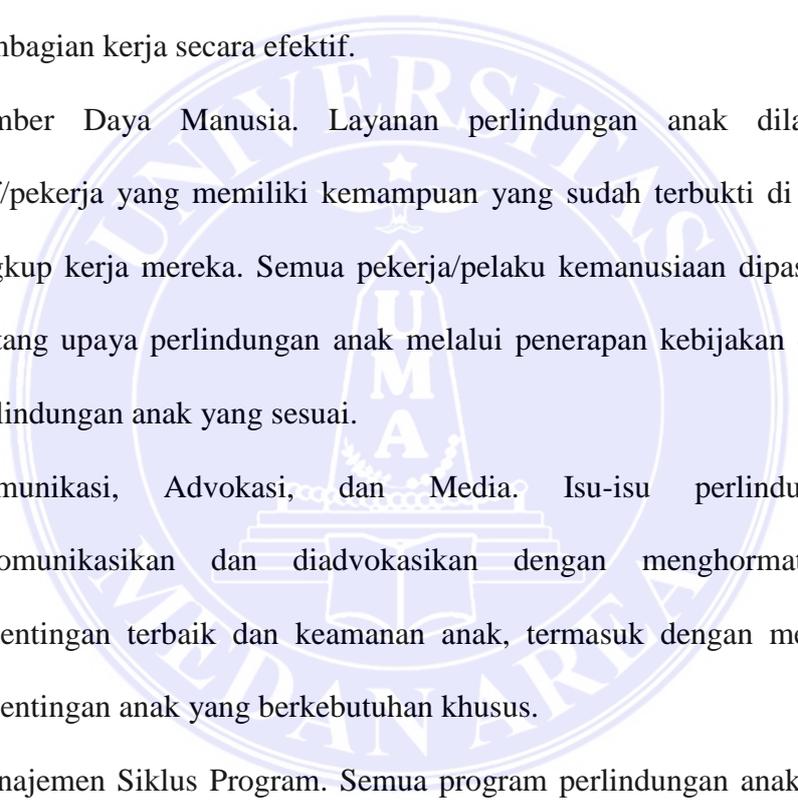
- a. Administrasi Tempat Pengungsian. Fungsi administrasi terkait dengan pengawasan tempat pengungsian di wilayahnya (nasional, provinsi, kabupaten/kota) mulai dari inisiasi, perizinan, pembukaan dan penutupan tempat pengungsian, penjaminan perlindungan dan bantuan bagi pengungsi

dan sebagai pengambil keputusan tertinggi untuk menjamin kelangsungan seluruh tempat pengungsian. Fungsi administrasi merupakan tanggungjawab Pemerintah (Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota) meliputi regulasi dan kelembagaan.

- b. Koordinasi Tempat Pengungsian. Fungsi koordinasi meliputi keseluruhan respons kemanusiaan yang memastikan penyediaan akses dan penyampaian layanan kemanusiaan (dan perlindungan) di tempat-tempat pengungsian yang menjadi tanggung jawabnya dan memberikan masukan bagi fungsi administrasi tempat pengungsian.
- c. Manajemen Tempat Pengungsian. Fungsi manajemen terkait dengan pengelolaan dan koordinasi pemberian bantuan, layanan dan perawatan infrastruktur di satu unit tempat pengungsian.

Koordinasi dan manajemen tempat pengungsian bertujuan untuk memastikan bahwa bantuan (dalam bentuk layanan) dan perlindungan disediakan sejalan dengan hukum nasional ataupun internasional yang berlaku, pedoman dan standar yang disepakati. Koordinasi dan kerjasama antar pengambil kebijakan termasuk partisipasi pengungsi menjadi prioritas utama untuk membuat pengungsi hidup secara bermartabat.

Pada Standar Minimum Perlindungan Anak dalam Aksi Kemanusiaan (*Global Protection Cluster Child Protection, 2015*) terdapat enam komponen inti yang menjadi fokus dalam pengembangan program penanganan pengungsi untuk memastikan respon perlindungan anak yang berkualitas, yaitu:

- 
- a. Koordinasi. Lembaga pemerintahan, lembaga-lembaga kemanusiaan, dan organisasi non-pemerintah yang relevan dan bertanggung jawab, serta orang-orang yang mewakili populasi terdampak mengkoordinasikan seluruh usaha mereka dalam perlindungan anak untuk memastikan respon yang menyeluruh, efisien, dan tepat waktu. Koordinasi memungkinkan semua yang terlibat dalam perlindungan anak sepakat pada serangkaian tujuan bersama dan pembagian kerja secara efektif.
 - b. Sumber Daya Manusia. Layanan perlindungan anak dilakukan oleh staf/pekerja yang memiliki kemampuan yang sudah terbukti di dalam ruang lingkup kerja mereka. Semua pekerja/pelaku kemanusiaan dipastikan paham tentang upaya perlindungan anak melalui penerapan kebijakan dan prosedur perlindungan anak yang sesuai.
 - c. Komunikasi, Advokasi, dan Media. Isu-isu perlindungan anak dikomunikasikan dan diadvokasikan dengan menghormati martabat, kepentingan terbaik dan keamanan anak, termasuk dengan memperhatikan kepentingan anak yang berkebutuhan khusus.
 - d. Manajemen Siklus Program. Semua program perlindungan anak dibangun di atas kapasitas, sumber-sumber daya dan struktur yang sudah ada untuk mengatasi berbagai risiko dan kebutuhan perlindungan anak yang sedang berkembang yang diidentifikasi oleh anak-anak dan orang dewasa yang terkena dampak situasi darurat.
 - e. Manajemen Informasi. Informasi mutakhir yang dibutuhkan untuk program perlindungan anak yang efektif dikumpulkan, digunakan, disimpan, dan

disampaikan dengan sepenuhnya menghargai kerahasiaan, dan sesuai dengan prinsip “jangan memperburuk keadaan” serta kepentingan terbaik anak.

- f. Monitoring Perlindungan Anak. Informasi yang objektif dan tepat waktu mengenai masalah perlindungan anak dikumpulkan dengan cara yang etis dan secara sistematis digunakan untuk mengarahkan kegiatan pencegahan dan respon.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan maka manajemen pengungsi meliputi upaya pengelolaan pengungsi baik secara administratif, koordinasi, maupun manajemen di pos pengungsian. Pengelolaan tersebut meliputi regulasi, birokrasi, kebijakan, koordinasi antar instansi/lembaga, manajemen program, SDM, layanan kebutuhan pengungsi anak serta manajemen informasi dan komunikasi dalam perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yakni metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara *trianggulasi* (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada *generalisasi* (Sugiyono, 2014:1)

Tipe penelitian ini menyajikan satu gambar yang terperinci tentang satu situasi khusus, setting sosial atau hubungan, yang digunakan jika ada pengetahuan atau informasi tentang gejala sosial yang akan diselidiki atau dipermasalahkan. Pengetahuan tersebut diperoleh dari survei literatur, laporan hasil penelitian, atau dari hasil studi eksplorasi. Melalui pengetahuan atau informasi yang dimiliki tentang gejala yang diselidiki dan dengan melakukan pengukuran yang cermat atas masalah tersebut akan dapat dideskripsikan secara jelas dan terperinci tentang apa, siapa, kapan, dimana, bagaimana dan mengapa dari gejala itu. Jadi penelitian deskriptif berhubungan dengan frekuensi, jumlah dan karakteristik dari gejala yang diteliti. (Silalahi, 2010:27).

3.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Posko Moderamen GBKP yang berlokasi di Kabanjahe.

3.3. Informan Penelitian

Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Pejabat pemerintah yang bertanggungjawab, di antaranya dari unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, perangkat desa dan unsur pendukung lainnya (sekolah/puskesmas).
- b. Pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam kegiatan penanganan anak di pengungsian di antaranya adalah *Incident Commander* dan relawan instansi/lembaga yang pernah bertugas baik dari unsur pemerintah, LSM/ NGO atau lembaga kemanusiaan lainnya.
- c. Masyarakat setempat yang menjadi pengungsi akibat erupsi Gunung Sinabung, yaitu tokoh masyarakat/tokoh adat/tokoh agama, orang tua dan pengungsi anak-anak.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang diperlukan berkaitan dengan objek yang diteliti maka teknik yang digunakan adalah :

1. *Field research*, atau penelitian lapangan, dengan cara wawancara/interview yaitu mengadakan wawancara dengan orang-orang yang berhubungan dengan bidang yang diteliti.

2. *Library research*, yaitu cara pengumpulan data dengan menggunakan buku-buku yang ada hubungannya dengan penelitian atau literatur-literatur yang ada hubungannya dengan penelitian.
3. Penelusuran data *On Line* atau dengan menggunakan fasilitas internet.

3.5. Definisi Konsep dan Operasional

Definisi konsep dan operasional dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut

1. Kebijakan pemerintah yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum sesuai dengan sistem administrasi Negara Republik Indonesia
2. Anak sebagai korban dalam kapasitas ini adalah anak yang menjadi korban karena adanya erupsi gunung sinabung.
3. Erupsi Gunung merupakan peristiwa yang terjadi akibat endapan magma di dalam perut bumi yang didorong keluar oleh gas yang bertekanan tinggi.

3.6. Teknik Analisis data

Teknik analisis data yang digunakan penulis adalah deskriptif kualitatif. Analisis dilakukan dengan menggambarkan atau menjelaskan data yang diteliti atau di dapatkan dari lapangan baik data primer yang di dapatkan dari hasil wawancara, maupun dari data sekunder. Data yang diperoleh kemudian dilakukan proses editing, klasifikasi data, tabulasi data dan interpretasi data, yang kemudian

akan diambil kesimpulan untuk menjawab masalah yang akan diteliti.

Menurut Sugiyono (2012:29) pengertian deskriptif adalah metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya, tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.



BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN, HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1. Profil Bencana Erupsi Gunung Sinabung

Gunung Sinabung berada di wilayah Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara, sebelum bererupsi termasuk dalam klasifikasi gunung api strato B. Klasifikasi strato B merupakan penjelasan terhadap peringkat kerawanan gunung api, yakni termasuk gunung api yang kurang berpotensi erupsi sehingga Gunung Sinabung tidak diteliti dan dimonitor. (VSI Departemen ESDM RI, 2013). Posisi geografis Gunung Sinabung berada pada $03^{\circ} 10'$ LU dan $98^{\circ} 23.5'$ BT, memiliki puncak tertinggi di Sumatera Utara 2.460 mdpl.

Gunung Sinabung meletus kembali untuk yang pertama kalinya adalah pada tahun 2010. Setelah letusan tahun 2010, erupsi Gunung Sinabung sempat mengalami jeda selama 3 tahun, namun meletus kembali dengan intensitas lebih besar pada September 2013. Intensitas erupsi Gunung Sinabung sebagaimana digambarkan dalam laporan BPBD Provinsi Sumatera Utara sejak November 2013 sampai 14 Januari 2014 saja, Gunung Sinabung telah mengalami erupsi sebanyak 649 kali; dengan perincian; sampai November 2013 terjadi 88 kali; Desember 2013 terjadi 48 kali dan sampai 14 Januari 2014 terjadi sebanyak 513 kali. Hingga kini belum terlihat tanda-tanda penurunan aktivitas vulkanis Gunung Sinabung, dan tidak ada ahli vulkanologi yang meramalkan secara akurat tentang kapan berakhirnya erupsi Gunung Sinabung.

BPBD Provinsi Sumatera Utara dalam laporan tahun 2015 menguraikan kronologis erupsi Gunung Sinabung sebagai berikut:

- a. Pada tanggal 27 Agustus 2010 Gunung Sinabung erupsi freatik, tanggal 3 dan 7 September 2010 Gunung Sinabung erupsi sembari mengeluarkan asap dan abu vulkanis. Pada saat letusan tersebut, Gunung Sinabung dinyatakan dalam status Waspada. Pemerintah Kabupaten Karo telah menetapkan sebanyak 2 kali Masa Tanggap Darurat pada letusan periode pertama ini. Masa Tanggap Darurat pertama ditetapkan Bupati Karo dari tanggal 30 Agustus s/d 09 September 2010. Sedangkan masa Tanggap Darurat kedua merupakan perpanjangan waktu untuk masa Tanggap Darurat yang pertama dari tanggal 09 Oktober s/d 24 Oktober 2010. Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi Pusat merubah Status Gunung Sinabung dari Tipe C menjadi Gunung api tipe A, yakni statusnya dipantau selama 24 jam, dengan membuka pos pengamat sementara, di Desa Surbakti Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Karo.
- b. Tiga tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 15 September 2013, sekitar pukul 22.45 WIB, Gunung Sinabung kembali erupsi.
- c. Tanggal 16 September 2013, sekitar pukul 03.00 WIB, Gunung Sinabung meletus lagi dengan intensitas lebih besar sembari mengeluarkan api, asap, debu, larva dan bau belerang sangat menyengat. Pos pengamatan Gunung Sinabung, meningkatkan status Gunung Sinabung dari Waspada (Level-2) menjadi Siaga (Level-3).

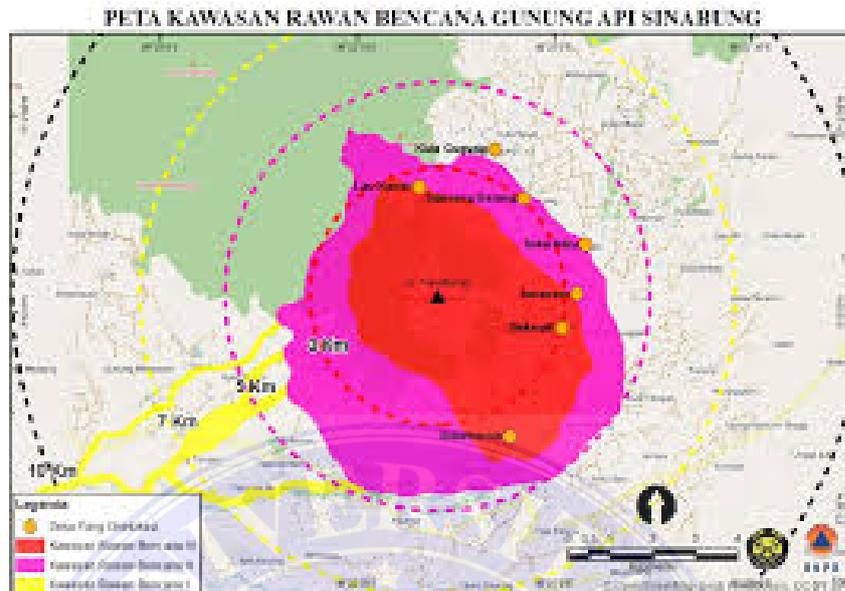
- d. Tanggal 24 Nov 2013 terjadi erupsi abu, dengan ketinggian 500 hingga 10.000 meter dan tersebar ke arah Barat daya-Barat, Timur-Tenggara, umumnya disertai suara gemuruh. Sebagian besar erupsi diikuti awan panas ke arah tenggara dengan jarak luncur 500 – 1500 meter, statusnya dinaikkan menjadi AWAS pada pukul 10:00 WIB. Desa (17.713 jiwa) diungsikan.
- e. Tanggal 20 Januari 2014 status AWAS (level IV) radius 5 Km ditambah 6 Desa diluar radius masih mengeluarkan abu vulkanik dan awas panas, jumlah pengungsi menjadi 28.536 Jiwa (8.967KK) di 42 Titik Pengungsi.
- f. Pertengahan Maret 2014 Aktivitas Vulkanik Gunung Sinabung cenderung menurun. Pada 8 April 2014 Pukul 17:00 WIB. Surat PVMBG No. 1230/45/BGL.V/2014 Menurunkan status GunungSinabung dari AWAS (level IV) menjadi SIAGA (Level III). Warga desa Sukanalu dan Sigarang-garang berada pada radius 3 - 5 km dari kawah tidak mau pulang dengan alasan trauma. (795 KK/2443 Jiwa).
- g. Setelah 2 bulan, tepatnya tanggal 2 Juni 2015 Pukul 23:00 WIB PVMBG menaikkan status Gunung Sinabung dari WASPADA ke AWAS, dan KRB dari radius 5 Km menjadi 7 Km sektoral selatan-tenggara.
- h. PVMBG melalui Surat No: 1769/45/BGL.V/2015, tanggal 2 Juni 2015 Status Gunung Sinabung dinaikkan statusnya dari SIAGA (level III) ke AWAS (level IV). Luasan Kawasan Rawan Bencana III ditetapkan semakin jauh dari sebelumnya hanya radius 5 km menjadi radius 7 km dari Gunung Sinabung. Perubahan Status TRANSISI DARURAT kembali menjadi TANGGAP DARURAT ditetapkan Bupati Karo sampai dengan sekarang (Data BPBD

Provsu, 2015).

Dari beberapa desa yang terdekat dan terkena dampak langsung dari bencana gunung sinabung, pemerintah menyediakan posko-posko sebagai tempat penampungan sementara penduduk, dimana hal ini untuk mempermudah pemerintah dalam hal menyediakan kebutuhan penduduk selama mengungsi. Dari posko-posko yang disediakan Pemerintah Kab. Karo, penulis melakukan penelitian di posko moderamen GBKP yang berlokasi di Kabanjahe karena di posko ini jumlah pengungsi terbanyak dan jumlah anak-anak yang menjadi korban bencana gunung sinabung lebih banyak dibandingkan dengan posko lainnya.

