

OKSIMORON “FAILED STATE”

ABSENNYA NEGARA DAN BANGKITNYA GERAKAN MASYARAKAT SIPIL MENYELAMATKAN RUANG PUBLIK PASCA ERUPSI MERAPI

AB. Widyanta¹
Kaldera Institute

ABSTRACT

This study elucidates on the strength of social capital in civil society with respect to efforts to preserve public space for natural disaster refugees in light of the deterioration of the ability of the state to accomplish civil rights obligations. The analysis began with a study on the characteristics of a failed state. The state can be categorized as failed state if it fulfills three characteristics which are: 1) the negligence in fulfilling civil rights obligations; 2) the disposition of aggressive behavior; and 3) the intensification of democracy deficit. On the basis of the failed state paradigm, this study subsequently moved towards to the focal point, which was that was divided into three parts. The first part examined the paradigm of basic essence in the national constitution and legislation on disasters, relating to public welfare. The second part discussed the phenomenon of Mt. Merapi's eruption including the chronology of events which in part was responsible for the large numbers of refugees. The third part elaborated on the best practice, which were adopted by Posko Mandiri Kadiosoko, as a forum that was established to deal with relief and assistance and services originally intended to fulfill the basic rights of refugees. The erosion of social capital capacity in the long term, coupled with a decline in the role of the state as the major actor in handling disasters has seriously limited the independence of civil society in Posko Mandiri Kadiosoko.

Keywords: social capital, civil society, disaster refugees

PENDAHULUAN

Dalam setengah tahun terakhir, kehidupan bernegara kita dikepung sejumlah persoalan gawat berikut: korupsi, bencana alam, euforia-hegemonik-feodalisme (politik identitas), dan kemiskinan. Panggung politik disesaki kecarut-marutan kasus mafia pajak “kelas teri” Gayus Tambunan, beragam bencana (banjir bandang di Wasior, gempa bumi dan tsunami di Mentawai, erupsi Merapi di Yogyakarta-Jawa Tengah), euforia (hegemonik) feodalisme *a la* “pro-penetapan” dalam kasus RUUK Yogyakarta, dan yang termutakhir adalah kasus kudeta moral kaum agamawan (Regus, 2011) atas kebohongan pemerintah mengenai data kemiskinan. Laiknya pertunjukan akrobatik, sorotan mata publik mesti simpang-siur berlompatan mengikuti sepak terjang para elit *the ruling class* sebagai rejim yang gagal memperagakan demokrasi.

Tak bisa ditampik lagi, situasi itu melukiskan sebuah kecenderungan yang semakin menguat perihal, meminjam Chomsky, negara gagal (*failed state*). Negara gagal bisa ditengarai dalam tiga ciri utama berikut. *Pertama*, ketidakbecusan atau ke-*emoh*-an pemerintah melindungi segenap warga negaranya dari berbagai macam tindak kekerasan atau bahkan penghancuran. *Kedua*, adanya kecenderungan pemerintah lebih hirau pada diri mereka sendiri ketimbang upaya pencapaian penegakan hukum dan perundang-undangan nasional maupun internasional, dan justru bebas berleumpang melakukan berbagai tindak agresi dan kekerasan. *Ketiga*, jika pun toh pemerintah memiliki bentuk-bentuk yang demokratis, namun

1. Peneliti dan konsultan pada Kaldera Institute
Mahasiswa Program Pasca Sarjana Sosiologi Fisipol UGM

sesungguhnya mereka tengah tertimpa defisit demokrasi yang gawat, dimana substansi demokrasi yang sejatinya telah tercerabut dari insititusi-institusi demokratis formal mereka (Chomsky, 2006: 1).

Kesenantiasaan mendapati berbagai cerminan negara gagal itu, publik pun bias mengkalkulasi dampak terburuknya bagi kehidupan rakyat. Bagaimanapun juga, ujung pertaruhan terbesar dari gebalau panggung politik itu adalah kesejahteraan sekian juta rakyat di negeri ini. Dalam situasi muram semacam itu, nurani dan benak kita pun boleh jadi menggungat: Sebegitu lekatkah kebangkrutan moral (korupsi), kedukaan (bencana), kenaifan-konservatif-destruktif (feodalisme), dan kenestapaan (kemiskinan) itu dengan kita sebagai entitas masyarakat sipil maupun sebagai negara bangsa (*nation state*)? Lantas dimanakah demokrasi yang substantive esensial mesti diperagakan ketika kehidupan Republik ini telah dijejali oleh sepak terjang para elit penguasa yang membangkrutkan demokrasi? Sampai kapankah Republik ini akan terbebas dari rejim yang senantiasa ber-*credo: a happy few and a servil crowd*?

Tersadari daftar kendala berdemokrasi di negeri ini masihlah teramat panjang. Namun patut disadari juga bahwa hukum dialektika sosial tetap tidak bisa dinafikan. Dalam hukum dialektis itulah dinamika negara *versus* masyarakat sipil berkontestasi mengayun pendulum demokrasi. Secara sosiologis-reflektif kita bisa meminjam berbagai perspektif ini: dalam setiap musibah ada hikmah, dalam setiap bencana ada momentum perubahan, dalam setiap hegemoni ada spirit kreatif-liberatif, dan demikian pula halnya bahwa dalam setiap negara gagal ada gerakan masyarakat sipil yang progresif merebut ruang publik dan (belajar) “menari” dengan demokrasi. Ketika dari Aceh sampai Papua tersandera korupsi (Kompas, 2011: 1) maka barisan masyarakat sipil Antimafia Hukum siap menghadang (Kompas, 2011: 1). Ketika pemerintah lalim dengan beretorika politik bahwa angka kemiskinan turun (Republika, ;2011) sementara fakta kemiskinan membuncah (Kompas, 2011: 1), maka masyarakat sipil (kaum agamawan) membentuk gerakan moral politik. (Kompas, 2011: 2) Ketika negara absen dalam pemenuhan hak-hak dasar pengungsi paska erupsi Merapi (Kompas, 2010), jejaring masyarakat sipil menjadi tumpuan pemenuhan hak-hak dasar warga. Pada level tertentu, kita bisa memaknai menguatnya gerakan masyarakat sipil itu sebagai oksimoron² *failed state*.