4.1.2 Kawasan Rawan Bencana Gunung Sinabung

Salah satu pekerjaan penanggulangan bencana yang penting untuk mengantisipasi jatuhnya korban jiwa adalah ditetapkannya zona merah. Zona merah merupakan istilah terhadap kawasan yang memiliki tingkat kerawanan tinggi dan berbahaya terhadap keselamatan jiwa manusia. Ketetapan zona merah merupakan otoritas Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), sebagai lembaga formal yang berwenang menentukan status kerawanan wilayah bencana. Konsekuensi ditetapkannya kawasan zona merah adalah pengosongan (sterilisasi) desa-desa dari penduduk dan harta benda untuk menghindari paparan awan panas, guguran lava, banjir lahar panas maupun dingin.



Gambar 4.1

Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Sinabung Sumber: PVMBG (2016)

Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (2016) menjelaskan bahwa berdasarkan sifat erupsi dan keadaan Gunung Sinabung saat ini, maka potensi bahaya erupsi yang mungkin terjadi, adalah: aliran piroklastik (awan panas), jatuhnya piroklastik (lontaran batu pijar dan hujan abu), aliran lava serta lahar. Berdasarkan potensi bahaya yang mungkin terjadi tersebut, kawasan rawan bencana Gunung Sinabung dibagi menjadi tiga tingkat kerawanan dari rendah ke tinggi, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kawasan Rawan Bencana III (KRB-III)

Kawasan rawan bencana III (KRB III) merupakan kawasan ring terdalam dan paling berbahaya. KRB III berada dalam radius 0-2 Km dari puncak Gunung Sinabung dan sangat berpotensi terlanda awan panas, aliran dan guguran lava, lontaran batu (pijar) berdiameter lebih besar dari 6 cm, hujan abu lebat dan gas beracun.

b. Kawasan Rawan Bencana II (KRB-II)

Kawasan rawan bencana II (KRB II) merupakan kawasan ring tengah yang berada dalam radius 2-5 km dari puncak Gunung Sinabung. KRB II berpotensi terlanda awan panas, aliran lava, guguran lava, lontaran batu (pijar) berdiameter antara 2-6 cm dan hujan abu lebat. KRB II pada gambar 4.1 ditunjukkan warna merah jambu yang juga meliputi wilayah Danau Kawar.

c. Kawasan Rawan Bencana I (KRB-I)

Kawasan rawan bencana I (KRB I) merupakan kawasan ring terluar yang rawan terhadap dampak letusan Gunung Sinabung. KRB I Gunung Sinabung berada dalam radius 5-7 Km dari puncak gunung api dan diperkirakan akan berpotensi terlanda lahar dan tertimpa hujan abu. Apabila terjadi letusan besar, maka kawasan ini kemungkinan berpotensi tertimpa lontaran batu (pijar) berdiameter lebih kecil dari 2 cm. Pada Gambar 4.1 KRB I ditunjukkan oleh kawasan arsiran warna Kuning yang meliputi beberapa lembah dan sungai di sekitar Gunung Sinabung yang juga berpotensi terlanda lahar hujan dan kemungkinan perluasan awan panas.

4.1.3 Gambaran Pengungsian Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung

Siburian dan Sinaga (2016) menjelaskan bahwa selama tahun 2010 dan 2013-2014, jumlah warga yang mengungsi cenderung berubah-ubah. Tempat atau pos pengungsian juga tersebar di berbagai lokasi, di antaranya di gedung-gedung peribadahan, perkantoran, los dan jambur, serta rumah-rumah penduduk. Grafik jumlah dan tempat pengungsian sangat tergantung pada status atau level aktivitas vulkanik Gunung Sinabung. Berikut disampaikan data jumlah warga pengungsi

dan tempat pengungsian yang dihimpun oleh Moderamen Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) dari berbagai sumber:

Tabel 4.1 Jumlah Warga Pengungsi & Tempat Pengungsian

Tahun	Tanggal	Jumlah	
		Warga Pengungsi	Tempat Pengungsian
2013	15 September	14.991 jiwa	17 dari 17 desan dan 2 dusun
	17 September	7.542 jiwa	-
	14 November	5.535 jiwa	11 dari 8 desa
	16 November	5.960 jiwa	16
	20 November	6.200 jiwa (1.990 KK)	15
	23 November	6.368 jiwa (2.012 KK)	16
	24 November	11.618 jiwa	20 dari 17 desa dan 2 dusun
	25 November	17.713 jiwa (5.304 KK)	31
	9 Desember	17.201 jiwa (5.503 KK)	31
	25 Desember	18.412 jiwa (5.752 KK)	31
	30 Desember	19.126 jiwa (5.979 KK)	31
Tahun	Tanggal	Jumlah	
		Warga Pengungsi	Tempat Pengungsian
2014	2 Januari	19.365 jiwa (6.075 KK)	31
	5 Januari	21.893 jiwa (6.815 KK)	33
	10 Januari	24.949 jiwa (7.789 KK)	37
	20 Januari	28.536 jiwa (8.967 KK)	42
	25 Januari	29.227 jiwa (9.236 KK)	43
	30 Januari	30.117 jiwa (9.388 KK)	42
	6 Februari	32.355 jiwa (9.996 KK)	42
	11 Februari	33.206 jiwa (10.314 KK)	43
	15 Februari	27.518 jiwa (8.702 KK)	41
	18 Februari	24.299 jiwa (7.770 KK)	39
	21 Februari	20.017 jiwa (6.411 KK)	37
	22 Februari	18.002 jiwa (5.739 KK)	35
	24 Februari	15.996 jiwa (5.021 KK)	33
	21 Mei	15.764 jiwa (4.985 KK)	32
	5 Juni	15.764 jiwa (4.985 KK)	31
	26 Juni	13.170 jiwa (4.105 KK)	28
	28 Juni	12.809 jiwa (3.996 KK)	27
	29 Juni	14.382 jiwa (4.475 KK)	28
	3 Juli	12.558 jiwa (3.913 KK)	26
	11 Juli	10.447 jiwa (3.133 KK)	23
	14 Juli	14.130 jiwa	23
	21 Juli	7.591 jiwa (2.338 KK)	20
	8 Agustus	7.986 jiwa (2.350 KK)	20
12 Agustus	7.973 jiwa (2.348 KK)	19	
25 Agustus	7.573 jiwa (2.210 KK)	18	

	18 September	7.234 jiwa (2.079 KK)	18
	25 September	5.037 jiwa (1.484 KK)	18
	28 September	3.829 jiwa (1.207 KK)	18
	1 Oktober	3.287 jiwa (1.019 KK)	16
	27 Oktober	3.284 jiwa (1.018 KK)	12
	11 November	2.986 jiwa (956 KK)	12
	30 November	2.892 jiwa (933 KK)	9
	8 Desember	2.892 jiwa (933 KK)	8

Sumber: Dihimpun dari berbagai sumber (Siagian & Sinaga, 2016)

Pengungsi terbanyak pada tahun 2010 menurut data Moderamen Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) mencapai 17.597 jiwa yang tersebar di 17 tempat pengungsian. Jumlah tersebut terjadi pada 30 Agustus 2010. Namun data yang berbeda dilaporkan BNPB yang mencatat jumlah pengungsi terbanyak pada tahun 2010 adalah 12.000 orang (Retnaningsih, November 2013). Perbedaan data tersebut berkaitan dengan ruang lingkup pengumpulan informasi dimana Moderamen GBKP menginventarisasi semua pengungsi di seluruh daerah di Tanah Karo, sedangkan BNPB lebih berkonsentrasi pada data pengungsi di Kabanjahe dan Berastagi.

Jika dibandingkan tahun 2010, jumlah pengungsi tahun 2013 mengalami lonjakan yang cukup tinggi. Lonjakan jumlah pengungsi terjadi seiring peningkatan aktivitas vulkanik Gunung Sinabung yang menyebabkan warga yang tinggal di zona aman ikut evakuasi. Pada tahun 2013 BNPB melaporkan bahwa jumlah pengungsi terbanyak terjadi pada tanggal 30 Desember 2013 yaitu 19.126 jiwa (5.979 KK) yang terpencah di 31 tempat pengungsian serta hunian sementara atau rumah sewa (Pikiran Rakyat Online, 31 Desember 2013).

Pada tahun 2014 data Pemerintah Kabupaten Karo mencatat bahwa jumlah pengungsi terbanyak terjadi pada tanggal 11 Februari 2014 yang mencapai 33.206

jiwa (10.314 KK) terdiri atas 14.933 laki-laki, 15.376 perempuan, 2.411 lanjut usia, 232 ibu hamil, dan 1.357 bayi dan anak-anak. Jumlah tersebut kemudian berangsur-angsur berkurang dengan adanya kebijakan Relokasi Tahap I dan Relokasi Tahap II yang menyisakan 7.266 jiwa yang tersebar di 8 titik pengungsian pada tahun 2017.

Data pengungsi yang dilaporkan oleh Dandim 0205/TK selaku Dansatgas Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung yang dilaporkan melalui Website Pemerintah Kabupaten Karo menunjukkan bahwa warga yang berstatus sebagai pengungsi masih ada sejumlah 7.266 jiwa (2.126 KK) dengan 3.958 orang dewasa, 573 lanjut usia, 84 ibu hamil, dan 2.498 bayi dan anak-anak usia sekolah. Pada kenyataannya, jumlah tersebut adalah angka di atas kertas karena rata-rata pengungsi yang benar-benar tinggal di pengungsian hanya berkisar antara 20 – 40% dari jumlah yang dilaporkan, dan di antara yang tinggal di pengungsian adalah anak-anak sekolah, beberapa wanita dewasa, dan orang lanjut usia. Wanita dan laki-laki dewasa yang lainnya umumnya tinggal di ladang atau kembali ke rumah asal mereka selama mereka menganggap situasi gunung aman. Sewaktu-waktu mereka akan kembali ke pengungsian jika terjadi peningkatan aktivitas dari Gunung Sinabung atau ada kegiatan terkait pembagian bantuan untuk pengungsi.

Mengenai tempat pengungsian, terlihat pada 4.1 bahwa jumlah tempat atau pos pengungsian terus berubah-ubah, bilangan terbanyaknya adalah 43 unit pos pengungsian. Meski demikian jumlah tersebut tidak mencakup seluruh tempat yang pernah digunakan pengungsi karena terkadang para pengungsi dipindahkan dari pos pengungsian yang satu ke pos pengungsian yang lain (Siburian & Sinaga,

2016). Hal ini sesuai dengan pernyataan pengungsi (Wawancara Informal, W, 18 Januari 2019) bahwa mereka rata-rata sudah pernah berpindah 3 – 4 kali lokasi pengungsian, di antaranya karena fluktuasi aktivitas vulkanik Gunung Sinabung itu sendiri serta adanya kebijakan pengaturan pengungsi yang sebelumnya membebaskan warga untuk memilih sendiri lokasi pengungsian terdekat hingga kemudian warga dikumpulkan berdasarkan asal desanya supaya tidak terpecah dan memudahkan kegiatan administrasi penanganan pengungsi.

Secara umum pada rentang waktu tahun 2010 dan 2013-2014 terdapat 53 unit gedung yang pernah difungsikan sebagai tempat pengungsian, di antaranya 24 gedung peribadatan atau gedung milik lembaga keagamaan dan 29 gedung milik publik dan pribadi.

4.1.4. Gambaran Umum Partisipan Penelitian

Penelitian ini dirancang dengan pendekatan *purposive sampling* dengan dimana subjek penelitian dipilih mengikuti kriteria tertentu berdasarkan karakteristik subjek yang telah ditetapkan, yaitu para *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung yang meliputi pejabat pemerintah, Satgas Tanggap Darurat, relawan, pengurus posko, warga pengungsi, termasuk anak-anak. Partisipan penelitian diperoleh dengan teknik *snowball* dimana peneliti memanfaatkan jaringan dari 2 orang *guide person* yang berasal dari unsur instansi pemerintah dan relawan. Sedangkan partisipan penelitian dari unsur masyarakat diperoleh dengan metode *live-in* dimana peneliti

datang berkunjung ke pos-pos pengungsian dan tinggal beberapa waktu bersama masyarakat di pengungsian.

Berikut adalah data partisipan sebagai sumber data primer maupun triangulasi, yaitu:

Tabel 4.2 Partisipan Penelitian

No.	Partisipan	Jumlah (Orang)	Kode Inisial
1.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)	3	P1, P2, P3
2.	Kementerian Sosial	1	P4
3.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo	3	P5, P6, P7
4.	Satgas Tanggap Darurat Gunung Sinabung	1	P8
5.	Dinas Sosial Kabupaten Karo	1	P9
6.	Dinas Kesehatan Kabupaten Karo	2	P10, P11
7.	Dinas Pendidikan Kabupaten Karo	1	P12
8.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karo	1	P13
9.	Dinas Perhubungan Kabupaten Karo	1	P14
10.	Polres Tanah Karo	1	P15
11.	Perangkat Desa	3	PD1, PD2, PD3
No.	Partisipan	Jumlah (Orang)	Kode Inisial
12	Pengurus Pos Pengungsian	4	PP1, PP2, PP3, PP4
13	Relawan Pos Pengungsian	2	R1, R2
14	Relawan LSM/NGO	2	R3, R4
15	Masyarakat dan Anak-anak Pengungsi	15	M, AA
Triangulasi			
1.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)	2	TP1, TP2
2.	Relawan LSM/NGO	1	TR1
TOTAL		43 orang	

Sumber: Diolah oleh peneliti (2018)

Kegiatan pengambilan data dilakukan melalui wawancara baik secara formal maupun informal. Wawancara formal dilakukan melalui mekanisme birokrasi perizinan dan *informed consent*, sedangkan wawancara informal dilakukan dengan metode berbaur bersama dalam aktivitas warga dan anak-anak pengungsi. Data hasil wawancara didokumentasikan dalam arsip rekaman

wawancara atau *field note*, sedangkan data hasil observasi didokumentasikan dalam arsip foto. Pihak yang menjadi narasumber adalah pejabat terkait yang bertanggungjawab langsung terhadap pengungsi dan kegiatan pengungsian. Sebagai bentuk perlindungan terhadap kerahasiaan data subjek penelitian, nama dan jabatan akan dituliskan dalam bentuk inisial. Hal ini karena narasumber yang diwawancara khawatir akan dikucilkan dilingkungannya dan lingkungan pemerintah atas keterangan atau data yang disampaikan oleh yang bersangkutan.

4.2. Hasil Penelitian

4.2.1 Penanganan Pengungsi Anak

4.2.1.1 Kelembagaan dan Koordinasi

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 menyatakan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko dan dampak bencana. Kata terpadu dalam penanggulangan bencana menjadi hal yang penting karena masalah yang ditimbulkan terkait dengan berbagai sektor yang kompleks, termasuk halnya penanganan terhadap pengungsi korban bencana.

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kab. Karo telah membuat SK Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung yang diperbaharui setiap tiga bulan melampirkan daftar Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang tertulis di dalamnya berlaku sebagai Kepala BPBD adalah Sekretaris Daerah Pemkab Karo dengan Dansatgasnya adalah Komandan Kodim 0205/TK, dan Kepala pelaksana BPBD

Kabupaten Karo sebagai Tim Pengarah. Di dalam susunan Tim Satgas tersebut disebutkan juga dinas-dinas terkait dengan penugasan di berbagai bidang menyesuaikan kebutuhan operasi tanggap darurat bencana erupsi Gunung Sinabung.

Meski demikian, BPBD Kabupaten Karo (Wawancara, P5, Tanggal 18 Januari 2019) menyatakan bahwa kegiatan rapat koordinasi sudah tidak lagi rutin dijalankan seperti saat awal masa evakuasi dan pengungsian di tahun 2013-2014. Subjek P5 menyatakan bahwa kegiatan operasional pemenuhan kebutuhan di pengungsian sudah berjalan seperti kegiatan regular/kegiatan rutin, misalnya pengiriman sayur dan lauk pauk setiap 2 hari sekali ke pos-pos pengungsian. Rapat koordinasi hanya dilakukan saat ada kejadian atau ada kunjungan dari pusat, misalnya kejadian kecelakaan bus jemputan anak sekolah, aksi demo pengungsi, atau kunjungan Presiden.

Sejak terbentuk, BPBD Kabupaten Karo menjadi *leading sector* dalam penanganan pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Hampir keseluruhan kegiatan terkait pengungsi dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo, termasuk mengatur perpindahan sekolah anak-anak saat sekolah yang mendapatkan titipan anak-anak pengungsi tidak lagi mau menerima keberadaan mereka. Lebih lanjut BPBD Kabupaten Karo juga yang mengerjakan operasional antar-jemput anak-anak di pengungsian berangkat maupun pulang sekolah (Wawancara, P6, 15 Januari 2019; Wawancara, P5, 25 Januari 2019). Satgas Tanggap Darurat (Wawancara, P8, 25 Januari 2019) menguatkan realitas tersebut bahwa operasional penanganan pengungsi sepenuhnya dikerjakan oleh BPBD

Kabupaten Karo. Satgas Tanggap Darurat melakukan monitoring melalui laporan yang diberikan oleh BPBD baik secara komunikasi informal (telepon/sms/whatsapp chat) maupun dokumen resmi.

Banyaknya pekerjaan dalam penanganan pengungsi yang dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo tersebut diakui cukup berat, namun dengan alasan kemanusiaan BPBD Kabupaten Karo tetap mengerjakan karena merasa juga tidak ada inisiatif membantu dari dinas-dinas yang lain (Wawancara, P5, 18 Januari 2019). Pada sisi yang lain, peneliti menemukan bahwa memang terdapat pemahaman di dinas-dinas lain bahwa segala kegiatan terkait dengan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah pekerjaan dari BPBD, dengan alasan karena menurut dinas-dinas lain anggaran untuk menangani pengungsi ada di BPBD Kabupaten Karo dan dinas-dinas juga merasa tidak dilibatkan secara langsung oleh BPBD Kabupaten Karo untuk turut serta menangani kebutuhan pengungsi, khususnya yang terkait dengan anak-anak (Wawancara, P9-14, 18-22 Januari 2019).

Dalam kaitannya dengan anggaran untuk pengungsi yaitu Dana Siap Pakai (DSP) dipahami oleh BPBD Kabupaten Karo bahwa yang berwenang menggunakan dana tersebut hanya BPBD karena pertanggungjawabannya ada di BPBD (Wawancara, P7, 13 Januari 2019). Subjek P5 (Wawancara, 27 Januari 2019) yang juga dari BPBD Kabupaten Karo menjelaskan lebih lanjut bahwa selama ini DSP perealisasiannya dikerjakan sendiri oleh BPBD karena dikhawatirkan jika dinas lain turut menggunakan DSP dan tidak dapat membuat laporan seperti yang diharapkan justru membuat proses berjalan lebih lambat dan

rumit, karena pertanggungjawaban akhir nantinya ada di BPBD, meski dengan demikian pekerjaan BPBD menjadi lebih berat karena meliputi segala aspek kebutuhan pengungsi, termasuk anak-anak. Peneliti telah melakukan koordinasi dengan pegawai BPBD Provinsi Yogyakarta dan pegawai BPBD Kab. Karang Asem Provinsi Bali, bahwa di kedua tempat tersebut, penanganan korban bencana alam, belum menggunakan kebijakan khusus untuk anak-anak, penanganan masih bersifat umum dan situasional dimana bila ada kebutuhan anak secara mendadak maka dilakukan penanganan.

4.2.1.2 Regulasi

Kegiatan pengungsian adalah bagian dari masa tanggap darurat penanggulangan bencana. Kegiatan penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo sejak tahun 2017 berjalan rutin tanpa menggunakan dasar dokumen Rencana Operasi melainkan dengan dasar arahan komando dari Dansatgas yaitu Komandan Kodim 0205/TK (Wawancara, P5, 21 Januari 2019). Di lain pihak, subjek P14 (Wawancara, 3 Januari 2019) yang pernah menjadi bagian dari Satgas Nasional Pendampingan Operasi Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung bersama BNPB saat BPBD Kabupaten Karo belum terbentuk menyatakan bahwa dokumen Rencana Operasi (Renops) sudah pernah dibuat, tapi arsip tidak sampai ke pengambil kebijakan yang sekarang bertugas.

4.2.1.3 Data Pengungsi

Salah satu permasalahan administratif dalam penanganan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah data pengungsi yang sulit dikunci (Wawancara, P1, 8 Januari 2019). Sulitnya data pengungsi dikunci disebabkan oleh beberapa hal di antaranya: 1) saat awal mengungsi masyarakat tidak dikondisikan per-desa sehingga menyulitkan proses pendataan; 2) masyarakat masih sering kembali ke rumah untuk berladang sehingga sering meninggalkan pengungsian tanpa lapor; 3) sejak sebelum erupsi terjadi, masyarakat banyak yang tidak tertib administrasi kependudukan (W, M, 15 Januari 2019); 4) adanya peristiwa kematian, kelahiran, dan pernikahan (Wawancara, PD1, 10 Januari 2019). Ketidaktertiban administrasi orangtua berpengaruh juga pada data pengungsi anak yang selanjutnya menyulitkan pemerintah dalam merencanakan program dan bantuan.

4.2.1.4 Manajemen Program

Leading sector program penanganan pengungsi termasuk halnya untuk pengungsi anak dikelola secara mandiri oleh BPBD Kabupaten Karo dengan memanfaatkan penggunaan Dana Siap Pakai (DSP) dari pusat. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karo belum terlibat banyak karena dinas tersebut baru resmi terbentuk bulan Februari 2017, sebelumnya masih bergabung dengan BKKBN sehingga Dinas PPPA belum masuk dalam bagian Tim Satgas Tanggap Darurat Gunung Sinabung. Meski demikian, saat awal kegiatan pengungsian tahun 2013-2014 staf-staf Dinas PPPA

yang saat itu masih bersama dengan BKKBN sudah terlibat dalam kegiatan-kegiatan penanganan pengungsi bersama dengan dinas-dinas yang lain (Wawancara, P13, 21 Januari 2019).

Berdasarkan hasil wawancara, program kegiatan yang pernah dilakukan Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (saat dulu masih dengan BKKBN), dan Polres Tanah Karo untuk anak-anak di pengungsian adalah kegiatan *trauma healing*. Program-program tersebut berjalan di sekitar tahun 2013-2014 (Wawancara, P5-10, 18-22 Januari 2019). Program yang lebih bervariasi justru dilakukan oleh Polres Tanah Karo yang pernah mengadakan kegiatan latihan bela diri dan pengajian untuk anak-anak dari pengungsian GBKP Simpang VI dan GSG KNPI (Wawancara, P15, 22 Januari 2019).

Tahun 2018 adalah tahun ke-5 masyarakat mengungsi sejak erupsi yang terjadi tahun 2013. Pada tahun ke-5 ini sudah tidak ada dinas yang memiliki program untuk anak di pengungsian. Hanya Dinas Kesehatan dengan Bidan Desanya yang masih memiliki agenda kegiatan untuk anak di pengungsian. Kegiatan Dinas Kesehatan di pengungsian adalah posyandu dan pemberian makanan tambahan setiap satu bulan sekali yang memang kegiatan rutin Dinas Kesehatan bahkan dari sejak masyarakat masih tinggal di desanya. (Wawancara, P10, 20 Januari 2019; Wawancara, P11, 5 Januari 2019).

4.2.1.5 Manajemen Kasus

Konsep perlindungan anak juga meliputi perlindungan terhadap anak yang terlibat kasus baik sebagai korban maupun pelaku. Berdasarkan data dari Polsek Tanah Karo diketahui adanya dua kasus yang dilaporkan terkait dengan anak-anak yang menjadi pengungsi, yaitu kasus pencurian kendaraan bermotor di Posko GSG KNPI dan pelecehan seksual yang dilaporkan oleh warga sekitar pengungsian Jambur Korpri (Wawancara & Data Sekunder, P15, 22 Januari 2019). Di balik kedua kasus yang nampak dan dilaporkan tersebut, pihak Dinas Sosial dan BPBD Kabupaten Karo menyatakan bahwa pada masa pengungsian tahun 2013-2015 sering terjadi laporan-laporan kasus yang melibatkan pengungsi, termasuk juga anak-anak. Namun pada masa-masa tersebut seluruh posko dijaga oleh petugas gabungan dari TNI, Polisi dan petugas gabungan lintas instansi dari jajaran SKPD Pemerintah Kabupaten Karo sehingga pelaporan kasus hanya sampai di lingkup Pengurus Pos Pengungsian dan dapat diselesaikan secara kekeluargaan (Wawancara, P9, 18 Januari 2019; Wawancara, P5, 21 Januari 2019).

Pada kasus yang melibatkan warga sekitar pengungsian, diselesaikan dengan cara mediasi yang melibatkan pihak Kodim 0205/TK, Polsek Tanah Karo, Dinas PPPA, BPBD Kabupaten Karo, Dinas Sosial, dan Tokoh Masyarakat setempat karena sempat ada ancaman pengusiran pengungsi oleh warga. Namun akhirnya setelah beberapa kali mediasi, kemarahan masyarakat dapat diredam dan pengungsi tetap diperbolehkan tinggal di Pos Pengungsian Jambur Korpri dengan syarat anak yang bersangkutan tidak diperbolehkan lagi tinggal di pengungsian

melainkan dikembalikan ke orangtuanya (Wawancara, P5, P8, P9, P13, P15, PP1, 18-22 Januari 2019). Mekanisme pencatatan kasus di laporan dibuat tanpa mencantumkan nama, alamat, dan profil pelaku maupun korban (Data Sekunder, P15).

4.2.2 Pemenuhan Hak Anak

Secara umum pemenuhan hak anak meliputi pemenuhan terhadap kebutuhan dasar dan kebutuhan lanjutan yang berdasarkan hasil penelitian didapatkan hasil sebagai berikut:

a. Kebutuhan Hidup Dasar

Kebutuhan hidup dasar manusia meliputi kebutuhan hidup sehari-hari yang dimaksudkan untuk mempertahankan kelangsungan hidup setiap individu, yaitu papan, sandang, dan pangan (tempat tinggal, pakaian, dan makanan). Kebutuhan tempat tinggal anak-anak pengungsi terpenuhi dengan adanya pengungsian meski kondisi kelayakannya di bawah standar. Kondisi pengungsian antara satu pos dengan pos yang lain berbeda-beda tergantung pada perawatan dari para pengungsi sendiri maupun pengelolaan pengurus pos pengungsian. Kondisi pengungsian yang mendapatkan penilaian nyaman oleh warga pengungsi adalah di pos pengungsian Gudang Jeruk Surbakti. Dulunya warga di pengungsian tersebut tinggal saling berhimpit seperti halnya pengungsian model pusat kolektif yang lain. Namun karena adanya inisiatif pengurus posko dan adanya bantuan dari LSM lokal, warga dapat mendirikan bangunan sementara berukuran kurang lebih 3x3 meter untuk 1 KK. Berdasarkan pernyataan warga (Wawancara, M, 8 Januari

2019) mereka merasa lebih aman, nyaman, dan tenang. Anak-anak pun dapat belajar dan istirahat dengan lebih baik daripada sebelumnya.

Kebutuhan sandang pada dasarnya terpenuhi oleh barang kepemilikan warga sendiri atau adanya bantuan dari pihak ketiga. Sedangkan untuk kebutuhan pangan, warga mendapatkan pasokan bahan makanan dari BPBD Kabupaten Karo dan beras bulog dari Dinas Sosial. Namun tidak ada perbedaan menu makanan antara orang dewasa dan anak-anak. Program makanan tambahan untuk bayi hanya ada satu kali per bulan saat program posyandu atau mengandalkan bantuan dari pihak ketiga.

b. Hak Pendidikan

Secara keseluruhan anak-anak pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung tetap dapat melanjutkan sekolah mereka. Bagi anak-anak yang sekolahnya terdampak, mereka melanjutkan kegiatan belajar mereka dengan menumpang pada sekolah lain di sekitar wilayah Kabanjahe yang ditunjuk oleh Dinas Pendidikan sebagai sekolah penampung. Awalnya anak-anak pengungsi melaksanakan kegiatan belajar bersama dengan anak-anak dari sekolah yang ditempati, namun karena terjadi banyak gesekan seperti aksi *bullying* verbal melalui sebutan 'anak pengungsi', dan hal tersebut menyebabkan anak-anak enggan sekolah maka dibuat kebijakan dengan memisahkan jam belajar dimana anak-anak pengungsi sekolah mulai dari siang sampai sore hari selepas jam belajar reguler dari sekolah yang ditempati (Wawancara, PP1, 17 Januari 2019). Selain masalah *bullying* juga ada masalah di salah satu sekolah dimana pengelola sekolah yang ditempati mengunci semua toilet sehingga anak-anak pengungsi

yang menumpang sekolah tidak bisa menggunakan. Meski demikian, masalah-masalah seperti ini jarang dilaporkan oleh warga ke pihak yang berwenang yaitu Dinas Pendidikan, sehingga Dinas Pendidikan tidak melihat adanya masalah terkait anak pengungsi yang menumpang di sekolah lain (Wawancara, P12, 16 Januari 2019).

Masalah lainnya yang meskipun tidak terkait langsung namun cukup menjadi perhatian bagi orangtua anak adalah masalah transportasi anak sekolah. Berkurangnya pendapatan warga akibat penyesuaian pasca mengungsi membuat warga tidak cukup biaya untuk transportasi sekolah anak-anak mereka sehingga masalah transportasi anak sekolah juga menjadi bagian dari tanggung jawab penanganan pengungsi anak oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah BPBD kabupaten Karo selaku *leading sector* penanganan pengungsi Sinabung. Keterbatasan kemampuan BPBD menyebabkan pengadaan fasilitas transportasi anak sekolah pun tidak optimal, awalnya BPBD menggunakan alat transportasi seperti mobil *pick up*, truk bantuan BNPB dan truk sampah hibah dari Dinas Pekerjaan Umum sampai kemudian terjadi kecelakaan dimana truk sampah yang digunakan untuk mengantar anak-anak sekolah terguling dan menyebabkan 2 orang anak meninggal di tempat dan puluhan lainnya mengalami luka ringan hingga berat. Setelah kejadian tersebut, BPBD Kabupaten Karo menghentikan operasional semua armada yang tidak layak untuk angkutan manusia tersebut digantikan dengan pinjaman bus dari Dinas Perhubungan.

Sedangkan untuk kegiatan belajar, anak-anak belajar dengan kondisi seadanya di pengungsian. Anak-anak belajar di bawah dalam kondisi cahaya

remang tanpa alas belajar yang memadai, meski demikian peneliti melihat semangat belajar yang tinggi pada anak-anak pengungsi di hamper seluruh pos pengungsian. Anak-anak tetap menikmati kegiatan belajar mereka bersama-sama dengan yang lain. Bagi anak-anak yang ditinggalkan orangtuanya di pengungsian, mereka umumnya belajar mandiri, atau dibantu orang dewasa lain yang ada di pos pengungsian misalnya relawan atau warga pengungsi lainnya.

c. Hak Bermain

Kebutuhan bermain anak-anak umumnya terpenuhi dengan baik di pengungsian karena mereka selalu bersama dengan teman-teman, terlebih bagi mereka yang tinggal di pos pengungsian yang memiliki lapangan atau halaman yang luas. Terlihat anak-anak usia Sekolah Dasar lebih mampu bereksplorasi dalam dunia bermain mereka meski hanya dengan permainan-permainan sederhana. Yang perlu mendapat perhatian adalah justru anak-anak usia remaja (SMP dan SMA) yang tidak lagi memiliki minat terhadap permainan anak-anak namun tidak memiliki kegiatan lain di pengungsian, dan mereka ini sering terlewatkan dari program-program psikososial.

d. Hak Pengasuhan

Pengasuhan terbaik bagi anak adalah di tangan orangtua mereka sendiri, namun sayangnya situasi di pengungsian korban bencana erupsi Gunung Sinabung justru berbeda karena anak-anak banyak yang ditinggalkan orangtuanya untuk kembali ke desa. Para orangtua kembali ke desa untuk berladang namun tidak bisa membawa serta anak-anak mereka karena lokasi desa jauh dari tempat anak-anak sekolah.

Biasanya anak-anak yang dititipkan di pengungsian ini akan ikut dengan orangtua mereka ke desa saat akhir minggu sepulang sekolah, dan kembali ke pengungsian di Hari Senin pagi. Maka dengan demikian pengasuhan anak-anak yang dititipkan di pengungsian ini secara tidak langsung menjadi tanggungjawab relawan atau orang dewasa lain di pengungsian, meski anak-anak yang ditinggal orang tuanya ini justru terlihat lebih mandiri karena mereka harus mengerjakan segala hal dan memenuhi kebutuhan mereka sendiri, misalnya mencuci piring, mencuci baju, menyeterika baju, menyiapkan makan, belajar, dll.

e. Hak Gizi dan Kesehatan

Menu makanan sehari-hari anak yang tidak dibedakan dengan orang dewasa menyebabkan standar gizi sulit dicapai di pengungsian, terlebih masih sering ditemukan menu mie instan dengan lauk ikan asin menyesuaikan pasokan lauk pauk yang diberikan oleh pemerintah. Meski demikian, wawancara peneliti dengan bidan desa yang bertugas di pengungsian menyatakan bahwa meski anak-anak makan makanan dengan standar gizi dan kebersihan yang kurang, anak-anak tersebut jarang mengeluhkan sakit. Penyakit yang umum ditemui pada anak-anak di pengungsian adalah batuk pilek saja (Wawancara, P11, 20 Januari 2019).

4.3 Pembahasan

Erupsi gunung sinabung sejak tahun 2010 menyebabkan Pemerintah Kab. Karo harus menangani pengungsi dari beberapa desa yang terkena dampak erupsi, disamping itu Pemerintah Kab. Karo dituntut untuk dapat memberikan

kebijakan yang tepat dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang ada terkait kebutuhan pengungsi.