Terkait dengan menguatnya gerakan masyarakat sipil menyelamatkan ruang-ruang public itu, tulisan ini secara khusus akan mengupas bagaimana masyarakat sipil menyelamatkan ruang publik “penanggulangan bencana” paska erupsi Merapi. Dengan memakai kerangka refleksi sosiologis, maka konsepsi ranah publik yang dipinjam dalam tulisan ini lebih mengacu pada jaringan *trust* dan resiprositas yang menentukan hidup matinya (dan ada tidaknya) kohesi suatu masyarakat (Herry-Priyono, 2005: 154). Konsepsi itu relatif dekat

2. Secara harafiah oksimoron adalah kontradiksi dalam istilah, semisal wisata bencana. Namun dalam pengertian tertentu sering digunakan untuk menggambarkan kondisi/keadaan yang saling kontradiktif atau semacam paradox

konsep Putnam dan Halpern tentang modal sosial. Menurut Putnam (1995), modal sosial merupakan aspek-aspek kehidupan sosial—jejaring, norma-norma, dan kepercayaan (trust)—yang memungkinkan para partisipan bertindak bersama secara lebih efektif untuk mewujudkan tujuan-tujuan bersama. Dengan kata lain, modal sosial merujuk pada keterkaitan-keterkaitan sosial berikut norma-norma dan *trust*. (Halpern, 2005: 1) Senada dengan itu, Halpern (2005) mendefinisikan modal sosial sebagai sesuatu yang terkait dengan apa yang dilakukan "masyarakat", "masyarakat sipil" dan "jejaring sosial" tentang bagaimana orang-orang terhubung antara satu dengan lainnya.

Berdasarkan kerangka dan sistematisasi tersebut, maka pada **bagian pertama**, tulisan ini akan mengawali tulisan sekilas atas basis paradigma dalam konstitusi dasar negara dan konstitusi penanggulangan bencana perihal *public welfare* di negeri ini. Pada **bagian kedua**, tulisan secara khusus akan memapar fenomena alam, gelombang erupsi eksplosif Merapi, sebagai "agen pemicu" bagi munculnya gelombang pengungsian dan bencana sosial yang lebih besar. Pada **bagian ketiga**, tulisan akan memapar hadirnya *best practice* keberdayaan masyarakat sipil di Posko Mandiri Kadisoka untuk penyelamatan ruang publik. Di tengah kelumpuhan rejim penguasa, eksemplar *best practice* Posko Mandiri Kadisoka berhasil memenuhi hak-hak dasar warga pengungsi. Di **bagian akhir**, tulisan akan sampai pada sebuah kesimpulan bahwa dalam segenap keberhasilannya, *best practice* Posko Mandiri Kadisoka tetap menjumpai titik limitasinya sebagai gerakan masyarakat sipil yang hendak menyelamatkan ruang publik.

Secara prinsip, tulisan ini meyakini konsepsi *Res Publica* (urusan publik) yang pernah dipakai oleh seorang pugga Romawi, Cicero, sekitar 50 SM berikut ini (Herry-Priyono dalam Sunaryo Hadi, 2005):

"Kesejahteraan umum adalah milik rakyat; akan tetapi rakyat bukanlah sekedar kerumunan manusia, melainkan kumpulan orang-orang yang direkatkan satu sama lain oleh penghormatan pada keadilan dan kerjasama mengejar kebaikan sesama."

Dari keyakinan itu, maka bisa dikatakan bahwa dalam segenap keterbatasannya, modal sosial warga Yogya-Jateng secara riil telah berkontribusi besar pada pemenuhan kesejahteraan umum para pengungsi/penyintas paska erupsi Merapi. Di jejaring Posko Mandiri itulah konstitusionalisme masyarakat sipil dan konstitusionalisasi negara tengah berkontestasi.¹⁷ Melalui Posko Mandiri Kadisoka, kiprah masyarakat sipil telah memberikan eksemplar riil perihal kapabilitas modal sosial warga mengelola "ruang publik" untuk menyemai spirit dan praksis berdemokrasi di tengah himpitan krisis kemanusiaan sekalipun.

KONSTITUSIONALISASI KESEJAHTERAN SOSIAL DALAM UUD 1945 & UU-PB

Menyoal tentang bencana, kita bisa meminjam sebuah kutipan yang mungkin bisa menuntun kita untuk mengupas lebih lanjut perihal konstruksi *public welfare* dalam *disaster management*, terutama untuk meminimalisir ancaman, kerentanan, dan risiko bencana di suatu negara. Dalam *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster*, Smith dan Hoffmann berupaya meyakinkan kita bahwa terjadinya bencana pada hakekatnya tergantung pada tingkat kerentanan individu, kelompok, lingkungan, dan institusi yang ada di dalam suatu masyarakat. Secara provokatif, Smith dan Hoffman (2002:3). menyatakan:

Bencana menjadi tak terhindarkan dalam konteks dimana pola “kerentanan”, kejadian di lokasi, infrastruktur, organisasi sosial-politik, sistem produksi dan distribusi, dan ideologi masyarakat terproduksi secara historis. Sebuah pola kerentanan masyarakat merupakan elemen pokok bencana. Dalam kondisi itu, perilaku individu dan organisasi dalam keseluruhan bencana yang terjadi jauh lebih merusak ketimbang yang akan ditimbulkan oleh kekuatan fisik agen yang merusak itu sendiri (Abdullah, 2006)

Terurai jelas dalam kutipan di atas bahwa pola kerentanan masyarakat adalah elemen utama dari bencana itu sendiri. Kondisi rentan yang melekat pada individu, lingkungan dan institusi itulah yang menyebabkan fenomena alam berubah menjadi bencana bagi kehidupan manusia. Dengan kata lain, kerentanan dan kapasitas perorangan dan kelompok sosial pada hakekatnya teramat menentukan daya tahan dan kemampuan mereka (individu maupun masyarakat dalam menghadapi bencana dan memulihkan diri pasca bencana. Berbagai kondisi seperti jejaring sosial, modal sosial, hubungan kekuasaan, pengetahuan dan ketrampilan, peran gender, kesehatan, kekayaan, dan lokasi, kesemuanya memiliki derajat risiko dan kerentanan terhadap bencana. Jika derajat kerentannya tinggi sedangkan kapasitas individu dan masyarakat, serta negara (pemerintah) rendah, maka hampir bisa dipastikan bencana dalam bencana tak bias terelakkan lagi (Susetawan, 2007).