Dari pemaparan, Kebijakan Pemerintah Kab. Karo dalam menangani korban erupsi gunung sinabung bila menggunakan model implementasi George C.Edwards III yang mengukur implementasi kebijakan dengan 4 (empat) faktor yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa komunikasi antar anggota di Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat tidak berjalan dengan baik dimana terjadi kesalahpahaman akan kebijakan dalam penanganan pengungsi erupsi gunung sinabung, hal tersebut dapat dilihat antara lain dari hasil wawancara yakni banyaknya pekerjaan dalam penanganan pengungsi yang dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo diakui cukup berat, namun dengan alasan kemanusiaan BPBD Kabupaten Karo tetap mengerjakan tugas tersebut dan merasa tidak ada inisiatif dari dinas-dinas yang lain membantu tugas tersebut (Wawancara, P5, 18 Januari 2019). Pada sisi yang lain, peneliti menemukan bahwa memang terdapat pemahaman di dinas-dinas lain bahwa segala kegiatan terkait dengan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah pekerjaan dari BPBD, dengan alasan karena menurut dinas-dinas lain anggaran untuk menangani pengungsi ada di BPBD Kabupaten Karo dan dinas-dinas juga merasa tidak

dilibatkan secara langsung oleh BPBD Kabupaten Karo untuk turut serta menangani kebutuhan pengungsi, khususnya yang terkait dengan anak-anak (Wawancara, P9-14, 18-22 Januari 2019).

Dalam kaitannya dengan anggaran untuk pengungsi yaitu Dana Siap Pakai (DSP) dipahami oleh BPBD Kabupaten Karo bahwa yang berwenang menggunakan dana tersebut hanya BPBD karena pertanggungjawabannya ada di BPBD (Wawancara, P7, 13 Januari 2019). Subjek P5 (Wawancara, 27 Januari 2019) yang juga dari BPBD Kabupaten Karo menjelaskan lebih lanjut bahwa selama ini DSP perealisasiannya dikerjakan sendiri oleh BPBD karena dikhawatirkan jika dinas lain turut menggunakan DSP dan tidak dapat membuat laporan seperti yang diharapkan justru membuat proses berjalan lebih lambat dan rumit, karena pertanggungjawaban akhir nantinya ada di BPBD, meski dengan demikian pekerjaan BPBD menjadi lebih berat karena meliputi segala aspek kebutuhan pengungsi, termasuk anak-anak.

2. Sumber Daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien.

Dari hasil penelitian sumber daya yang ada dirasakan sudah cukup memadai terbukti dengan adanya pembentukan Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang terdiri dari komandan Kodim 0205/TK, pejabat di Pemerintah Kab. Karo baik

Sekretaris Daerah maupun pejabat/pegawai di dinas – dinas dari berbagai bidang sesuai dengan kebutuhan operasi tanggap darurat bencana erupsi gunung sinabung. Dari segi materi berupa anggaran yang tersedia dirasa sudah cukup memadai walaupun belum sepenuhnya dapat memenuhi seluruh kebutuhan pengungsi, hal ini dapat dilihat dengan adanya dana siap pakai (DSP) dari pemerintah pusat.

3. Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik adalah sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Dari hasil penelitian antara lain diperoleh bahwa Sejak terbentuk, BPBD Kabupaten Karo menjadi *leading sector* dalam penanganan pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Hampir keseluruhan kegiatan terkait pengungsi dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo, termasuk mengatur perpindahan sekolah anak-anak saat sekolah yang mendapatkan titipan anak-anak pengungsi tidak lagi mau menerima keberadaan mereka. Lebih lanjut BPBD Kabupaten Karo juga yang mengerjakan operasional antar-jemput anak-anak di pengungsian berangkat maupun pulang sekolah (Wawancara, P6, 15 Januari 2019; Wawancara, P5, 25 Januari 2019). Satgas Tanggap Darurat (Wawancara, P8, 25 Januari 2019) menguatkan realitas tersebut bahwa operasional penanganan pengungsi sepenuhnya dikerjakan oleh BPBD Kabupaten Karo. Satgas Tanggap Darurat melakukan monitoring melalui laporan yang diberikan oleh BPBD baik secara komunikasi informal (telepon/sms/whatsapp chat) maupun dokumen resmi.

4. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Dari hasil penelitian antara lain diperoleh Kegiatan penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo pada tahun 2017 berjalan rutin tanpa menggunakan dasar dokumen Rencana Operasi melainkan dengan dasar arahan komando dari Dansatgas yaitu Komandan Kodim 0205/TK (Wawancara, P5, 21 Januari 2019). Di lain pihak, subjek P14 (Wawancara, 3 Januari 2019) yang pernah menjadi bagian dari Satgas Nasional Pendampingan Operasi Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung bersama BNPB saat BPBD Kabupaten Karo belum terbentuk menyatakan bahwa dokumen Rencana Operasi (Renops) sudah pernah dibuat, tapi arsip tidak sampai ke pengambil kebijakan yang sekarang bertugas.

Komponen administrasi meliputi faktor birokrasi kelembagaan, regulasi, dan pendataan. Berdasarkan hasil penelitian tersebut diketahui bahwa tidak adanya regulasi atau SOP terkait penanganan pengungsi anak menyebabkan tidak adanya pembagian kerja yang pasti antar-*stakeholder* sedangkan kegiatan penanganan pengungsi membutuhkan keterlibatan multisektor untuk mencapai tujuan perlindungan yang optimal, khususnya terkait kebutuhan anak.

Pemahaman BPBD Kabupaten Karo selaku *leading sector* dalam hal birokrasi penyelenggaraan kegiatan penanganan pengungsi dan penggunaan

anggaran menjadi hal yang penting karena berdasarkan Perka BNPB No. 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana BAB II Poin C dinyatakan bahwa dana tersebut dapat digunakan oleh instansi/lembaga/organisasi terkait yang mempunyai tugas dan fungsi penanggulangan bencana. Pada Poin B dinyatakan juga bahwa DSP dapat digunakan untuk kegiatan pelayanan kesehatan, psikososial dan bantuan kebutuhan lanjutan lainnya. Dengan demikian DSP bisa lebih dimaksimalkan pemanfaatannya untuk hal-hal non-pangan lainnya oleh *stakeholder-stakeholder* yang lain di bawah koordinasi BPBD Kabupaten Karo.

Griffin (2008), memberikan suatu definisi yang lebih singkat tentang koodinasi yaitu suatu proses menghubungkan (*linking*) semua kegiatan dari berbagai-bagai bagian kerja (*departement*) pada lingkup organisasi. *Linking* diperlukan karena bermakna mengaitkan semua departemen untuk selalu saling membantu dalam koordinasi yang efektif.

Berdasarkan UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007 Pasal 20 ayat b disebutkan bahwa BPBD mempunyai fungsi pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Ayat tersebut secara jelas menyatakan bahwa BPBD memiliki fungsi koordinatif dimana Sekda berperan sebagai *ex officio* Kepala BPBD memiliki kewenangan mengkoordinasikan peran SKPD-SKPD lain yang ditunjuk dalam Tim Satgas Tanggap Darurat untuk turut serta dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, khususnya dalam kegiatan penanganan pengungsi anak.

Pos pengungsian adalah lingkungan terdekat bagi anak selama masa pengungsian. Pengurus pos sebagai pengelola memiliki peran penting dalam penanganan anak di pengungsian. Dalam kaitannya dengan manajemen penanganan pengungsian anak, pengurus pos pengungsian selaku manajer perlu untuk memprioritaskan partisipasi pengungsi untuk membuat pengungsi hidup secara bermartabat. Partisipasi komunitas adalah sebuah proses terencana di mana individu dan kelompok dari masyarakat yang mengungsi mengidentifikasi dan mengekspresikan pemikiran-pemikiran dan kebutuhan-kebutuhannya, dan di mana tindakan kolektif diambil untuk mencerminkan pemikiran-pemikiran dan kebutuhan-kebutuhan tersebut. (IOM, 2017). Pelibatan dan partisipasi anak-anak dalam kegiatan-kegiatan sederhana seperti kebersihan dan belajar bersama adalah bagian dari upaya perlindungan anak di pengungsian.

Perlindungan mencakup semua aktivitas yang bertujuan untuk memastikan pemenuhan hak-hak dari tiap individu sesuai dengan yang tersurat dan tersirat pada hukum yang relevan seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, dan mata pencaharian. Pengurus pos pengungsian selain bertugas mengelola penanganan pengungsi anak di lingkungan pengungsian, juga bertugas sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah sebagai penyedia layanan bantuan. Proses manajemen di lingkup pos pengungsian juga mengandung unsur-unsur administrasi, salah satunya adalah pendataan pengungsi. Dalam masalah pendataan ini pengurus pos harus bekerja sama dengan perangkat desa untuk memastikan data warga (termasuk anak-anak) untuk memastikan bahwa semua warga dapat mengakses bantuan dan layanan yang disediakan. Dalam

memanajemen penanganan pengungsi anak terdapat dua dampak yaitu:

1. Dampak Langsung

Manajemen adalah kegiatan pengorganisasian berbagai elemen atau sumber daya yang dimiliki dalam rangka mencapai tujuan. Kegiatan penanganan yang tidak diorganisasikan dengan baik dapat menimbulkan dampak langsung yang tidak baik bagi perkembangan anak. Anak-anak yang lemah dan tidak memiliki posisi tawar yang kuat rentan terhadap keputusan orang dewasa atau kebijakan pemerintah yang tidak ramah anak, misalnya pelibatan anak dalam aksi demonstrasi dan peristiwa kecelakaan transportasi antar jemput anak sekolah akibat moda transportasi yang tidak standar.

Kehidupan pengungsian dimana orang dewasa dan anak-anak tinggal secara bersama-sama dengan privasi yang rendah meningkatkan probabilitas terjadinya angka kekerasan seksual baik yang melibatkan anak sebagai pelaku maupun menjadikan anak sebagai korban. Keterbatasan kehidupan juga dapat mendorong meningkatnya intensi tindak kriminal seperti pencurian, anak yang belum dewasa secara psikologis tidak memiliki cukup pertimbangan untuk setiap keputusan dan tindakannya, terlebih pada anak-anak remaja yang dalam usia labil.

2. Dampak Tidak Langsung

Efek dari stresor yang luar biasa dan tak terhindarkan akibat bencana dan pengungsian yang panjang yang dialami korban bencana erupsi Gunung Sinabung membuat anak-anak semakin rentan. Perhatian dari orang dewasa di sekitar anak-anak baik itu pemerintah, relawan, maupun warga pengungsi

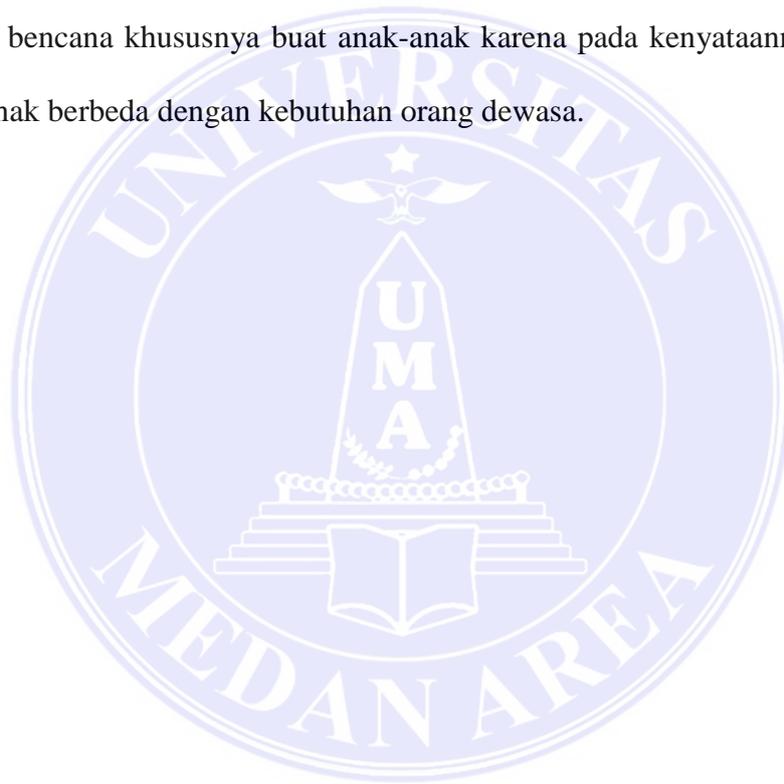
lainnya menjadi hal yang penting khususnya untuk anak-anak yang dititipkan di pengungsian tanpa pendampingan orangtua mereka. Anak-anak yang memiliki kapasitas psikologis yang lebih buruk dan tidak memiliki lingkungan keluarga yang mendukung menunjukkan tingginya tingkat simtomatologi terkait stres sepanjang periode pengungsi dan berada dalam risiko khusus untuk pengembangan psikologis lebih lanjut (Ajdukovic & Dean, 2009).

Melalui kegiatan penanganan yang telah berjalan, anak-anak mungkin telah terpenuhi kebutuhan mereka atas makanan, tempat tinggal, dan pakaian serta kebutuhan medis mereka, namun kebutuhan emosional dan psikologis mereka tidak dikenali dan tidak terpenuhi. Jika hal ini tidak segera disadari dan diberikan perhatian maka hal ini berpotensi menimbulkan konsekuensi jangka panjang yang mengerikan dan berisiko besar. Kerugian fisik yang dialami anak dapat direkonstruksi atau diganti, rasa sakit dan kesedihan yang menyertai juga dapat sedikit demi sedikit berkurang, namun bekas luka psikologis, trauma dan gambar dan ingatan yang mengerikan akan lebih sulit untuk disembuhkan (Joshi & Fayyad, 2015).

Pengalaman tinggal dalam waktu lama di pengungsian yang dialami anak-anak pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung bisa jadi adalah pengalaman paling menantang dan rumit bagi anak-anak. Eksposur terhadap kekerasan telah terbukti menjadi faktor risiko utama anak tinggal di pengungsian, oleh karena itu dukungan sosial dari orang dewasa lain memiliki efek positif pada fungsi psikologis anak (Fazel dkk., 2012).

Berdasarkan hasil koordinasi peneliti dengan pegawai BPBD Provinsi

Yogyakarta dan pegawai BPBD Kab. Karang Asem Provinsi Bali, bahwa di kedua tempat tersebut, penanganan korban bencana alam, belum menggunakan kebijakan khusus terhadap pengungsi anak-anak, penanganan masih bersifat umum dan situasional dimana bila ada kebutuhan anak yang harus segera mendapat penanganan seperti sakit maka langsung dilakukan penanganan. Untuk masa yang akan datang diharapkan pemerintah bisa lebih memikirkan kebijakan penanganan korban bencana khususnya buat anak-anak karena pada kenyataannya kebutuhan anak-anak berbeda dengan kebutuhan orang dewasa.



BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN, HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1. Profil Bencana Erupsi Gunung Sinabung

Gunung Sinabung berada di wilayah Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara, sebelum bererupsi termasuk dalam klasifikasi gunung api strato B. Klasifikasi strato B merupakan penjelasan terhadap peringkat kerawanan gunung api, yakni termasuk gunung api yang kurang berpotensi erupsi sehingga Gunung Sinabung tidak diteliti dan dimonitor. (VSI Departemen ESDM RI, 2013). Posisi geografis Gunung Sinabung berada pada $03^{\circ} 10'$ LU dan $98^{\circ} 23.5'$ BT, memiliki puncak tertinggi di Sumatera Utara 2.460 mdpl.

Gunung Sinabung meletus kembali untuk yang pertama kalinya adalah pada tahun 2010. Setelah letusan tahun 2010, erupsi Gunung Sinabung sempat mengalami jeda selama 3 tahun, namun meletus kembali dengan intensitas lebih besar pada September 2013. Intensitas erupsi Gunung Sinabung sebagaimana digambarkan dalam laporan BPBD Provinsi Sumatera Utara sejak November 2013 sampai 14 Januari 2014 saja, Gunung Sinabung telah mengalami erupsi sebanyak 649 kali; dengan perincian; sampai November 2013 terjadi 88 kali; Desember 2013 terjadi 48 kali dan sampai 14 Januari 2014 terjadi sebanyak 513 kali. Hingga kini belum terlihat tanda-tanda penurunan aktivitas vulkanis Gunung Sinabung, dan tidak ada ahli vulkanologi yang meramalkan secara akurat tentang kapan berakhirnya erupsi Gunung Sinabung.

BPBD Provinsi Sumatera Utara dalam laporan tahun 2015 menguraikan kronologis erupsi Gunung Sinabung sebagai berikut:

- a. Pada tanggal 27 Agustus 2010 Gunung Sinabung erupsi freatik, tanggal 3 dan 7 September 2010 Gunung Sinabung erupsi sembari mengeluarkan asap dan abu vulkanis. Pada saat letusan tersebut, Gunung Sinabung dinyatakan dalam status Waspada. Pemerintah Kabupaten Karo telah menetapkan sebanyak 2 kali Masa Tanggap Darurat pada letusan periode pertama ini. Masa Tanggap Darurat pertama ditetapkan Bupati Karo dari tanggal 30 Agustus s/d 09 September 2010. Sedangkan masa Tanggap Darurat kedua merupakan perpanjangan waktu untuk masa Tanggap Darurat yang pertama dari tanggal 09 Oktober s/d 24 Oktober 2010. Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi Pusat merubah Status Gunung Sinabung dari Tipe C menjadi Gunung api tipe A, yakni statusnya dipantau selama 24 jam, dengan membuka pos pengamat sementara, di Desa Surbakti Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Karo.
- b. Tiga tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 15 September 2013, sekitar pukul 22.45 WIB, Gunung Sinabung kembali erupsi.
- c. Tanggal 16 September 2013, sekitar pukul 03.00 WIB, Gunung Sinabung meletus lagi dengan intensitas lebih besar sembari mengeluarkan api, asap, debu, larva dan bau belerang sangat menyengat. Pos pengamatan Gunung Sinabung, meningkatkan status Gunung Sinabung dari Waspada (Level-2) menjadi Siaga (Level-3).

- d. Tanggal 24 Nov 2013 terjadi erupsi abu, dengan ketinggian 500 hingga 10.000 meter dan tersebar ke arah Barat daya-Barat, Timur-Tenggara, umumnya disertai suara gemuruh. Sebagian besar erupsi diikuti awan panas ke arah tenggara dengan jarak luncur 500 – 1500 meter, statusnya dinaikkan menjadi AWAS pada pukul 10:00 WIB. Desa (17.713 jiwa) diungsikan.
- e. Tanggal 20 Januari 2014 status AWAS (level IV) radius 5 Km ditambah 6 Desa diluar radius masih mengeluarkan abu vulkanik dan awas panas, jumlah pengungsi menjadi 28.536 Jiwa (8.967KK) di 42 Titik Pengungsi.
- f. Pertengahan Maret 2014 Aktivitas Vulkanik Gunung Sinabung cenderung menurun. Pada 8 April 2014 Pukul 17:00 WIB. Surat PVMBG No. 1230/45/BGL.V/2014 Menurunkan status GunungSinabung dari AWAS (level IV) menjadi SIAGA (Level III). Warga desa Sukanalu dan Sigarang-garang berada pada radius 3 - 5 km dari kawah tidak mau pulang dengan alasan trauma. (795 KK/2443 Jiwa).
- g. Setelah 2 bulan, tepatnya tanggal 2 Juni 2015 Pukul 23:00 WIB PVMBG menaikkan status Gunung Sinabung dari WASPADA ke AWAS, dan KRB dari radius 5 Km menjadi 7 Km sektoral selatan-tenggara.
- h. PVMBG melalui Surat No: 1769/45/BGL.V/2015, tanggal 2 Juni 2015 Status Gunung Sinabung dinaikkan statusnya dari SIAGA (level III) ke AWAS (level IV). Luasan Kawasan Rawan Bencana III ditetapkan semakin jauh dari sebelumnya hanya radius 5 km menjadi radius 7 km dari Gunung Sinabung. Perubahan Status TRANSISI DARURAT kembali menjadi TANGGAP DARURAT ditetapkan Bupati Karo sampai dengan sekarang (Data BPBD

Provsu, 2015).

Dari beberapa desa yang terdekat dan terkena dampak langsung dari bencana gunung sinabung, pemerintah menyediakan posko-posko sebagai tempat penampungan sementara penduduk, dimana hal ini untuk mempermudah pemerintah dalam hal menyediakan kebutuhan penduduk selama mengungsi. Dari posko-posko yang disediakan Pemerintah Kab. Karo, penulis melakukan penelitian di posko moderamen GBKP yang berlokasi di Kabanjahe karena di posko ini jumlah pengungsi terbanyak dan jumlah anak-anak yang menjadi korban bencana gunung sinabung lebih banyak dibandingkan dengan posko lainnya.

4.1.2 Kawasan Rawan Bencana Gunung Sinabung

Salah satu pekerjaan penanggulangan bencana yang penting untuk mengantisipasi jatuhnya korban jiwa adalah ditetapkannya zona merah. Zona merah merupakan istilah terhadap kawasan yang memiliki tingkat kerawanan tinggi dan berbahaya terhadap keselamatan jiwa manusia. Ketetapan zona merah merupakan otoritas Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), sebagai lembaga formal yang berwenang menentukan status kerawanan wilayah bencana. Konsekuensi ditetapkannya kawasan zona merah adalah pengosongan (sterilisasi) desa-desa dari penduduk dan harta benda untuk menghindari paparan awan panas, guguran lava, banjir lahar panas maupun dingin.



Gambar 4.1
Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Sinabung Sumber: PVMBG (2016)

Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (2016) menjelaskan bahwa berdasarkan sifat erupsi dan keadaan Gunung Sinabung saat ini, maka potensi bahaya erupsi yang mungkin terjadi, adalah: aliran piroklastik (awan panas), jatuhnya piroklastik (lontaran batu pijar dan hujan abu), aliran lava serta lahar. Berdasarkan potensi bahaya yang mungkin terjadi tersebut, kawasan rawan bencana Gunung Sinabung dibagi menjadi tiga tingkat kerawanan dari rendah ke tinggi, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kawasan Rawan Bencana III (KRB-III)

Kawasan rawan bencana III (KRB III) merupakan kawasan ring terdalam dan paling berbahaya. KRB III berada dalam radius 0-2 Km dari puncak Gunung Sinabung dan sangat berpotensi terlanda awan panas, aliran dan guguran lava, lontaran batu (pijar) berdiameter lebih besar dari 6 cm, hujan abu lebat dan gas beracun.

b. Kawasan Rawan Bencana II (KRB-II)

Kawasan rawan bencana II (KRB II) merupakan kawasan ring tengah yang berada dalam radius 2-5 km dari puncak Gunung Sinabung. KRB II berpotensi terlanda awan panas, aliran lava, guguran lava, lontaran batu (pijar) berdiameter antara 2-6 cm dan hujan abu lebat. KRB II pada gambar 4.1 ditunjukkan warna merah jambu yang juga meliputi wilayah Danau Kawar.

c. Kawasan Rawan Bencana I (KRB-I)

Kawasan rawan bencana I (KRB I) merupakan kawasan ring terluar yang rawan terhadap dampak letusan Gunung Sinabung. KRB I Gunung Sinabung berada dalam radius 5-7 Km dari puncak gunung api dan diperkirakan akan berpotensi terlanda lahar dan tertimpa hujan abu. Apabila terjadi letusan besar, maka kawasan ini kemungkinan berpotensi tertimpa lontaran batu (pijar) berdiameter lebih kecil dari 2 cm. Pada Gambar 4.1 KRB I ditunjukkan oleh kawasan arsiran warna Kuning yang meliputi beberapa lembah dan sungai di sekitar Gunung Sinabung yang juga berpotensi terlanda lahar hujan dan kemungkinan perluasan awan panas.

4.1.3 Gambaran Pengungsian Korban Bencana Erupsi Gunung Sinabung

Siburian dan Sinaga (2016) menjelaskan bahwa selama tahun 2010 dan 2013-2014, jumlah warga yang mengungsi cenderung berubah-ubah. Tempat atau pos pengungsian juga tersebar di berbagai lokasi, di antaranya di gedung-gedung peribadahan, perkantoran, los dan jambur, serta rumah-rumah penduduk. Grafik jumlah dan tempat pengungsian sangat tergantung pada status atau level aktivitas vulkanik Gunung Sinabung. Berikut disampaikan data jumlah warga pengungsi

dan tempat pengungsian yang dihimpun oleh Moderamen Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) dari berbagai sumber:

Tabel 4.1 Jumlah Warga Pengungsi & Tempat Pengungsian

Tahun	Tanggal	Jumlah	
		Warga Pengungsi	Tempat Pengungsian
2013	15 September	14.991 jiwa	17 dari 17 desan dan 2 dusun
	17 September	7.542 jiwa	-
	14 November	5.535 jiwa	11 dari 8 desa
	16 November	5.960 jiwa	16
	20 November	6.200 jiwa (1.990 KK)	15
	23 November	6.368 jiwa (2.012 KK)	16
	24 November	11.618 jiwa	20 dari 17 desa dan 2 dusun
	25 November	17.713 jiwa (5.304 KK)	31
	9 Desember	17.201 jiwa (5.503 KK)	31
	25 Desember	18.412 jiwa (5.752 KK)	31
	30 Desember	19.126 jiwa (5.979 KK)	31
Tahun	Tanggal	Jumlah	
		Warga Pengungsi	Tempat Pengungsian
2014	2 Januari	19.365 jiwa (6.075 KK)	31
	5 Januari	21.893 jiwa (6.815 KK)	33
	10 Januari	24.949 jiwa (7.789 KK)	37
	20 Januari	28.536 jiwa (8.967 KK)	42
	25 Januari	29.227 jiwa (9.236 KK)	43
	30 Januari	30.117 jiwa (9.388 KK)	42
	6 Februari	32.355 jiwa (9.996 KK)	42
	11 Februari	33.206 jiwa (10.314 KK)	43
	15 Februari	27.518 jiwa (8.702 KK)	41
	18 Februari	24.299 jiwa (7.770 KK)	39
	21 Februari	20.017 jiwa (6.411 KK)	37
	22 Februari	18.002 jiwa (5.739 KK)	35
	24 Februari	15.996 jiwa (5.021 KK)	33
	21 Mei	15.764 jiwa (4.985 KK)	32
	5 Juni	15.764 jiwa (4.985 KK)	31
	26 Juni	13.170 jiwa (4.105 KK)	28
	28 Juni	12.809 jiwa (3.996 KK)	27
	29 Juni	14.382 jiwa (4.475 KK)	28
	3 Juli	12.558 jiwa (3.913 KK)	26
	11 Juli	10.447 jiwa (3.133 KK)	23
	14 Juli	14.130 jiwa	23
	21 Juli	7.591 jiwa (2.338 KK)	20
	8 Agustus	7.986 jiwa (2.350 KK)	20
12 Agustus	7.973 jiwa (2.348 KK)	19	
25 Agustus	7.573 jiwa (2.210 KK)	18	

	18 September	7.234 jiwa (2.079 KK)	18
	25 September	5.037 jiwa (1.484 KK)	18
	28 September	3.829 jiwa (1.207 KK)	18
	1 Oktober	3.287 jiwa (1.019 KK)	16
	27 Oktober	3.284 jiwa (1.018 KK)	12
	11 November	2.986 jiwa (956 KK)	12
	30 November	2.892 jiwa (933 KK)	9
	8 Desember	2.892 jiwa (933 KK)	8

Sumber: Dihimpun dari berbagai sumber (Siagian & Sinaga, 2016)

Pengungsi terbanyak pada tahun 2010 menurut data Moderamen Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) mencapai 17.597 jiwa yang tersebar di 17 tempat pengungsian. Jumlah tersebut terjadi pada 30 Agustus 2010. Namun data yang berbeda dilaporkan BNPB yang mencatat jumlah pengungsi terbanyak pada tahun 2010 adalah 12.000 orang (Retnaningsih, November 2013). Perbedaan data tersebut berkaitan dengan ruang lingkup pengumpulan informasi dimana Moderamen GBKP menginventarisasi semua pengungsi di seluruh daerah di Tanah Karo, sedangkan BNPB lebih berkonsentrasi pada data pengungsi di Kabanjahe dan Berastagi.

Jika dibandingkan tahun 2010, jumlah pengungsi tahun 2013 mengalami lonjakan yang cukup tinggi. Lonjakan jumlah pengungsi terjadi seiring peningkatan aktivitas vulkanik Gunung Sinabung yang menyebabkan warga yang tinggal di zona aman ikut evakuasi. Pada tahun 2013 BNPB melaporkan bahwa jumlah pengungsi terbanyak terjadi pada tanggal 30 Desember 2013 yaitu 19.126 jiwa (5.979 KK) yang terpencah di 31 tempat pengungsian serta hunian sementara atau rumah sewa (Pikiran Rakyat Online, 31 Desember 2013).

Pada tahun 2014 data Pemerintah Kabupaten Karo mencatat bahwa jumlah pengungsi terbanyak terjadi pada tanggal 11 Februari 2014 yang mencapai 33.206

jiwa (10.314 KK) terdiri atas 14.933 laki-laki, 15.376 perempuan, 2.411 lanjut usia, 232 ibu hamil, dan 1.357 bayi dan anak-anak. Jumlah tersebut kemudian berangsur-angsur berkurang dengan adanya kebijakan Relokasi Tahap I dan Relokasi Tahap II yang menyisakan 7.266 jiwa yang tersebar di 8 titik pengungsian pada tahun 2017.

Data pengungsi yang dilaporkan oleh Dandim 0205/TK selaku Dansatgas Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung yang dilaporkan melalui Website Pemerintah Kabupaten Karo menunjukkan bahwa warga yang berstatus sebagai pengungsi masih ada sejumlah 7.266 jiwa (2.126 KK) dengan 3.958 orang dewasa, 573 lanjut usia, 84 ibu hamil, dan 2.498 bayi dan anak-anak usia sekolah. Pada kenyataannya, jumlah tersebut adalah angka di atas kertas karena rata-rata pengungsi yang benar-benar tinggal di pengungsian hanya berkisar antara 20 – 40% dari jumlah yang dilaporkan, dan di antara yang tinggal di pengungsian adalah anak-anak sekolah, beberapa wanita dewasa, dan orang lanjut usia. Wanita dan laki-laki dewasa yang lainnya umumnya tinggal di ladang atau kembali ke rumah asal mereka selama mereka menganggap situasi gunung aman. Sewaktu-waktu mereka akan kembali ke pengungsian jika terjadi peningkatan aktivitas dari Gunung Sinabung atau ada kegiatan terkait pembagian bantuan untuk pengungsi.

Mengenai tempat pengungsian, terlihat pada 4.1 bahwa jumlah tempat atau pos pengungsian terus berubah-ubah, bilangan terbanyaknya adalah 43 unit pos pengungsian. Meski demikian jumlah tersebut tidak mencakup seluruh tempat yang pernah digunakan pengungsi karena terkadang para pengungsi dipindahkan dari pos pengungsian yang satu ke pos pengungsian yang lain (Siburian & Sinaga,

2016). Hal ini sesuai dengan pernyataan pengungsi (Wawancara Informal, W, 18 Januari 2019) bahwa mereka rata-rata sudah pernah berpindah 3 – 4 kali lokasi pengungsian, di antaranya karena fluktuasi aktivitas vulkanik Gunung Sinabung itu sendiri serta adanya kebijakan pengaturan pengungsi yang sebelumnya membebaskan warga untuk memilih sendiri lokasi pengungsian terdekat hingga kemudian warga dikumpulkan berdasarkan asal desanya supaya tidak terpecah dan memudahkan kegiatan administrasi penanganan pengungsi.

Secara umum pada rentang waktu tahun 2010 dan 2013-2014 terdapat 53 unit gedung yang pernah difungsikan sebagai tempat pengungsian, di antaranya 24 gedung peribadatan atau gedung milik lembaga keagamaan dan 29 gedung milik publik dan pribadi.

4.1.4. Gambaran Umum Partisipan Penelitian

Penelitian ini dirancang dengan pendekatan *purposive sampling* dengan dimana subjek penelitian dipilih mengikuti kriteria tertentu berdasarkan karakteristik subjek yang telah ditetapkan, yaitu para *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung yang meliputi pejabat pemerintah, Satgas Tanggap Darurat, relawan, pengurus posko, warga pengungsi, termasuk anak-anak. Partisipan penelitian diperoleh dengan teknik *snowball* dimana peneliti memanfaatkan jaringan dari 2 orang *guide person* yang berasal dari unsur instansi pemerintah dan relawan. Sedangkan partisipan penelitian dari unsur masyarakat diperoleh dengan metode *live-in* dimana peneliti

datang berkunjung ke pos-pos pengungsian dan tinggal beberapa waktu bersama masyarakat di pengungsian.

Berikut adalah data partisipan sebagai sumber data primer maupun triangulasi, yaitu:

Tabel 4.2 Partisipan Penelitian

No.	Partisipan	Jumlah (Orang)	Kode Inisial
1.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)	3	P1, P2, P3
2.	Kementerian Sosial	1	P4
3.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo	3	P5, P6, P7
4.	Satgas Tanggap Darurat Gunung Sinabung	1	P8
5.	Dinas Sosial Kabupaten Karo	1	P9
6.	Dinas Kesehatan Kabupaten Karo	2	P10, P11
7.	Dinas Pendidikan Kabupaten Karo	1	P12
8.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karo	1	P13
9.	Dinas Perhubungan Kabupaten Karo	1	P14
10.	Polres Tanah Karo	1	P15
11.	Perangkat Desa	3	PD1, PD2, PD3
No.	Partisipan	Jumlah (Orang)	Kode Inisial
12	Pengurus Pos Pengungsian	4	PP1, PP2, PP3, PP4
13	Relawan Pos Pengungsian	2	R1, R2
14	Relawan LSM/NGO	2	R3, R4
15	Masyarakat dan Anak-anak Pengungsi	15	M, AA
Triangulasi			
1.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)	2	TP1, TP2
2.	Relawan LSM/NGO	1	TR1
TOTAL		43 orang	

Sumber: Diolah oleh peneliti (2018)

Kegiatan pengambilan data dilakukan melalui wawancara baik secara formal maupun informal. Wawancara formal dilakukan melalui mekanisme birokrasi perizinan dan *informed consent*, sedangkan wawancara informal dilakukan dengan metode berbaur bersama dalam aktivitas warga dan anak-anak pengungsi. Data hasil wawancara didokumentasikan dalam arsip rekaman

wawancara atau *field note*, sedangkan data hasil observasi didokumentasikan dalam arsip foto. Pihak yang menjadi narasumber adalah pejabat terkait yang bertanggungjawab langsung terhadap pengungsi dan kegiatan pengungsian. Sebagai bentuk perlindungan terhadap kerahasiaan data subjek penelitian, nama dan jabatan akan dituliskan dalam bentuk inisial. Hal ini karena narasumber yang diwawancara khawatir akan dikucilkan dilingkungannya dan lingkungan pemerintah atas keterangan atau data yang disampaikan oleh yang bersangkutan.