Paparan di atas bisa dimaknai bahwa semakin berdaya dan efektif suatu Negara menjalankan kebijakan-kebijakan populisnya (pro kesejahteraan warga negara), maka kerentanan bisa diminimalisir, dengan demikian ancaman dan risiko bencana bisa terminimalisir pula. Secara tekstual, nilai dan spirit kebijakan yang populis—kesejahteraan umum/sosial—dalam situasi bencana itu sebenarnya telah tertuang baik dalam UUD 1945 (amandemen) maupun UU Penanggulangan Bencana (UUPB) No 24 Tahun 2007.

Menyoal isu kesejahteraan umum/sosial, selain tertuang di dalam Preambule, secara tegas Pasal 34 Ayat 1 sampai 3 UUD 1945 mewajibkan negara untuk: memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar (Ayat 1); mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (Ayat 2); bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan

fasilitas pelayanan umum yang layak (Ayat 3). Sementara itu, pada Bab III tentang Tanggungjawab dan Wewenang, Pasal 6 (poin c) UUPB secara tegas juga mewajibkan pemerintah—selaku penanggungjawab penyelenggaraan penanggulangan bencana—untuk memberikan penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum. Pemenuhan hak-hak masyarakat juga ditegaskan lagi pada Undang-Undang Penanggulangan Bencana Bab V Hak dan Kewajiban Masyarakat, Pasal 26 Ayat 1, 2, dan 3. Secara mendasar, kesejahteraan sosial telah terkonstitusionalisasi di dalam kedua Undang-Undang tersebut. Sayangnya, implementasi kebijakan kesejahteraan sosial dalam situasi bencana semacam itu masih saja jauh panggang dari api. Bahkan kebijakan kesejahteraan sosial dalam situasi bencana itu justru mengalami *multiple burden* dalam implementasinya. Alih-alih hak-hak dasar penyintas (*survivor*) terpenuhi, dalam situasi normal sekalipun hak-hak mereka sering terhapus dari kamus dan memori *the ruling class*. Fakta-fakta di lapangan menunjukkan, kendati UUPB sendiri telah berlaku selama hampir 4 tahun, namun implementasinya masih saja terseok keteteran hingga saat ini. Alih-alih menerapkan, banyak pejabat tinggi Jakarta justru tidak paham atas keberadaan dan isi UU Penanggulangan Bencana itu sendiri.

Di atas tekstual, capaian-capaian konstitusionalisasi perihal *public welfare* dan *disaster management* di negeri ini, tak perlu diragukan lagi. Menurut hemat penulis, adalah sebuah kemudharat-an untuk membeber konsep dan paradigma *public welfare* dan *disaster management* di tengah implementasi penanggulangan bencana yang selalu berujung kecarut-marutan sebagaimana terekam dalam berbagai pengalaman sejauh ini. Konsep dan paradigma hanya akan menemukan kebermaknannya tatkala itu dibenturkan pada realitas aktual. Uji empiris atas konsep kesejahteraan (*public welfare*) dan penanggulangan bencana (*disaster management*) terletak di atas realitas praksis itu sendiri.

ERUPSI EKSPLOSIF MERAPI JILID 1 DAN 2

Sehari pasca gempa dan tsunami Mentawai, erupsi Merapi menyusul terjadi di luar kebiasaan dan tabiatnya selama hampir delapan dekade lalu. Tercatat sejak ditetapkannya status Waspada menjadi Siaga pada Kamis 21 Oktober 2010, dan ditingkatkan lagi menjadi berstatus Awas pada Senin 25 Oktober 2010, erupsi eksplosif Merapi pada akhirnya benar-benar terjadi pada Selasa petang, 26 Oktober 2010. (Kompas, 2010). Erupsi eksplosif Merapi itu meluluh-lantakkan sejumlah dusun permukiman warga sekitar lereng. Salah satu dusun terparah adalah Dusun Kinahrejo. Tercatat per 29 Oktober 2010, korban meninggal sebanyak 35 orang, termasuk di antaranya seorang jurnalis *Vivanews.com* dan sosok fenomenal yang sangat kesohor, juru kunci *cum* bintang iklan minuman suplemen "rosa-rosa", Mbah Maridjan (Kompas, 2010). Sementara itu, jumlah total pengungsi mencapai 44.329 jiwa (Kompas, 2010).

Jatuhnya 35 korban jiwa itu tentu mengundang keprihatinan sekaligus memancing tanggapan publik perihal sosialisasi pengurangan risiko bencana bagi warga yang bermukim di seputar Merapi. Percaturan gagasan itu seolah berpacu dengan hiruk pikuk warga yang berjejal mengurus diri dan kerabatnya dalam himpitan keserbaterbatasan fasilitas posko pengungsian (Kompas, 2010). Gelombang bantuan kemanusiaan dari berbagai kalangan masyarakat sipil Yogya-Jateng pun mulai merangsek ke sejumlah titik. Para relawan kemanusiaan terfokus ke seluruh titik pengungsian di 4 kabupaten sekeliling Merapi (Sleman, Magelang, Klaten, dan Boyolali).

Sepekan berjalan, Merapi bukannya mereda tapi justru menunjukkan tingkat eskalasi yang semakin mengkhawatirkan. Pada Minggu, 31 Oktober 2010, tiga kali erupsi eksplosif terjadi. Kepala PVMBG (Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi), Surono yang selalu berprinsip *zero tolerance for a safe life* (Damayanti, 2010:23), kembali meningkatkan radius bahaya jadi 10 km dari puncak Merapi. Pengungsi meningkat jadi 39.091 orang di Magelang, dan 20.000 orang di Yogyakarta (Kompas, 2010).