4.2. Hasil Penelitian

4.2.1 Penanganan Pengungsi Anak

4.2.1.1 Kelembagaan dan Koordinasi

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 menyatakan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko dan dampak bencana. Kata terpadu dalam penanggulangan bencana menjadi hal yang penting karena masalah yang ditimbulkan terkait dengan berbagai sektor yang kompleks, termasuk halnya penanganan terhadap pengungsi korban bencana.

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kab. Karo telah membuat SK Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung yang diperbaharui setiap tiga bulan melampirkan daftar Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang tertulis di dalamnya berlaku sebagai Kepala BPBD adalah Sekretaris Daerah Pemkab Karo dengan Dansatgasnya adalah Komandan Kodim 0205/TK, dan Kepala pelaksana BPBD

Kabupaten Karo sebagai Tim Pengarah. Di dalam susunan Tim Satgas tersebut disebutkan juga dinas-dinas terkait dengan penugasan di berbagai bidang menyesuaikan kebutuhan operasi tanggap darurat bencana erupsi Gunung Sinabung.

Meski demikian, BPBD Kabupaten Karo (Wawancara, P5, Tanggal 18 Januari 2019) menyatakan bahwa kegiatan rapat koordinasi sudah tidak lagi rutin dijalankan seperti saat awal masa evakuasi dan pengungsian di tahun 2013-2014. Subjek P5 menyatakan bahwa kegiatan operasional pemenuhan kebutuhan di pengungsian sudah berjalan seperti kegiatan regular/kegiatan rutin, misalnya pengiriman sayur dan lauk pauk setiap 2 hari sekali ke pos-pos pengungsian. Rapat koordinasi hanya dilakukan saat ada kejadian atau ada kunjungan dari pusat, misalnya kejadian kecelakaan bus jemputan anak sekolah, aksi demo pengungsi, atau kunjungan Presiden.

Sejak terbentuk, BPBD Kabupaten Karo menjadi *leading sector* dalam penanganan pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Hampir keseluruhan kegiatan terkait pengungsi dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo, termasuk mengatur perpindahan sekolah anak-anak saat sekolah yang mendapatkan titipan anak-anak pengungsi tidak lagi mau menerima keberadaan mereka. Lebih lanjut BPBD Kabupaten Karo juga yang mengerjakan operasional antar-jemput anak-anak di pengungsian berangkat maupun pulang sekolah (Wawancara, P6, 15 Januari 2019; Wawancara, P5, 25 Januari 2019). Satgas Tanggap Darurat (Wawancara, P8, 25 Januari 2019) menguatkan realitas tersebut bahwa operasional penanganan pengungsi sepenuhnya dikerjakan oleh BPBD

Kabupaten Karo. Satgas Tanggap Darurat melakukan monitoring melalui laporan yang diberikan oleh BPBD baik secara komunikasi informal (telepon/sms/whatsapp chat) maupun dokumen resmi.

Banyaknya pekerjaan dalam penanganan pengungsi yang dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo tersebut diakui cukup berat, namun dengan alasan kemanusiaan BPBD Kabupaten Karo tetap mengerjakan karena merasa juga tidak ada inisiatif membantu dari dinas-dinas yang lain (Wawancara, P5, 18 Januari 2019). Pada sisi yang lain, peneliti menemukan bahwa memang terdapat pemahaman di dinas-dinas lain bahwa segala kegiatan terkait dengan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah pekerjaan dari BPBD, dengan alasan karena menurut dinas-dinas lain anggaran untuk menangani pengungsi ada di BPBD Kabupaten Karo dan dinas-dinas juga merasa tidak dilibatkan secara langsung oleh BPBD Kabupaten Karo untuk turut serta menangani kebutuhan pengungsi, khususnya yang terkait dengan anak-anak (Wawancara, P9-14, 18-22 Januari 2019).

Dalam kaitannya dengan anggaran untuk pengungsi yaitu Dana Siap Pakai (DSP) dipahami oleh BPBD Kabupaten Karo bahwa yang berwenang menggunakan dana tersebut hanya BPBD karena pertanggungjawabannya ada di BPBD (Wawancara, P7, 13 Januari 2019). Subjek P5 (Wawancara, 27 Januari 2019) yang juga dari BPBD Kabupaten Karo menjelaskan lebih lanjut bahwa selama ini DSP perealisasiannya dikerjakan sendiri oleh BPBD karena dikhawatirkan jika dinas lain turut menggunakan DSP dan tidak dapat membuat laporan seperti yang diharapkan justru membuat proses berjalan lebih lambat dan

rumit, karena pertanggungjawaban akhir nantinya ada di BPBD, meski dengan demikian pekerjaan BPBD menjadi lebih berat karena meliputi segala aspek kebutuhan pengungsi, termasuk anak-anak. Peneliti telah melakukan koordinasi dengan pegawai BPBD Provinsi Yogyakarta dan pegawai BPBD Kab. Karang Asem Provinsi Bali, bahwa di kedua tempat tersebut, penanganan korban bencana alam, belum menggunakan kebijakan khusus untuk anak-anak, penanganan masih bersifat umum dan situasional dimana bila ada kebutuhan anak secara mendadak maka dilakukan penanganan.

4.2.1.2 Regulasi

Kegiatan pengungsian adalah bagian dari masa tanggap darurat penanggulangan bencana. Kegiatan penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo sejak tahun 2017 berjalan rutin tanpa menggunakan dasar dokumen Rencana Operasi melainkan dengan dasar arahan komando dari Dansatgas yaitu Komandan Kodim 0205/TK (Wawancara, P5, 21 Januari 2019). Di lain pihak, subjek P14 (Wawancara, 3 Januari 2019) yang pernah menjadi bagian dari Satgas Nasional Pendampingan Operasi Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung bersama BNPB saat BPBD Kabupaten Karo belum terbentuk menyatakan bahwa dokumen Rencana Operasi (Renops) sudah pernah dibuat, tapi arsip tidak sampai ke pengambil kebijakan yang sekarang bertugas.

4.2.1.3 Data Pengungsi

Salah satu permasalahan administratif dalam penanganan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah data pengungsi yang sulit dikunci (Wawancara, P1, 8 Januari 2019). Sulitnya data pengungsi dikunci disebabkan oleh beberapa hal di antaranya: 1) saat awal mengungsi masyarakat tidak dikondisikan per-desa sehingga menyulitkan proses pendataan; 2) masyarakat masih sering kembali ke rumah untuk berladang sehingga sering meninggalkan pengungsian tanpa lapor; 3) sejak sebelum erupsi terjadi, masyarakat banyak yang tidak tertib administrasi kependudukan (W, M, 15 Januari 2019); 4) adanya peristiwa kematian, kelahiran, dan pernikahan (Wawancara, PD1, 10 Januari 2019). Ketidaktertiban administrasi orangtua berpengaruh juga pada data pengungsi anak yang selanjutnya menyulitkan pemerintah dalam merencanakan program dan bantuan.

4.2.1.4 Manajemen Program

Leading sector program penanganan pengungsi termasuk halnya untuk pengungsi anak dikelola secara mandiri oleh BPBD Kabupaten Karo dengan memanfaatkan penggunaan Dana Siap Pakai (DSP) dari pusat. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karo belum terlibat banyak karena dinas tersebut baru resmi terbentuk bulan Februari 2017, sebelumnya masih bergabung dengan BKKBN sehingga Dinas PPPA belum masuk dalam bagian Tim Satgas Tanggap Darurat Gunung Sinabung. Meski demikian, saat awal kegiatan pengungsian tahun 2013-2014 staf-staf Dinas PPPA

yang saat itu masih bersama dengan BKKBN sudah terlibat dalam kegiatan-kegiatan penanganan pengungsi bersama dengan dinas-dinas yang lain (Wawancara, P13, 21 Januari 2019).

Berdasarkan hasil wawancara, program kegiatan yang pernah dilakukan Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (saat dulu masih dengan BKKBN), dan Polres Tanah Karo untuk anak-anak di pengungsian adalah kegiatan *trauma healing*. Program-program tersebut berjalan di sekitar tahun 2013-2014 (Wawancara, P5-10, 18-22 Januari 2019). Program yang lebih bervariasi justru dilakukan oleh Polres Tanah Karo yang pernah mengadakan kegiatan latihan bela diri dan pengajian untuk anak-anak dari pengungsian GBKP Simpang VI dan GSG KNPI (Wawancara, P15, 22 Januari 2019).

Tahun 2018 adalah tahun ke-5 masyarakat mengungsi sejak erupsi yang terjadi tahun 2013. Pada tahun ke-5 ini sudah tidak ada dinas yang memiliki program untuk anak di pengungsian. Hanya Dinas Kesehatan dengan Bidan Desanya yang masih memiliki agenda kegiatan untuk anak di pengungsian. Kegiatan Dinas Kesehatan di pengungsian adalah posyandu dan pemberian makanan tambahan setiap satu bulan sekali yang memang kegiatan rutin Dinas Kesehatan bahkan dari sejak masyarakat masih tinggal di desanya. (Wawancara, P10, 20 Januari 2019; Wawancara, P11, 5 Januari 2019).

4.2.1.5 Manajemen Kasus

Konsep perlindungan anak juga meliputi perlindungan terhadap anak yang terlibat kasus baik sebagai korban maupun pelaku. Berdasarkan data dari Polsek Tanah Karo diketahui adanya dua kasus yang dilaporkan terkait dengan anak-anak yang menjadi pengungsi, yaitu kasus pencurian kendaraan bermotor di Posko GSG KNPI dan pelecehan seksual yang dilaporkan oleh warga sekitar pengungsian Jambur Korpri (Wawancara & Data Sekunder, P15, 22 Januari 2019). Di balik kedua kasus yang nampak dan terlapor tersebut, pihak Dinas Sosial dan BPBD Kabupaten Karo menyatakan bahwa pada masa pengungsian tahun 2013-2015 sering terjadi laporan-laporan kasus yang melibatkan pengungsi, termasuk juga anak-anak. Namun pada masa-masa tersebut seluruh posko dijaga oleh petugas gabungan dari TNI, Polisi dan petugas gabungan lintas instansi dari jajaran SKPD Pemerintah Kabupaten Karo sehingga pelaporan kasus hanya sampai di lingkup Pengurus Pos Pengungsian dan dapat diselesaikan secara kekeluargaan (Wawancara, P9, 18 Januari 2019; Wawancara, P5, 21 Januari 2019).

Pada kasus yang melibatkan warga sekitar pengungsian, diselesaikan dengan cara mediasi yang melibatkan pihak Kodim 0205/TK, Polsek Tanah Karo, Dinas PPPA, BPBD Kabupaten Karo, Dinas Sosial, dan Tokoh Masyarakat setempat karena sempat ada ancaman pengusiran pengungsi oleh warga. Namun akhirnya setelah beberapa kali mediasi, kemarahan masyarakat dapat diredam dan pengungsi tetap diperbolehkan tinggal di Pos Pengungsian Jambur Korpri dengan syarat anak yang bersangkutan tidak diperbolehkan lagi tinggal di pengungsian

melainkan dikembalikan ke orangtuanya (Wawancara, P5, P8, P9, P13, P15, PP1, 18-22 Januari 2019). Mekanisme pencatatan kasus di laporan dibuat tanpa mencantumkan nama, alamat, dan profil pelaku maupun korban (Data Sekunder, P15).

4.2.2 Pemenuhan Hak Anak

Secara umum pemenuhan hak anak meliputi pemenuhan terhadap kebutuhan dasar dan kebutuhan lanjutan yang berdasarkan hasil penelitian didapatkan hasil sebagai berikut:

a. Kebutuhan Hidup Dasar

Kebutuhan hidup dasar manusia meliputi kebutuhan hidup sehari-hari yang dimaksudkan untuk mempertahankan kelangsungan hidup setiap individu, yaitu papan, sandang, dan pangan (tempat tinggal, pakaian, dan makanan). Kebutuhan tempat tinggal anak-anak pengungsi terpenuhi dengan adanya pengungsian meski kondisi kelayakannya di bawah standar. Kondisi pengungsian antara satu pos dengan pos yang lain berbeda-beda tergantung pada perawatan dari para pengungsi sendiri maupun pengelolaan pengurus pos pengungsian. Kondisi pengungsian yang mendapatkan penilaian nyaman oleh warga pengungsi adalah di pos pengungsian Gudang Jeruk Surbakti. Dulunya warga di pengungsian tersebut tinggal saling berhimpit seperti halnya pengungsian model pusat kolektif yang lain. Namun karena adanya inisiatif pengurus posko dan adanya bantuan dari LSM lokal, warga dapat mendirikan bangunan sementara berukuran kurang lebih 3x3 meter untuk 1 KK. Berdasarkan pernyataan warga (Wawancara, M, 8 Januari

2019) mereka merasa lebih aman, nyaman, dan tenang. Anak-anak pun dapat belajar dan istirahat dengan lebih baik daripada sebelumnya.

Kebutuhan sandang pada dasarnya terpenuhi oleh barang kepemilikan warga sendiri atau adanya bantuan dari pihak ketiga. Sedangkan untuk kebutuhan pangan, warga mendapatkan pasokan bahan makanan dari BPBD Kabupaten Karo dan beras bulog dari Dinas Sosial. Namun tidak ada perbedaan menu makanan antara orang dewasa dan anak-anak. Program makanan tambahan untuk bayi hanya ada satu kali per bulan saat program posyandu atau mengandalkan bantuan dari pihak ketiga.

b. Hak Pendidikan

Secara keseluruhan anak-anak pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung tetap dapat melanjutkan sekolah mereka. Bagi anak-anak yang sekolahnya terdampak, mereka melanjutkan kegiatan belajar mereka dengan menumpang pada sekolah lain di sekitar wilayah Kabanjahe yang ditunjuk oleh Dinas Pendidikan sebagai sekolah penampung. Awalnya anak-anak pengungsi melaksanakan kegiatan belajar bersama dengan anak-anak dari sekolah yang ditempati, namun karena terjadi banyak gesekan seperti aksi *bullying* verbal melalui sebutan 'anak pengungsi', dan hal tersebut menyebabkan anak-anak enggan sekolah maka dibuat kebijakan dengan memisahkan jam belajar dimana anak-anak pengungsi sekolah mulai dari siang sampai sore hari selepas jam belajar reguler dari sekolah yang ditempati (Wawancara, PP1, 17 Januari 2019). Selain masalah *bullying* juga ada masalah di salah satu sekolah dimana pengelola sekolah yang ditempati mengunci semua toilet sehingga anak-anak pengungsi

yang menumpang sekolah tidak bisa menggunakan. Meski demikian, masalah-masalah seperti ini jarang dilaporkan oleh warga ke pihak yang berwenang yaitu Dinas Pendidikan, sehingga Dinas Pendidikan tidak melihat adanya masalah terkait anak pengungsi yang menumpang di sekolah lain (Wawancara, P12, 16 Januari 2019).

Masalah lainnya yang meskipun tidak terkait langsung namun cukup menjadi perhatian bagi orangtua anak adalah masalah transportasi anak sekolah. Berkurangnya pendapatan warga akibat penyesuaian pasca mengungsi membuat warga tidak cukup biaya untuk transportasi sekolah anak-anak mereka sehingga masalah transportasi anak sekolah juga menjadi bagian dari tanggung jawab penanganan pengungsi anak oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah BPBD kabupaten Karo selaku *leading sector* penanganan pengungsi Sinabung. Keterbatasan kemampuan BPBD menyebabkan pengadaan fasilitas transportasi anak sekolah pun tidak optimal, awalnya BPBD menggunakan alat transportasi seperti mobil *pick up*, truk bantuan BNPB dan truk sampah hibah dari Dinas Pekerjaan Umum sampai kemudian terjadi kecelakaan dimana truk sampah yang digunakan untuk mengantar anak-anak sekolah terguling dan menyebabkan 2 orang anak meninggal di tempat dan puluhan lainnya mengalami luka ringan hingga berat. Setelah kejadian tersebut, BPBD Kabupaten Karo menghentikan operasional semua armada yang tidak layak untuk angkutan manusia tersebut digantikan dengan pinjaman bus dari Dinas Perhubungan.

Sedangkan untuk kegiatan belajar, anak-anak belajar dengan kondisi seadanya di pengungsian. Anak-anak belajar di bawah dalam kondisi cahaya

remang tanpa alas belajar yang memadai, meski demikian peneliti melihat semangat belajar yang tinggi pada anak-anak pengungsi di hampir seluruh pos pengungsian. Anak-anak tetap menikmati kegiatan belajar mereka bersama-sama dengan yang lain. Bagi anak-anak yang ditinggalkan orangtuanya di pengungsian, mereka umumnya belajar mandiri, atau dibantu orang dewasa lain yang ada di pos pengungsian misalnya relawan atau warga pengungsi lainnya.

c. Hak Bermain

Kebutuhan bermain anak-anak umumnya terpenuhi dengan baik di pengungsian karena mereka selalu bersama dengan teman-teman, terlebih bagi mereka yang tinggal di pos pengungsian yang memiliki lapangan atau halaman yang luas. Terlihat anak-anak usia Sekolah Dasar lebih mampu bereksplorasi dalam dunia bermain mereka meski hanya dengan permainan-permainan sederhana. Yang perlu mendapat perhatian adalah justru anak-anak usia remaja (SMP dan SMA) yang tidak lagi memiliki minat terhadap permainan anak-anak namun tidak memiliki kegiatan lain di pengungsian, dan mereka ini sering terlewatkan dari program-program psikososial.

d. Hak Pengasuhan

Pengasuhan terbaik bagi anak adalah di tangan orangtua mereka sendiri, namun sayangnya situasi di pengungsian korban bencana erupsi Gunung Sinabung justru berbeda karena anak-anak banyak yang ditinggalkan orangtuanya untuk kembali ke desa. Para orangtua kembali ke desa untuk berladang namun tidak bisa membawa serta anak-anak mereka karena lokasi desa jauh dari tempat anak-anak sekolah.

Biasanya anak-anak yang dititipkan di pengungsian ini akan ikut dengan orangtua mereka ke desa saat akhir minggu sepulang sekolah, dan kembali ke pengungsian di Hari Senin pagi. Maka dengan demikian pengasuhan anak-anak yang dititipkan di pengungsian ini secara tidak langsung menjadi tanggungjawab relawan atau orang dewasa lain di pengungsian, meski anak-anak yang ditinggal orang tuanya ini justru terlihat lebih mandiri karena mereka harus mengerjakan segala hal dan memenuhi kebutuhan mereka sendiri, misalnya mencuci piring, mencuci baju, menyeterika baju, menyiapkan makan, belajar, dll.

e. Hak Gizi dan Kesehatan

Menu makanan sehari-hari anak yang tidak dibedakan dengan orang dewasa menyebabkan standar gizi sulit dicapai di pengungsian, terlebih masih sering ditemukan menu mie instan dengan lauk ikan asin menyesuaikan pasokan lauk pauk yang diberikan oleh pemerintah. Meski demikian, wawancara peneliti dengan bidan desa yang bertugas di pengungsian menyatakan bahwa meski anak-anak makan makanan dengan standar gizi dan kebersihan yang kurang, anak-anak tersebut jarang mengeluhkan sakit. Penyakit yang umum ditemui pada anak-anak di pengungsian adalah batuk pilek saja (Wawancara, P11, 20 Januari 2019).

4.3 Pembahasan

Erupsi gunung sinabung sejak tahun 2010 menyebabkan Pemerintah Kab. Karo harus menangani pengungsi dari beberapa desa yang terkena dampak erupsi, disamping itu Pemerintah Kab. Karo dituntut untuk dapat memberikan

kebijakan yang tepat dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang ada terkait kebutuhan pengungsi.

Dari pemaparan, Kebijakan Pemerintah Kab. Karo dalam menangani korban erupsi gunung sinabung bila menggunakan model implementasi George C.Edwards III yang mengukur implementasi kebijakan dengan 4 (empat) faktor yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa komunikasi antar anggota di Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat tidak berjalan dengan baik dimana terjadi kesalahpahaman akan kebijakan dalam penanganan pengungsi erupsi gunung sinabung, hal tersebut dapat dilihat antara lain dari hasil wawancara yakni banyaknya pekerjaan dalam penanganan pengungsi yang dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo diakui cukup berat, namun dengan alasan kemanusiaan BPBD Kabupaten Karo tetap mengerjakan tugas tersebut dan merasa tidak ada inisiatif dari dinas-dinas yang lain membantu tugas tersebut (Wawancara, P5, 18 Januari 2019). Pada sisi yang lain, peneliti menemukan bahwa memang terdapat pemahaman di dinas-dinas lain bahwa segala kegiatan terkait dengan pengungsi korban erupsi Gunung Sinabung adalah pekerjaan dari BPBD, dengan alasan karena menurut dinas-dinas lain anggaran untuk menangani pengungsi ada di BPBD Kabupaten Karo dan dinas-dinas juga merasa tidak

dilibatkan secara langsung oleh BPBD Kabupaten Karo untuk turut serta menangani kebutuhan pengungsi, khususnya yang terkait dengan anak-anak (Wawancara, P9-14, 18-22 Januari 2019).

Dalam kaitannya dengan anggaran untuk pengungsi yaitu Dana Siap Pakai (DSP) dipahami oleh BPBD Kabupaten Karo bahwa yang berwenang menggunakan dana tersebut hanya BPBD karena pertanggungjawabannya ada di BPBD (Wawancara, P7, 13 Januari 2019). Subjek P5 (Wawancara, 27 Januari 2019) yang juga dari BPBD Kabupaten Karo menjelaskan lebih lanjut bahwa selama ini DSP perealisasiannya dikerjakan sendiri oleh BPBD karena dikhawatirkan jika dinas lain turut menggunakan DSP dan tidak dapat membuat laporan seperti yang diharapkan justru membuat proses berjalan lebih lambat dan rumit, karena pertanggungjawaban akhir nantinya ada di BPBD, meski dengan demikian pekerjaan BPBD menjadi lebih berat karena meliputi segala aspek kebutuhan pengungsi, termasuk anak-anak.

2. Sumber Daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien.

Dari hasil penelitian sumber daya yang ada dirasakan sudah cukup memadai terbukti dengan adanya pembentukan Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang terdiri dari komandan Kodim 0205/TK, pejabat di Pemerintah Kab. Karo baik

Sekretaris Daerah maupun pejabat/pegawai di dinas – dinas dari berbagai bidang sesuai dengan kebutuhan operasi tanggap darurat bencana erupsi gunung sinabung. Dari segi materi berupa anggaran yang tersedia dirasa sudah cukup memadai walaupun belum sepenuhnya dapat memenuhi seluruh kebutuhan pengungsi, hal ini dapat dilihat dengan adanya dana siap pakai (DSP) dari pemerintah pusat.

3. Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik adalah sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Dari hasil penelitian antara lain diperoleh bahwa Sejak terbentuk, BPBD Kabupaten Karo menjadi *leading sector* dalam penanganan pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Hampir keseluruhan kegiatan terkait pengungsi dikerjakan sendiri oleh BPBD Kabupaten Karo, termasuk mengatur perpindahan sekolah anak-anak saat sekolah yang mendapatkan titipan anak-anak pengungsi tidak lagi mau menerima keberadaan mereka. Lebih lanjut BPBD Kabupaten Karo juga yang mengerjakan operasional antar-jemput anak-anak di pengungsian berangkat maupun pulang sekolah (Wawancara, P6, 15 Januari 2019; Wawancara, P5, 25 Januari 2019). Satgas Tanggap Darurat (Wawancara, P8, 25 Januari 2019) menguatkan realitas tersebut bahwa operasional penanganan pengungsi sepenuhnya dikerjakan oleh BPBD Kabupaten Karo. Satgas Tanggap Darurat melakukan monitoring melalui laporan yang diberikan oleh BPBD baik secara komunikasi informal (telepon/sms/whatsapp chat) maupun dokumen resmi.

4. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Dari hasil penelitian antara lain diperoleh Kegiatan penanganan pengungsi yang berjalan di Kabupaten Karo pada tahun 2017 berjalan rutin tanpa menggunakan dasar dokumen Rencana Operasi melainkan dengan dasar arahan komando dari Dansatgas yaitu Komandan Kodim 0205/TK (Wawancara, P5, 21 Januari 2019). Di lain pihak, subjek P14 (Wawancara, 3 Januari 2019) yang pernah menjadi bagian dari Satgas Nasional Pendampingan Operasi Tanggap Darurat Erupsi Gunung Sinabung bersama BNPB saat BPBD Kabupaten Karo belum terbentuk menyatakan bahwa dokumen Rencana Operasi (Renops) sudah pernah dibuat, tapi arsip tidak sampai ke pengambil kebijakan yang sekarang bertugas.

Komponen administrasi meliputi faktor birokrasi kelembagaan, regulasi, dan pendataan. Berdasarkan hasil penelitian tersebut diketahui bahwa tidak adanya regulasi atau SOP terkait penanganan pengungsi anak menyebabkan tidak adanya pembagian kerja yang pasti antar-*stakeholder* sedangkan kegiatan penanganan pengungsi membutuhkan keterlibatan multisektor untuk mencapai tujuan perlindungan yang optimal, khususnya terkait kebutuhan anak.

Pemahaman BPBD Kabupaten Karo selaku *leading sector* dalam hal birokrasi penyelenggaraan kegiatan penanganan pengungsi dan penggunaan

anggaran menjadi hal yang penting karena berdasarkan Perka BNPB No. 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana BAB II Poin C dinyatakan bahwa dana tersebut dapat digunakan oleh instansi/lembaga/organisasi terkait yang mempunyai tugas dan fungsi penanggulangan bencana. Pada Poin B dinyatakan juga bahwa DSP dapat digunakan untuk kegiatan pelayanan kesehatan, psikososial dan bantuan kebutuhan lanjutan lainnya. Dengan demikian DSP bisa lebih dimaksimalkan pemanfaatannya untuk hal-hal non-pangan lainnya oleh *stakeholder-stakeholder* yang lain di bawah koordinasi BPBD Kabupaten Karo.

Griffin (2008), memberikan suatu definisi yang lebih singkat tentang koodinasi yaitu suatu proses menghubungkan (*linking*) semua kegiatan dari berbagai-bagai bagian kerja (*departement*) pada lingkup organisasi. *Linking* diperlukan karena bermakna mengaitkan semua departemen untuk selalu saling membantu dalam koordinasi yang efektif.

Berdasarkan UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007 Pasal 20 ayat b disebutkan bahwa BPBD mempunyai fungsi pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Ayat tersebut secara jelas menyatakan bahwa BPBD memiliki fungsi koordinatif dimana Sekda berperan sebagai *ex officio* Kepala BPBD memiliki kewenangan mengkoordinasikan peran SKPD-SKPD lain yang ditunjuk dalam Tim Satgas Tanggap Darurat untuk turut serta dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, khususnya dalam kegiatan penanganan pengungsi anak.

Pos pengungsian adalah lingkungan terdekat bagi anak selama masa pengungsian. Pengurus pos sebagai pengelola memiliki peran penting dalam penanganan anak di pengungsian. Dalam kaitannya dengan manajemen penanganan pengungsian anak, pengurus pos pengungsian selaku manajer perlu untuk memprioritaskan partisipasi pengungsi untuk membuat pengungsi hidup secara bermartabat. Partisipasi komunitas adalah sebuah proses terencana di mana individu dan kelompok dari masyarakat yang mengungsi mengidentifikasi dan mengekspresikan pemikiran-pemikiran dan kebutuhan-kebutuhannya, dan di mana tindakan kolektif diambil untuk mencerminkan pemikiran-pemikiran dan kebutuhan-kebutuhan tersebut. (IOM, 2017). Pelibatan dan partisipasi anak-anak dalam kegiatan-kegiatan sederhana seperti kebersihan dan belajar bersama adalah bagian dari upaya perlindungan anak di pengungsian.

Perlindungan mencakup semua aktivitas yang bertujuan untuk memastikan pemenuhan hak-hak dari tiap individu sesuai dengan yang tersurat dan tersirat pada hukum yang relevan seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, dan mata pencaharian. Pengurus pos pengungsian selain bertugas mengelola penanganan pengungsi anak di lingkungan pengungsian, juga bertugas sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah sebagai penyedia layanan bantuan. Proses manajemen di lingkup pos pengungsian juga mengandung unsur-unsur administrasi, salah satunya adalah pendataan pengungsi. Dalam masalah pendataan ini pengurus pos harus bekerja sama dengan perangkat desa untuk memastikan data warga (termasuk anak-anak) untuk memastikan bahwa semua warga dapat mengakses bantuan dan layanan yang disediakan. Dalam

memanajemen penanganan pengungsi anak terdapat dua dampak yaitu:

1. Dampak Langsung

Manajemen adalah kegiatan pengorganisasian berbagai elemen atau sumber daya yang dimiliki dalam rangka mencapai tujuan. Kegiatan penanganan yang tidak diorganisasikan dengan baik dapat menimbulkan dampak langsung yang tidak baik bagi perkembangan anak. Anak-anak yang lemah dan tidak memiliki posisi tawar yang kuat rentan terhadap keputusan orang dewasa atau kebijakan pemerintah yang tidak ramah anak, misalnya pelibatan anak dalam aksi demonstrasi dan peristiwa kecelakaan transportasi antar jemput anak sekolah akibat moda transportasi yang tidak standar.

Kehidupan pengungsian dimana orang dewasa dan anak-anak tinggal secara bersama-sama dengan privasi yang rendah meningkatkan probabilitas terjadinya angka kekerasan seksual baik yang melibatkan anak sebagai pelaku maupun menjadikan anak sebagai korban. Keterbatasan kehidupan juga dapat mendorong meningkatnya intensi tindak kriminal seperti pencurian, anak yang belum dewasa secara psikologis tidak memiliki cukup pertimbangan untuk setiap keputusan dan tindakannya, terlebih pada anak-anak remaja yang dalam usia labil.

2. Dampak Tidak Langsung

Efek dari stresor yang luar biasa dan tak terhindarkan akibat bencana dan pengungsian yang panjang yang dialami korban bencana erupsi Gunung Sinabung membuat anak-anak semakin rentan. Perhatian dari orang dewasa di sekitar anak-anak baik itu pemerintah, relawan, maupun warga pengungsi

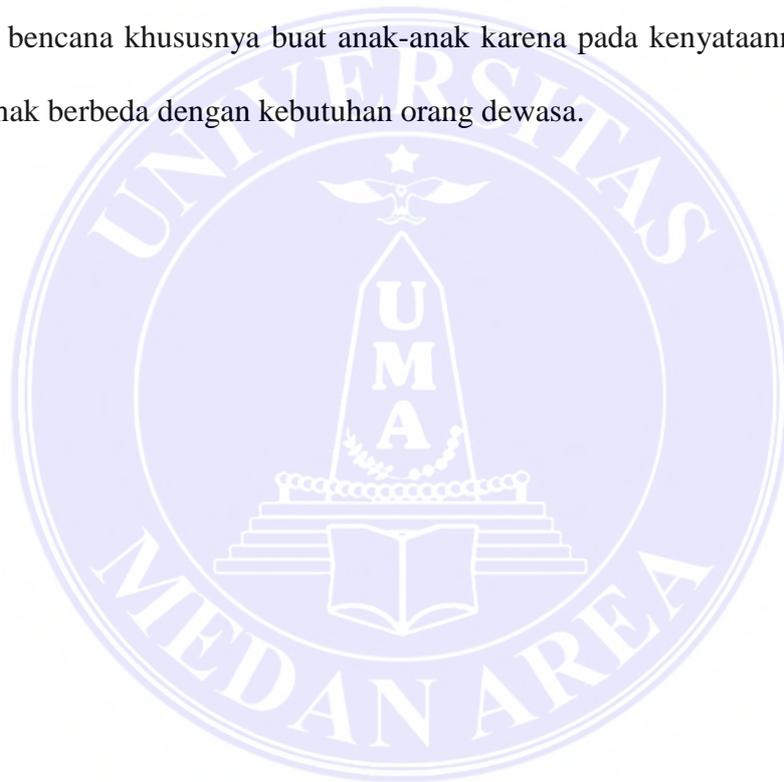
lainnya menjadi hal yang penting khususnya untuk anak-anak yang dititipkan di pengungsian tanpa pendampingan orangtua mereka. Anak-anak yang memiliki kapasitas psikologis yang lebih buruk dan tidak memiliki lingkungan keluarga yang mendukung menunjukkan tingginya tingkat simtomatologi terkait stres sepanjang periode pengungsi dan berada dalam risiko khusus untuk pengembangan psikologis lebih lanjut (Ajdukovic & Dean, 2009).

Melalui kegiatan penanganan yang telah berjalan, anak-anak mungkin telah terpenuhi kebutuhan mereka atas makanan, tempat tinggal, dan pakaian serta kebutuhan medis mereka, namun kebutuhan emosional dan psikologis mereka tidak dikenali dan tidak terpenuhi. Jika hal ini tidak segera disadari dan diberikan perhatian maka hal ini berpotensi menimbulkan konsekuensi jangka panjang yang mengerikan dan berisiko besar. Kerugian fisik yang dialami anak dapat direkonstruksi atau diganti, rasa sakit dan kesedihan yang menyertai juga dapat sedikit demi sedikit berkurang, namun bekas luka psikologis, trauma dan gambar dan ingatan yang mengerikan akan lebih sulit untuk disembuhkan (Joshi & Fayyad, 2015).

Pengalaman tinggal dalam waktu lama di pengungsian yang dialami anak-anak pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung bisa jadi adalah pengalaman paling menantang dan rumit bagi anak-anak. Eksposur terhadap kekerasan telah terbukti menjadi faktor risiko utama anak tinggal di pengungsian, oleh karena itu dukungan sosial dari orang dewasa lain memiliki efek positif pada fungsi psikologis anak (Fazel dkk., 2012).