Pada Rabu 3 November 2010 petang, erupsi eksplosif Merapi kembali terjadi. Dua jam sebelumnya, Kepala PVMBG Surono, telah meningkatkan radius bahaya primer dari 10 km menjadi 15 km (Kompas, 2010). Gelombang besar pengungsian kembali terjadi hingga mencapai 100.965 orang (Sleman 29.466 orang, Magelang 39.911 orang, Boyolali 22.687 orang, Klaten 13.010 orang). Pemerintah di empat kabupaten kewalahan menyediakan penampungan. Sejumlah bangunan kantor pemerintah, sekolah, dan berbagai gedung lain beralih fungsi jadi tempat pengungsian (Kompas, 2010).

Titik kulminasi erupsi dahsyat Merapi pecah pada Jumat 5 November 2010 dini hari. Sontak kepanikan pun menghinggapi seluruh pengungsi. Untuk keempat kalinya, Kepala Pusat PVMBG Surono terpaksa meluaskan lagi radius bahaya primer dari 15 km menjadi 20 km pada Jumat dini hari (Kompas, 2010). Selang beberapa hari pasca erupsi, tercatat 26 dusun di sepanjang Kali Gendol rusak diterjang awan panas dan material vulkanik (Kompas, 2010).

Data korban meninggal per 12 November 2010, mencapai 161 korban meninggal (37 korban saat erupsi Gunung Merapi pada 26 Oktober 2010, sedangkan 124 korban meninggal pada 5 November 2010 (<http://regional.kompas.com>)).

GELOMBANG BESAR PENGUNGSIAN

Babak gelombang pengungsian terbesar terjadi sepanjang hari Jumat itu. Diperkirakan pengungsi meroket hingga empat kali lipat, 396.407 orang (FPRB, 2010). Fluktuasi gelombang erupsi yang berkepanjangan semakin memperpanjang ketidaktentuan nasib warga. Perluasan tingkat radius bahaya dari 5, 10, 15, hingga 20 km, memaksa mayoritas warga berpindah dari posko satu ke posko lain. Sebaran pengungsi menghambur ke delapan penjuruan mata angin,

menjauh dari titik erupsi Merapi (FPRB, 2010). Dengan segenap daya gerak dan upaya yang serba cupet, pemerintah DIY dan Jateng pun sejadinya menyiapkan sejumlah Posko Utama untuk manampung gelombang pengungsian itu. Di DIY, pemerintah secara khusus menyiapkan sejumlah Posko Utama seperti Stadion Maguwoharjo, GOR Pangukan, Youth Center, JEC. Tercatat jumlah pengungsi yang tinggal di stadion Maguwoharjo sebanyak 9.500 jiwa (Warta Pedesaan, 2010). Di luar Posko Utama pemerintah itu, sejumlah besar pengungsi justru tersebar di berbagai balai dusun, balai desa, kantor kecamatan, gedung sekolah/universitas, masjid, dan seminari. Sejumlah besar universitas di Yogyakarta seperti UGM, UNY, UII, STIE YKPN, UMY, UAD, USD, UAJY, APMD, UJB, UKRIM, UTY, UMB Yogyakarta, UIN, UPN Veteran, dll mendadak beralih fungsi menjadi posko pengungsian mandiri di luar Posko Utama yang diurus pemerintah. Dan spirit nasi bungkus menjadi penanda hadirnya ketulusan, cinta yang penuh *welas asih* antar sesama (Susetiawan, 2010: 3-4).

Bersama sebagian besar warga, kalangan universitas berperan besar dalam melayani "tamu-tamu tak diundang" yang merangsek ke kampus. Selain fasilitas MCK relatif lebih memadai, kuatnya solidaritas sosial di universitas memang cukup berdaya memenuhi berbagai kebutuhan dasar para pengungsi. Mengulang kesejarahan gempa 27 Mei 2006 silam, modal social kembali mujarab sebagai jejaring pengaman hak-hak dasar para penyintas/pengungsi. Tapi sedikit beda dari penanganan pasca gempa 2006 yang lebih berbau LSM, giliran dunia kampuslah yang lebih banyak berperan dalam erupsi Merapi ini.

Di luar itu, rumah-rumah pribadi warga—yang hampir bisa dipastikan tak akan pernah terdata dalam statistik kebencanaan—telah berandil juga menyelamatkan warga pengungsi. Di sanalah para pengungsi mendapati tempat pengungsian yang jauh lebih ramah manusia dan lingkungan. Peran Posko Mandiri yang dikelola secara swadaya oleh berbagai kalangan masyarakat sipil maupun kelembagaan sosial di tingkat lokal terbukti sangat kuat.

Sayangnya, kemandirian, keberdayaan, dan kehandalan Posko Mandiri semakin melemah dalam perjalannya. Di satu sisi Posko Utama bertumpuk donasi bantuan dan layanan pemerintah maupun publik luas, di lain sisi Posko Mandiri semakin melemah daya topang layanannya (FPRB, 2010). Situasi itu biasanya dialami oleh Posko Mandiri yang relatif kecil peluang aksesnya pada jejaring sosial yang lebih luas. Melemahnya Posko Mandiri juga disebabkan karena tidak ada alokasi distribusi bantuan dari Posko Utama. Watak birokrasi prosedural yang dominatif telah menggencet peluang akses bantuan bagi Posko Mandiri.

Beredarnya surat Bupati Sleman tertanggal 19 November 2010 membuktikan tentang kerasnya mesin birokrasi pemerintahan di negeri ini. Surat edaran bernomor 361/2847 itu berisi tentang pemulangan dan penarikan pengungsi (untuk pindah ke Posko Utama yang ditetapkan Pemda Sleman). Pihak kecamatan menyampaikan surat kepada para dukuh di wilayah kecamatan.

Seiring perubahan ancaman bahaya erupsi Merapi untuk wilayah Kabupaten Sleman, semula radius 20 km menjadi 10 km di sebelah barat Kali Boyong, dan 15 km sebelah

timur Kali Boyong dari puncak, maka dilakukan kebijakan pemulangan dan penarikan pengungsi yang tersebar di wilayah saudara ke lokasi yang ditentukan yaitu di Stadion Maguwoharjo, Youth Center, dan GOR Pangukan. Sehubungan hal tersebut diminta kepada saudara untuk memberikan dorongan kepada pengungsi agar mau pindah ke lokasi yang telah ditentukan.

Alih-alih membangun kapasitas koordinatif dengan jajaran di bawahnya, pemerintah daerah justru memilih jalan pintas demi memperingan tugasnya sebagai birokrat. Pemerintah daerah gagal dalam memerankan diri sebagai penyelenggara *public services* (sebagaimana tercantum dalam konstitusi dasar maupun konstitusi penanggulangan bencana di negeri ini). Tercermin dalam surat edaran itu perihal watak birokrasi sesungguhnya, sebetulnya birokrasi yang malas, loyo, dan tak mau repot. Dalih efisiensi dan kemudahan mendistribusi layanan jelas-jelas mengindikasikan bahwa pemerintah ingkar hakekat hak-hak warga negara. Alih-alih mengoptimalkan pelayanan publik untuk warga pemerintah justru mengukuhkan kekuasaannya yang koersif dan pragmatis.

POSKO MANDIRI KADISOKA: PENYELAMATAN “RUANG PUBLIK”

Dusun Kadisoka terletak kurang lebih dua kilometer di sebelah timur Posko Utama pengungsian terbesar di Yogyakarta, Stadion Maguwoharjo. Sejak erupsi terbesar Merapi 5 November 2010, dusun itu jadi ajang bela rasa kemanusiaan. Bagi warga Yogyakarta, Dusun Kadisoka kesohor dengan kolam-kolam pemancingannya. Sayangnya, aliran abu vulkanik yang mengalir kolam telah membunuh berton-ton ikan milik warga Kadisoka. Beragam ikan seperti ikan patin, gurameh, nila, dan lele bergeleparan tak terselamatkan lagi. Tak kurang dari Rp. 120 juta mesti di tanggung kelompok Suka Makmur dan Mina Suka Mandiri, 2 paguyuban peternak ikan di Kadisoka (wawancara dengan Suradi, 15 Nopember 2010).

“*Bagoran* ikan-ikan itu segera kami bagikan ke dapur-dapur umum, agar bisa dimasak ibu-ibu di dapur umum untuk lauk para pengungsi di sini, Mas. Ya, karena kesibukan warga di posko, sebagian ikan tak sempat terurus sampai membusuk di kolam,” ungkap Suradi (44 tahun), Kepala Dusun Kadisoka, di suatu sore sebelum ia nimbrung *check-up* di layanan medis untuk para pengungsi yang diselenggarakan LSM Sheep Indonesia (wawancara dengan Suradi, 15 Nopember 2010). Sudah sepekan lebih ia kurang tidur, karena tergerak oleh rasa tanggungjawab untuk menjaga puluhan motor milik relawan Pokso, yang mayoritas mahasiswa. Warga pengungsi sendiri tak ada di posko itu, tapi tinggal di rumah-rumah warga Kadisoka.

Tak pernah terbersit di benak warga Dusun Kadisoka bahwa akan punya “*gawe*” sebesar ini, tak terkecuali Suradi. Sebagai kepala dusun, ia bahkan sudah berkoordinasi dengan sejumlah ketua RT dan pemuda karangtaruna untuk memberitahukan perihal kesiapsiagaan kepada warga. Sewaktu situasi Merapi memburuk, warga bisa mengungsi cepat. “*Eh*, tidak tahunya, setelah letusan besar itu dusun kami malah kedatangan banyak pengungsi,” ungkap,

Supardi, Ketua RT 1 Dusun Kadisoka, saat menunggu antrian *check up* kesehatan bersama para pengungsi (Wawancara dengan Suradi, 15 Nopember 2010). Kendati berada di zona aman, tapi dalam peta radius bahaya 20 km yang terakhir ditetapkan PVMBG, letak Dusun Kadisoka memang tidak terpaut jauh, selang 2-3 kilometer saja, sekitar 23 kilometer dari puncak Merapi.

Merangseknya serombongan besar pengungsi secara tiba-tiba ke Dusun Kadisoka jelas membuat Suradi gelagapan. Dari *glenak-glenik* tetangga *magersari*, teryakinkan perlunya rapat dusun. Lekaslah Suradi menggelar rembug warga pada Sabtu malam, 6 November 2010, guna menyikapi kedatangan pengungsi sebanyak itu. Hadir pada malam itu 10 orang ketua RT di dusun Kadisoka bersama istrinya masing-masing (ibu-ibu ketua RT); Sukapti—seorang warga Dusun Kadisoka dan tokoh penggerak perempuan; Joko Pamungkas—seorang warga dusun Kadisoka, dosen UPN Veteran Yogyakarta, dan pengurus KOMPAYO (Komunitas Masyarakat Pati di Yogyakarta); Andreas Subiyono—seorang warga dusun Kadisoka yang kesehariannya bertugas sebagai Direktur LSM Sheep Indonesia; Masjuki—seorang warga dusun Kadisoka yang kesehariannya bekerja sebagai pegawai perkebunan swasta; sejumlah relawan KMPP (Kesatuan Mahasiswa Pelajar Pati); dan sejumlah kaum muda karangtaruna dusun. Dan tentu saja seluruh warga yang hadir tahu bahwa bintang utama pembicaraan di rapat itu adalah warga pengungsi.

Rembugan menelurkan pembagian tugas dan peran masing-masing. Layaknya rapat kabinet, pembagian Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) terperinci seperti berikut: Penanggungjawab Posko (Kadus), Penggalangan Dana (KOMPAYO), Bendahara (Masjuki, warga Kadisoka), Penanggungjawab Pengungsi (10 orang Ketua RT), Pengelola Dapur Umum (10 ibu, para istri Ketua RT), Pelayanan Medis (LSM Sheep Indonesia), Pendataan Pengungsi dan Distribusi Bantuan (KMPP), Urusan Umum dan Keamanan (Karangtaruna Kadisoka). Penggalangan dana warga secara swadaya pun dimulai. *Bantingan* uang terkumpul dalam jumlah yang lumayan untuk mengawali dapur umum, agar nasi bungkus mulai terdistribusikan di keesokan hari.