Berdasarkan hasil koordinasi peneliti dengan pegawai BPBD Provinsi

Yogyakarta dan pegawai BPBD Kab. Karang Asem Provinsi Bali, bahwa di kedua tempat tersebut, penanganan korban bencana alam, belum menggunakan kebijakan khusus terhadap pengungsi anak-anak, penanganan masih bersifat umum dan situasional dimana bila ada kebutuhan anak yang harus segera mendapat penanganan seperti sakit maka langsung dilakukan penanganan. Untuk masa yang akan datang diharapkan pemerintah bisa lebih memikirkan kebijakan penanganan korban bencana khususnya buat anak-anak karena pada kenyataannya kebutuhan anak-anak berbeda dengan kebutuhan orang dewasa.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan terhadap manajemen penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi Gunung Sinabung, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Pemerintah Kabupaten Karo dalam penanganan pengungsi anak korban bencana erupsi gunung sinabung dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak belum ada membuat kebijakan secara khusus untuk anak korban bencana sinabung. Faktor perlindungan anak belum menjadi poin yang diperhatikan dalam manajemen penanganan pengungsi korban bencana erupsi Gunung Sinabung. Pemenuhan hak pengungsi anak masih berkisar pada pemenuhan kebutuhan fisiologis tanpa memperhatikan kebutuhan emosional dan psikologis jangka panjang bagi perkembangan anak. Ditinjau dari variabel komunikasi, Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang dibentuk oleh Pemerintah Kab. Karo belum berjalan dengan efektif dikarenakan adanya koordinasi yang belum berjalan sebagaimana mestinya dimana anggota dari Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat masih beranggapan penanganan pengungsi masih menjadi tugas utama dari BPBD. Ditinjau dari segi variabel sumber daya, peneliti merasa sumber daya yang ada di Pemerintah Kab. Karo sudah cukup memadai dengan adanya Tim Satuan Tugas Tanggap Darurat yang berasal dari Komandan Kodim 0205/TK, pejabat dan pegawai yang berasal dari dinas-dinas di Pemerintah Kab. Karo

sesuai dengan kebutuhan operasi tanggap darurat bencana erupsi gunung sinabung. Ditinjau dari variabel disposisi, tidak ada *leading sector* yang mengambil peran untuk memberikan perhatian secara khusus terhadap masalah perlindungan dan pemenuhan hak pengungsi anak. Ditinjau dari variabel struktur birokrasi tidak ada regulasi atau SOP terkait penanganan pengungsi anak. Pada aspek koordinasi, seluruh kegiatan terkait pengungsi hanya dikerjakan oleh BPBD dan pengurus masing-masing posko, tidak ada kegiatan koordinasi multisektoral yang rutin dijalankan karena kegiatan pengungsian yang telah berlangsung lama membuat kebutuhan yang dipenuhi hanyalah kebutuhan operasional rutin. Sedangkan pada aspek manajemen di pos pengungsian, terlihat adanya perbedaan situasi perlindungan anak antara pengungsian yang dikelola oleh relawan dengan pengungsian yang dikelola oleh pengurus posko dari perangkat desa; dan antara pengungsian yang menggunakan pusat kolektif, tenda pengungsian massal, dan tenda pengungsian terencana. Perlindungan anak di pos pengungsian melibatkan orang tua, orang dewasa yang tinggal di pengungsian, relawan, pengurus posko, dan perangkat desa setempat.

2. Tidak ada kebijakan khusus untuk anak korban bencana sinabung menyebabkan dampak secara langsung dan tidak langsung terhadap perkembangan dan kehidupan anak-anak pengungsi. Dampak langsung dapat dilihat dari pemenuhan kebutuhan dasar dan pendidikan pengungsi anak. Kebutuhan dasar anak terfokus hanya pada kebutuhan fisik yaitu tempat tinggal dan makanan harian yang terpenuhi secara frekuensi namun kurang

memberikan perhatian pada masalah kualitas, khususnya untuk bayi dan balita. Dampak langsung lainnya adalah munculnya kasus yang melibatkan anak pengungsi sebagai pelaku maupun korban, di antaranya kasus asusila di salah satu posko, kegiatan sekolah yang berpindah-pindah, anak dilibatkan pada kegiatan demo dan kecelakaan transportasi jemputan anak sekolah akibat moda transportasi yang tidak standar. Dampak tidak langsung adalah terkait dampak mental psikososial bahwa terjadi perubahan sikap mental anak-anak, serta kekosongan jiwa anak akibat kurangnya perhatian dan kasih sayang terhadap anak secara langsung contohnya anak lebih sering diam tidak ceria seperti anak-anak pada umumnya, kurang konsentrasi dalam belajar dan tidak mampu beradaptasi terhadap lingkungan yang baru.

3. Faktor penghambat dari tidak adanya kebijakan khusus untuk anak korban bencana sinabung dilihat dari perspektif perlindungan dan pemenuhan hak anak adalah rentannya anak terhadap suasana pengungsian khususnya terhadap gangguan kesehatan dan tersebarnya anak pada beberapa lokasi pengungsian, dan ada beberapa instansi terkait yang memiliki perbedaan kebijakan dalam penanganan anak-anak pengungsi, sedangkan faktor pendukung adalah tingginya perhatian masyarakat luar kepada anak-anak korban bencana gunung sinabung dan sumber daya petugas penanganan bencana sudah memadai dengan adanya satuan tugas tanggap darurat.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, terdapat beberapa saran yang dapat disampaikan, yaitu:

1. Perlu adanya penelitian lanjutan dengan menggunakan metode penelitian longitudinal untuk mengidentifikasi lebih dalam tentang dampak emosional dan psikososial pada anak yang tinggal di pengungsian dalam kurun waktu lama seperti anak-anak korban bencana Gunung Sinabung untuk kemudian memetakan program-program preventif dan promotif sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan han pengungsi anak.
2. Perlu dilakukan penelitian dengan perspektif perlindungan anak terhadap regulasi-regulasi dan kebijakan yang terkait dengan anak-anak pengungsi korban bencana (penelitian kebijakan publik) dan untuk masa yang akan datang diharapkan pemerintah bisa lebih memikirkan kebijakan penanganan korban bencana khususnya buat anak-anak karena pada kenyataannya kebutuhan anak-anak berbeda dengan kebutuhan orang dewasa.
3. Perlu dilakukan penelitian terhadap efektivitas program psikososial yang menjadikan anak-anak di pengungsian sebagai sasaran kegiatan sebagai upaya evaluasi untuk menghasilkan program yang lebih baik bagi pengungsi anak ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Absor, M. U. (2011). Penanganan Anak dalam Masa Tanggap Darurat Bencana Alam: Tinjauan Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Perlindungan Anak. *Jurnal Dakwah*, XI, 17-32.
- Ajdukovic, M. & Dean, A. (2009, 11 Juli). Impact of displacement on the psychological well-being of refugee children. *International Review of Psychiatry*, Vol. 10, 1998 - Issue 3.
- Astuti, K. & Putra, Y. (2017, 24 Maret). *Manajemen Pengungsian Korban Bencana Perlu Perbaikan*. Retrieved from NEWS republiko.co.id: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jabodetabek-nasional/17/03/24/onagl0284-manajemen-pengungsian-korban-bencana-perlu-perbaikan>.
- PVMBG. (2016, 16 September). *G. Sinabung - Mitigasi Bencana*. Retrieved from Website Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral: <http://www.vsi.esdm.go.id/index.php/gunungapi/data-dasar-gunungapi/231-g-sinabung?start=4>.
- Bappenas. (2015). *Pengembangan Konsep Indeks Keamanan Manusia Indonesia 2015*. Retrieved from Website Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwijoMH8tKLVAhWIWrwKHdLD6IQFghTMAc&url=http%3A%2F%2Fditpolkom.bappenas.go.id%2Fbasedir%2FKajian%2520Ditpolkom%2F4\)%2520Kajian%2520Tahun%25202015%2FIndeks%2520Keamanan](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwijoMH8tKLVAhWIWrwKHdLD6IQFghTMAc&url=http%3A%2F%2Fditpolkom.bappenas.go.id%2Fbasedir%2FKajian%2520Ditpolkom%2F4)%2520Kajian%2520Tahun%25202015%2FIndeks%2520Keamanan).
- Barston, R. P. (1988). *Modern Diplomacy*. Harlow, UK: Longman House.
- BBC. (2011, Agustus 10). *BBC Indonesia*. Retrieved from [www.bbc.com: http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/08/110810_indonesia_tsunami.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/08/110810_indonesia_tsunami.shtml).
- BPBD Provsu. (2014). *Laporan Penanggulangan Bencana Erupsi Sinabung Tahun 2013*. Medan: BPBD Provsu.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Direktorat Penanganan Pengungsi. (2016). *Kegiatan Penanganan Pengungsi*. Jakarta: Deputi Bidang Penanganan Darurat BNPB.

- Fazel, M., Reed, R. V., Panter-Brick, C., & Stein, A. (2012). Mental health of displaced and refugee children resettled in high-income countries: risk and protective factors. *The Lancet*, Vol. 379, Issue 9812, p. 266-282.
- Global Protection Cluster Child Protection. (2015). *Standar Minimum Perlindungan Anak dalam Aksi Kemanusiaan: Kontekstualisasi Indonesia*. Jakarta: Kemensos, UNICEF, Wahana Visi Indonesia.
- Harefa, M. H. (2010). Evaluasi Program Perlindungan Anak pada Masa Rekonstruksi dan Rehabilitasi Pasca Bencana Alam Nias. *Tesis*. Depok: Departemen Sosiologi Program Magister Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI.
- Herdiansyah, H. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Inter-Parlementary Union. (2006). *Perlindungan Anak: Sebuah Buku Panduan bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*. (A. Riyanto, Ed., & A. Riyanto, Trans.) Jakarta: OPTIMA.
- IOM & BNPB. (2017). *Buku Saku Manajemen Tempat Pengungsian*. Jakarta: USAID & CCCM Cluster.
- Johnson (1973). Dalam Pidarta (1988). *Manajemen Pendidikan Indonesia*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Joshi, P. T., & Fayyad, J. A. (October 2015). Displaced Children: The Psychological Implications. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, Volume 24, Issue 4, p. 715-730. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1056499315000486?showall%3Dtrue%26via%3Dihub> pada 15 Februari 2018.
- Kelly. (1995). Dalam Kusumasari, B (2014). *Manajemen Bencana dan Kapasitas Pemerintah Lokal*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 Pengesahan Convention on the Rights of the Child (Konvensi tentang Hak-Hak Anak).
- Kodim 0205/TK & Pemkab Karo. (2017, 04 Oktober). *Data Pengungsi Erupsi G. Sinabung Kab. Karo Tanggal 04 Oktober 2017*. Retrieved from Website Pemerintah Daerah Kabupaten Karo: http://www.karokab.go.id/id/attachments/article/6732/DataPengungsiGS_04Okt2017.jpg.

- Kofi A. Annan. (2004). Dalam Bellamy, C. (2004). *The State of The World's Children 2005: Childhood Under Threat*. New York: The United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Kompas. (2010, November 19). *Perlindungan Anak Rawan di Pengungsian*. Retrieved from <http://lifestyle.kompas.com/read/2010/11/19/13253661/perlindungan.anak.rawan.di.pengungsian>.
- Konvensi Hak Anak. (1989)
- Kusumasari, B. (2014). *Manajemen Bencana dan Kapasitas Pemerintah Lokal*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Langi, A.T. (2008). Pemenuhan Hak Atas Pendidikan bagi Pengungsi Anak (Studi Kasus Pengungsi Anak di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam). *Tesis*. Depok: Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Program Pascasarjana UI.
- Liputan6.com (2017, 24 Mei). *Duka Anak-Anak Pengungsi Erupsi Sinabung*. Retrieved from Liputan6: <http://news.liputan6.com/read/2963505/duka-anak-anak-pengungsi-erupsi-sinabung>.
- Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia. (2012). *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (2011 Edition)*. (P. Pujiono, T. S. Thamrin, I. Leman, Eds., A. Ambarwati, C. Sudiro, I. Leman, L. Harijanti, S. Dewi, & T. S. Thamrin, Trans.) Jakarta: Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI).
- Nugroho, S. P. (2017). Dalam Khoemaeni (2017, 20 Mei). *Erupsi Gunung Sinabung, 2.863 Jiwa Tinggal di Posko Pengungsian*. Retrieved from Okezone News: <https://news.okezone.com/read/2017/05/20/340/1695863/erupsi-gunung-sinabung-2-863-jiwa-tinggal-di-posko-pengungsian>.
- OHCHR. (1989, November 20). *Convention on The Rights of The Child*. Retrieved from United Nations Human Rights Office of The High Commissioner: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>.
- Parawansa, K. I. (2015). Dalam Global Protection Cluster Child Protection. (2015). *Standar Minimum Perlindungan Anak dalam Aksi Kemanusiaan: Kontekstualisasi Indonesia*. Jakarta: Kemensos, UNICEF, Wahana Visi Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Perka BNPB No. 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana

Poerwandari, K. (2007). *Pendekatan Kualitatif untuk Penelitian Perilaku Manusia*. Jakarta: LPSP3 Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.

Prihatono. (2006). Dalam Supriyatno, M. (2014). *Tentang Ilmu Pertahanan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Retnaningsih, H. (2013). Kesejahteraan Sosial: Letusan Gunung Sinabung dan Penanganan Bencana di Indonesia. *Info Singkat*, Vol. V, No. 18/II/P3DI/September/2013.

Shaluf (2008). Dalam Kusumasari, B. *Manajemen Bencana dan Kapasitas Pemerintah Lokal*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.

Siburian, S. P., & Sinaga, D. (2016). *Kabar dari Tanah Karo Simalem: Kiprah GBKP Melayani Korban Bencana Letusan Gunung Sinabung*. Kabanjahe: Moderamen Gereja Batak Karo Protestan (GBKP).

Steni, B. (2008). *Buku Saku: Penanggulangan Bencana dan Hak Masyarakat Lokal*. Jakarta: Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI).

Sugiyono. (2012). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Supeno, H. (2010). Penanggulangan Bencana dalam Perspektif Anak. In S. F. Hadi Supeno, *Dari Wasior, Mentawai, sampai Merapi: Perspektif Perlindungan Anak dalam Situasi Darurat* (pp. 21-40). Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).

Supeno, H. (2010a). Analisis Anak dalam Pengungsian. Dalam H. Supeno, Susilahati, F. Ma'ruf, Susanto, & Fatmawati, *Dari Wasior, Mentawai, sampai Merapi: Perpektif Perlindungan Anak dalam Situasi Darurat* (pp. 45-49). Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Supeno, H. (2010b). Mewaspadaai Eksploitasi Anak dalam Bencana. Dalam H. Supeno, Susilahati, F. Ma'ruf, Susanto, & Fatmawati, *Dari Wasior, Mentawai, sampai Merapi: Perpektif Perlindungan Anak dalam Situasi Darurat* (pp. 45-49). Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Supeno, H. (2010c). Penanggulangan Bencana dalam Perspektif Anak. Dalam H. Supeno, Susilahati, F. Ma'ruf, Susanto, & Fatmawati, *Dari Wasior, Mentawai, sampai Merapi: Perpektif Perlindungan Anak dalam Situasi Darurat* (pp. 45-49). Jakarta: Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

Supriyatno, M. (2014). *Tentang Ilmu Pertahanan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Taufik, G. A. (2006). *Bencana Alam dan Pengungsi*. Jakarta: Komnas HAM.

Tebe, Y. (2014). Instrumentasi Upaya Pemenuhan Hak Anak dalam Situasi Bencana: Studi Kasus tentang Pemenuhan Hak Anak pada Erupsi Merapi di Yogyakarta Tahun 2010. *Tesis*. Yogyakarta: Konsentrasi HAM & Demokrasi Program Pascasarjana Politik & Pemerintahan FISIP UGM.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UNICEF. (2005). *Emergency Field Handbook: A Guide for UNICEF Staff*. New York: The United Nations Children's Fund (UNICEF).

United Nations Trust Fund for Human Security. (2009). *Human Security in Theory and Practice*. Retrieved from Human Security Now: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjhmOmt6qLVAhUJGZQKHdXBDpEQFggwMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fhumansecurity%2Fsites%2Fwww.un.org.humansecurity%2Ffiles%2Fhuman_security_in_theory_and_practice_engl

United Nations University-Institute for Sustainability and Peace(UNU-ISP). (2015). Dalam Bappenas. (2015). *Pengembangan Konsep Indeks Keamanan Manusia Indonesia 2015*. Retrieved from Website Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwijoMH8tKLVAhWIWrwKHdDLD6IQFghTMAc&url=http%3A%2F%2Fditpolkom.bappenas.go.id%2Fbasedir%2FKajian%2520Ditpolkom%2F4\)%2520Kajian%2520Tahun%25202015%2FIndeks%2520Keamanan](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwijoMH8tKLVAhWIWrwKHdDLD6IQFghTMAc&url=http%3A%2F%2Fditpolkom.bappenas.go.id%2Fbasedir%2FKajian%2520Ditpolkom%2F4)%2520Kajian%2520Tahun%25202015%2FIndeks%2520Keamanan)

Usman, H. (2006). *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.

VSI Departemen ESDM RI. (2013). *Pengenalan Gunung Api*. Retrieved from Website Kementerian ESDM: <http://www.esdm.go.id/>.

Widjaja, B. W. (2016). Kebijakan Badan Nasional Penanggulangan Bencana dalam Perlindungan. *Konferensi Nasional Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas XII*. Bandung.

Zulfikar, A. M. (2013). *Hakekat Kemerdekaan Individu dalam Kerangka Human Security di Indonesia. (Skripsi)*. Makassar: Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Hasanuddin.

(<https://arpan siregar.wordpress.com/2013/01/17/model-dan-faktor-faktor-yang-mempengaruhi-implementasi-kebijakan/>)