Selang sehari, serkiler seribuan dari ibu-ibu Dusun Kadisoka terkumpul setidaknya Rp. 6 juta. Dikoordinir oleh Sukapti (42 tahun), tidak kurang dari 30 orang (laki-laki dan perempuan) warga dusun Kadisoka terlibat gotong-royong di dapur umum. Sementara relawan KMPP Komisariat Universitas Islam Negeri (UIN) Yogyakarta, bergerak mendistribusikan nasi bungkus, dua kali sehari, sejak 7 November 2010. Sembari mendistribusikan nasi bungkus, relawanrelawan muda KMPP yang dikoordinir oleh Bayu Adhi Pratama (20 tahun), ditugaskan untuk mendata kebutuhan dan jumlah pengungsi. Proses pendataan itu harus termutakhirkan di setiap harinya. Selain bermanfaat sebagai data dasar bagi pelayanan medis LSM Sheep Indonesia, pendataan itu juga sangat membantu para ibu di dapur umum untuk menentukan jumlah kiloan beras, untingan sayur, rancangan bumbu, dan rupa-rupa lauk yang mesti disiapkan.

Meskipun kerja-kerjanya cukup njlimet dan beragam, namun para relawan KMPP sebanyak 60 orang melakukannya secara tekun dan koordinatif. Saat jumlah pengungsi mencapai titik tertinggi, hingga sebanyak 2600 orang, ke-60 relawan itulah yang menjadi tumpuan pendataan pengungsi maupun pendistribusian kebutuhan dasarnya. Selain nasi bungkus, pengungsi juga diberikan: semacam “jadup” sebesar Rp. 3.000,-/orang per tiga hari sekali, peralatan mandi dan cuci, pakaian pantas pakai, alat tulis bagi anak-anak pengungsi, dll. Dalam perjalannya, Posko Mandiri Kadisoka ternyata tidak hanya mengampu pengungsi di dusun Kadisoka saja, bahkan mampu mendistribusikan logistik ke warga pengungsi yang tersebar di 21 dusun di Desa Purwomartani.

“Banyak sekali yang kami dapat di sini. Kami jadi paham bagaimana belajar dengan masyarakat luas, pengelolaan bantuan, administrasi, pendataan, cara berkomunikasi dengan pengungsi,” demikian ungkap Bayu, koordinator KMPP dan mahasiswa semester 5 Fakultas Sains & Teknologi UIN Yogyakarta ini. “Yang saya masih ingat persis adalah pembelajaran dari Mas Sutris (fasilitator training relawan dari Sheep Indonesia-*pen*). Kita harus selektif dalam mendistribusikan bantuan. Itu harus sesuai dengan kebutuhan para pengungsi,” tandas mahasiswa asal Desa Mojo, Kecamatan Cluwak, Pati ini (wawancara dengan Bayu Adhi Pratama, 17 Desember 2010). Hal yang sama diungkapkan oleh Lilis (19 tahun). “Rasanya saya belum pernah mendapatkan pengalaman yang sangat berharga seperti ini. Saya belajar menyelami karakter banyak orang,” tegas mahasiswa kelahiran Trangkil, Pati, tahun 1991 ini. “Pengalaman ini adalah pelajaran yang tidak akan pernah saya dapatkan dari bangku kuliah,” yakin mahasiswa semester 3 Fakultas Sains & Teknologi UIN Yogyakarta ini (wawancara dengan Lilis, 17 Desember 2010).

Dibantu oleh fasilitator lapangan LSM Sheep Indonesia, Andi Rahmad (32 tahun), KOMPAYO memfasilitasi pendampingan dan pembelajaran bersama relawan KMPP. Terlibat sejak jejaring Posko Mandiri berdiri, Andi tahu persis bagaimana jerih payah warga Kadisoka memastikan terpenuhinya berbagai kebutuhan dasar/kesejahteraan para pengungsi. Sejak 6 November 2010, LSM Sheep Indonesia berkoordinasi dengan warga Kadisoka untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan untuk para pengungsi. Pelayanan medis LSM Sheep Indonesia itu sendiri terdiri dari 2 dokter, 2 perawat, 3 apoteker. Selain di 21 dusun Purwomartani, pelayanan kesehatan LMS Sheep Indonesia juga menjangkau titik pengungsian mulai dari Prambanan hingga Muntilan (wawancara dengan Andhie, 18 Nopember 2010). Selain didukung relawan KMPP dan tim pelayanan kesehatan LSM Sheep Indonesia, Posko Mandiri Kadisoka ini juga ditopang topangan yang sangat menentukan bagi keberlangsungan pelayanan pengungsi. Topangan itu berasal dari jejaring KOMPAYO. Di bawah koordinasi Joko Pamungkas (45 tahun), KOMPAYO berhasil menggalang solidaritas warga Pati dari berbagai kalangan dan profesi. Berdasarkan rapat evaluasi Posko Mandiri Kadisoka tanggal 27 November 2010, KOMPAYO berhasil menggalang dana sebesar Rp. 348.626.800,- (belum

termasuk tenaga). Jika tenaga dihitung maka besar dana mencapai sekitar Rp. 500 juta lebih. Lebih jauh Joko Pamungkas mengungkapkan:

Untuk sementara ini saya belum mengandalkan pemerintah... tidak perlu mengandalkan pemerintah. Karena potensi dan sumberdaya teman-teman yang mau menyumbang ini sebetulnya masih sangat besar. Dari teman-teman Tayu, Japenan, dan Sukolila siap membantu warga Merapi bergotong royong. Bahkan sebetulnya kawan-kawan relawan Sukolilo itu sudah datang ke sini, tapi karena situasinya belum jelas, mereka pulang lagi ke Pati. Potensi-potensi ini kan perlu dirangkul dan dipelihara (wawancara dengan Joko Pamungkas, 18 Nopember 2010).

Begitu kuat keyakinan Joko tentang besarnya potensi jejaring masyarakat sipil ini. Bahkan menurutnya, intervensi negara tak perlu diandalkan, karena masyarakat masih mampu mencukupi warga pengungsi. Paska emergensi berakhir dan pengungsi kembali ke dusun masing-masing, para mahasiswa relawan melakukan survei ke dusun-dusun yang akan dipilih sebagai wilayah dampingan lebih lanjut. Dipandu sejumlah warga pengungsi, mereka memilih wilayah yang belum terjangkau bantuan. Posko Mandiri Kadisoka akhirnya menetapkan 3 dusun dampingan yaitu Dusun Gadingan, Dusun Guling, dan Dusun Plumbon. Selama dua bulan, para relawan Posko Mandiri Kadisoka melakukan pendistribusian bantuan untuk kebutuhan dasar warga dan beberapa kali layanan kesehatan di ketiga dusun tersebut. Dan tercatat pada 23 Januari 2011, Posko Mandiri Kadisoka mengakhiri pelayanannya, pasalnya para relawan, yang kebanyakan mahasiswa, harus kembali ke bangku kuliah sepenuhnya. Mewakili warga tiga dusun, seorang warga mendaulat Jejaring Posko Mandiri Kadisoka ini untuk bersedia mendampingi mereka dalam proses rehabilitas dan rekonstruksi ke depan. Dalam suatu pertemuan, Supardi mengatakan:

Mewakili warga Guling, Gadingan, dan Plumbon, saya mengucapkan banyak terimakasih atas segala bantuan selama ini. Tapi saya mohon maaf, sepertinya kami masih mengharapkan bantuan ide dan gagasan agar bisa bangkit dan tidak nglokro... Bagaimanapun juga bantuan berupa saran, ide, gagasan dan pemikiran masih kami butuhkan ke depan, terutama untuk pengembangan kelompok petani jamur, kelompok peternak lele, kelompok pembuat batako, dan kelompok peternak ayam kampung yang sudah kami buat... (wawancara dengan warga Gadingan, 23 Januari 2010).

Mewakili Jejaring Posko Mandiri Kadisoka, Andreas Subiyono yang telah terbiasa bergelut di bidang pemberdayaan masyarakat pun memberikan tanggapan berikut:

Pertama-tama yang harus dipikirkan, kira-kira apa saja kebijakan pemerintah selama ini. Itu penting agar kami tidak melangkahi apa yang sudah jadi rencana pemerintah. Tapi kalau memang itu belum ada, kami akan berusaha seoptimal mungkin untuk memberikan saran ide dan gagasan menuju terwujudnya langkah-langkah yang lebih baik ke depan (wawancara dengan Anderas, 20 Januari 2010).

Tersepekat dalam pertemuan itu, dalam tempo dekat akan digelar pertemuan antara tim pemberdayaan LSM Sheep Indonesia dengan kelompok-kelompok usaha yang telah ada di tiga dusun tersebut.

EPILOG: LIMITASI PENYELAMATAN RUANG PUBLIK

Dari apa yang terpapar di atas, kita bisa mencatat beberapa hal penting berikut.

Pertama, dalam segenap keswadayaannya jejaring gerakan masyarakat sipil telah berhasil menggelar layanan sosial bagi pemenuhan hak-hak dasar warga pengungsi. Dalam hal ini, masyarakat sipil pantas untuk disebut sebagai garda terdepan pelayanan sosial untuk warga pengungsi. Selain sebagai tuan rumah (*host*), penerima ratusan ribu pengungsi, masyarakat sipil juga telah menjadi jejaring penyuplai pangan dan logistik standar kedaruratan, layanan kesehatan, hingga pemberdayaan ekonomi bagi warga pengungsi. Dengan kata lain, gerakan masyarakat sipil pada tataran tertentu telah berhasil menyelamatkan ruang publik paska erupsi Merapi.

Kedua, muncul kecenderungan yang kuat bahwa negara gagal dalam memperagakan diri sebagai pelayan sosial warga negara, terlebih warga yang tengah terlunta oleh bencana. Rejim penguasa rupanya masih gandrung meringkus segala persoalan kemanusiaan—yang rumpil dan njlimet—dengan pola pikir kuantifikasi pragmatis yang banal. Hal itu tentu bertolak belakang dengan slogan yang digembar-gemborkan perihal *zero victim* dan *zero accident*. Dalam situasi semacam itu, menjadi terlampau lekat memori kita atas seabreg harapan yang tak kunjung terjawab. Selekat keyakinan bahwa pemenuhan hak-hak dasar warga adalah ke-*mrojo*-an yang jamak dalam ranah intervensi negara. Perca-perca intra dan inter kebijakan dan implementasi senantiasa jadi ritual tambal sulam *state apparatus* atas pelayanan publik. Rencana kontingensi tinggallah sebetuk kemewahan yang tak akan tersentuh oleh watak negara yang serba perca. Dalam hal ini, tersisa sebuah kesadaran atas sejarah yang memang tak pernah liner. Sejak gempa bumi Yogya-Jateng 27 Mei 2006 hingga erupsi Merapi 26 Oktober 2010, jelas ada banyak hal yang berubah, namun ada kekhawatiran yang puguh, jangan-jangan para elit penguasa memang *emoh* dan bahkan kedap terhadap *best practice* apapun.

Ketiga, besarnya modal sosial dimiliki oleh jejaring masyarakat sipil di Posko Mandiri Kadisoka, rupanya menemukan titik limitasinya juga. Lubang bolong kesejahteraan warga di tiga dusun nampaknya terlalu besar untuk ditambal oleh gerakan masyarakat sipil itu. Tersirat dalam pernyataan terakhir Subiyono, bahwa penyelamatan ruang publik oleh masyarakat sipil pun masih bersandar pada revitalisasi instansi pemerintah sebagai penjaga (*the guardian*) ruang publik itu. Rupanya jejaring masyarakat sipil dikepung tembok tebal untuk menyelamatkan atau bahkan merevitalisasi ruang publik paska bencana. Di satu sisi adalah tembok tebal *failed state*, di sisi lainnya adalah tembok tebal lemahnya kadar daya dukung solidaritas sosial untuk sejumlah besar warga dan untuk jangkauan waktu yang panjang.

Keempat, tersirat dalam uraian di atas perihal potret paradoksal gerakan masyarakat sipil. Hampir tak bisa terbayangkan jadinya jika negara tetap mengukuhkan diri sebagai *failed state*, sementara jejaring masyarakat sipil masih tetap diminta porsi solidaritasnya yang lebih besar lagi. Akankah di dalam derajat tertentu dan konteks tertentu, jejaring masyarakat sipil

semacam itu akan menggerus kesejahteraannya sendiri demi solidaritas dan *trust* yang sudah terajut itu? Kalau itu benar, maka tersialah sebuah kekhawatiran sekaligus pertanyaan mendasar berikut benarkah *failed state* secara tidak langsung telah memicu apa yang biasa disebut *shared poverty* (Clifford Geertz) atau *the poverty of welfare* (Tanner, 2005: 158).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan, 2006. *Dialektika Natur, Kultur dan Struktur: Analisis Konteks, Proses dan Ranah Dalam Konstruksi Bencana*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Antropologi, 13 November.
- Chomsky, Noam, 2006. *Fail State: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Owl Books, New York.
- Damayanti, Doty & Mohamad Final Daeng, 2010, "Surono: Masyarakat Kita Kaget Dengan Gunungnya Sendir", *Harian Kompas*, 7 November.
- David Halpern, 2005. *Social Capital*, Polity Press, Cambridge.
- Herry-Priyono, B. 2005. "Ranah Publik dari Mulut Pemerintah ke Rahang Pasar," dalam Sunaryo Hadi Wibowo (ed), *Republik Tanpa Ruang Publik*, IRE Press, Yogyakarta.
- Regus, Max, 2011. "Kudeta Moral Agamawan", *Media Indonesia*, 27 Januari.
- Prihtiyani, Eny dan Mawar Kusuma, 2010. *Bangkitnya Spirit Nasi Bungkus dari Yogyakarta*, *Harian Kompas*, 6 November.
- Susetiawan, 2007. "Bencana dalam Bencana", kata pengantar dalam AB.Widyanta (ed), *Kisah Kisruh di Tanah Gempa, Catatan Penanganan Bencana Gempa Bumi Yogya-Jateng 27 Mei 2006*. CPRC, Yogyakarta.
- Susetiawan, 2010. "Nasi Bungkus", *Warta Pedesaan*, 28 (11) November; 3-4.
- Tanner, Michael D. 2005. *The Poverty of Welfare: Helping Others in Civil Society*, Cato Institute, Washington.

Media Cetak

- Kompas, Aceh sampai Papua Tersandera Korupsi, *Kompas*, 24 Januari 2011
- Kompas, Gerakan Antimafia Menguat, *Kompas*, 28 Januari 2011
- Kompas, Utang, Kurangi Makan, Bunuh Diri, Kesulitan Ekonomi secara Masif Dirasakan Rakyat, *Kompas*, 7 Januari 2011
- Kompas, Saatnya Tokoh Agama Terjun, Dengar Pendapat Soal Bohong di Kantor PGI, *Kompas*, 15 Januari 2011
- Kompas, Pengungsian Kurang Fasilitas, Rumah Rusak akan Mendapat Ganti, *Kompas*, 29 Oktober 2010
- Kompas, Ketika Tercerabut dari Rumah, *Harian Kompas*, 7 November 2010
- Kompas, Gejala Erupsi Merapi Eksplosif di *Harian Kompas*, 26 Oktober 2010.
- Kompas, Menjemput Mbah Maridjan, *Kompas*, 28 Oktober 2010.

Kompas, Menghitung Dampak Korban Merapi, *Kompas*, 28 Oktober 2010.

Kompas, Pengungsian Kurang Fasilitas, Rumah Rusak akan Mendapat Ganti, *Kompas*, 29 Oktober 2010

Kompas, Daerah Bahaya Kian Meluas, *Kompas*, 1 November 2010

Kompas, Radius Bahaya Naik Jadi 15 Km, *Kompas*, 4 November 2010

Kompas, Pengungsi Naik Jadi 100.000 Orang, *Kompas*, 5 November 2010

Kompas, Merapi Peras Air Mata, *Kompas*, 6 November 2010.

Kompas, Erupsi Kamis Merusak 26 Dusun, *Kompas*, 7 November 2010.

Kompas, Ketika Tercerabut dari Rumah, *Kompas*, 7 November 2010

Republika, Angka Kemiskinan Turun 0,8 Persen, *Republika*, 3 Januari 2011

Website

<http://regional.kompas.com/read/2010/11/12/21112941/Korban.Tewas.Merapi.Tercatat.161.Orang>

Undang-Undang & Surat Bupati

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)

Undang-Undang Penanggulangan Bencana

Surat Bupati Sleman, No 361/1847, 19 November 2010, Perihal Pemulangan dan Penarikan Pengungsi.

- Kompas, Menghitung Dampak Korban Merapi, *Kompas*, 28 Oktober 2010.
- Kompas, Pengungsian Kurang Fasilitas, Rumah Rusak akan Mendapat Ganti, *Kompas*, 29 Oktober 2010
- Kompas, Daerah Bahaya Kian Meluas, *Kompas*, 1 November 2010
- Kompas, Radius Bahaya Naik Jadi 15 Km, *Kompas*, 4 November 2010
- Kompas, Pengungsi Naik Jadi 100.000 Orang, *Kompas*, 5 November 2010
- Kompas, Merapi Peras Air Mata, *Kompas*, 6 November 2010.
- Kompas, Erupsi Kamis Merusak 26 Dusun, *Kompas*, 7 November 2010.
- Kompas, Ketika Tercerabut dari Rumah, *Kompas*, 7 November 2010
- Republika, Angka Kemiskinan Turun 0,8 Persen, *Republika*, 3 Januari 2011

Website

<http://regional.kompas.com/read/2010/11/12/21112941/Korban.Tewas.Merapi.Tercatat.161.Orang>

Undang-Undang & Surat Bupati

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)

Undang-Undang Penanggulangan Bencana

Surat Bupati Sleman, No 361/1847, 19 November 2010, Perihal Pemulangan dan Penarikan Pengungsi.