

“ *RECORDS DISASTER MANAGAMENT* ”

SEBAGAI KONTRUKSI SOSIAL

Oleh : A z m i

Bencana gempa bumi dan gelombang besar Tsunami yang menghantam Aceh dan Sumatra Utara pada 26 Desember 2004 lalu hingga kini masih menyisakan kepedihan. Masih segar dalam ingatan kita, isak tangis ratusan ribu korban yang kehilangan sanak-keluarga, harta benda, dokumen/arsip vital yang merupakan kebutuhan hak dasar mereka, dan entah apa lagi. Nyaris tidak ada kata-kata yang tepat dapat melukiskan kepedihan itu. Dan kita tahu, tidak hanya daerah Aceh dan Sumatra Utara (Nias) yang dihantam bencana. Dalam “skala” lebih kecil” bencana alam seolah susul-menyusul di Republik tercinta ini. Ada gempa Alor, Nabire, Palu, Yogyakarta, semburan awan panas gunung Merapi di Jawa Tengah dan luapan lumpur panas di daerah Siduarjo, Jawa Timur.

Kita pun sepakat bencana alam tersebut di atas bukanlah yang terakhir kali menimpa negeri berpenduduk besar ini. Masih ada lagi ancaman bencana alam lainnya yang setiap saat bisa saja terjadi dan akan menimbulkan banyak korban (harta benda, nyawa), menghancurkan sendi-sendi kehidupan masyarakat, dan merusak dokumen/arsip (instansi pemerintah pusat/daerah, swasta, personal), yakni ancaman kebaran hutan di daerah Kalimantan, dan banjir yang akan mengepung hampir seluruh wilayah Nusantara karena sistem lingkungan alam/ekologi kita yang sudah rusak akibat pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan.

Dalam konteks kearsipan bencana alam (gempa bumi, tsunami, longsor, kebakaran, dan banjir) merupakan salah satu faktor perusak arsip. Resiko kerusakan arsip yang disebabkan oleh bencana tersebut sangat besar, karena dalam hitungan detik dapat memusnahkan seluruh fisik dan informasi arsip. Memang, memprediksi datangnya bencana alam bukan suatu pekerjaan mudah, bencana alam bisa saja datang tiba-tiba tanpa diketahui sebelumnya (*unpredictable*). Namun, resiko fenomena alam ini dapat diatasi dengan melakukan mitigasi - mengurangi kerugian yang akan ditimbulkan oleh bencana alam melalui kesiapsiagaan masyarakat (termasuk peran besar pemerintah)

dalam menghadapi bencana alam. Dalam kesiapsiagaan ini semua antisipasi pembangunan pada daerah rawan bencana perlu dipelajari untuk mengurangi bencana ikutan yang mungkin dapat terjadi. Dalam konteks kearsipan mitigasi dapat dilakukan dengan membuat *disaster recovery plan* - seperangkat kebijakan mencakup, prosedur-prosedur, dan pengaturan tindakan yang harus diambil oleh sebuah institusi, organisasi, atau lembaga kearsipan pada saat terjadinya suatu bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia (Terminologi Kearsipan, 2002:38). Dan kebijakan tersebut harus dikomunikasikan atau disosialisasikan dengan baik kepada publik agar tingkat pemahaman publik terhadap kebijakan tersebut sama.

Pembahasan mengenai manajemen penanggulangan “bencana kearsipan” atau *records disaster management* dapat saja terfokus pada ”bencana alam” seperti disebutkan di atas yang sebenarnya lebih merupakan masalah eksternal atau ”kontruksi alam”. Akan tetapi masalah ”penanggulangan “bencana kearsipan”” hendaknya juga dilihat sebagai suatu masalah ”internal” atau ”kontruksi sosial” – yakni suatu proses sosial yang melibatkan banyak pihak. Sebagai suatu proses sosial ia tidak terlepas dari proses sosial lainnya yang terjadi dalam dinamika masyarakat yang tertimpa bencana tersebut.

Bencana Sosial, Bencana Alam, dan “Bencana Kearsipan”

Penanggulangan bencana sosial oleh masyarakat membutuhkan negara yang efektif dan masyarakat yang aktif (*public active*). Pengalaman Indonesia, terutama setelah Reformasi 1998, menunjukkan bahwa penanganan bencana sosial seperti konflik dan KKN tidak menunjukkan prestasi yang membanggakan. Di satu pihak terlihat pembiaran oleh negara terhadap KKN serta upaya tambal sulam dalam mengatasi konflik sosial seperti di Ambon, Poso, dan Kalimantan. Demikian pula, vitalitas masyarakat yang kurang tinggi menghasilkan ketidakberdayaan dalam mengatasi bencana. Akhirnya kita melihat potensi terjadinya “bencana kearsipan” yang bersumber dari bencana sosial, seperti kasus pemilihan Bupati Tuban dan konflik sosial di Ambon yang telah menghilangkan sebagian memori kolektif kedua daerah tersebut yang tersimpan di dalam naskah/arsip. Keadaan ini sebagiannya dapat diakibatkan oleh faktor sejarah, di

mana peran negara yang otoriter dan hegemonik telah menguras energi sosial masyarakat. Dengan kata lain, negara yang melayani (*service state*) dan masyarakat yang aktif (*public active*) akan lebih berhasil dalam menghadapi “bencana kearsipan”.

Penyebab lainnya adalah peran negara yang terlalu dominan dan kurang memberi kesempatan yang cukup bagi pihak masyarakat dan *non government* untuk terlibat dalam proses politik. Kondisi ini tidak menghasilkan proses politik dengan tingkat kepercayaan (*trust*) yang tinggi yang diperlukan oleh masyarakat. Hal ini berakibat kepada benturan sosial antara kelompok yang merasa “dizolimi” dengan kelompok yang diuntungkan melalui produk kebijakan pemerintah yang tidak atau kurang melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada. Kemarahan kelompok pertama akan dikompensasikan dengan tindakan-tindakan destruktif, seperti perusakan asset pribadi, pembakaran kantor-kantor yang dianggap representasi pemerintah yang tidak adil, yang pada akhirnya menimbulkan “bencana kearsipan” yang dampaknya sangat besar baik bagi pihak-pihak yang berkonflik pada saat ini maupun generasi mendatang. Karena komunitas lokal telah kehilangan memori kolektif daerah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari memori kolektif bangsa.

Bencana alam Tsunami seperti terjadi di Aceh dan Sumatra Utara (Nias) telah menghancurkan infrastruktur yang ada di sana. Sehingga dengan sekejap pula telah merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat (sosial, ekonomi, budaya, pendidikan dan kesehatan). Bencana tersebut telah menghentikan aktivitas kebutuhan pelayanan dasar publik, karena sebagian besar dokumen/naskah/arsip instansi pemerintah (pusat dan daerah) dan swasta rusak terendam air dan lumpur laut yang dibawah arus gelombang besar Tsunami. Dalam konteks kearsipan bencana alam gelombang besar Tsunami di kedua daerah tersebut telah menimbulkan “bencana kearsipan” yang berdampak kepada hilangnya memori kolektif masyarakat lokal , nasional, dan internasional.

Globalisasi

Kecendrungan historis yang sangat menonjol di era modern adalah perubahan menuju globalisasi. Globalisasi diartikan sebagai proses yang menghasilkan dunia

tunggal (Robertson, 1992:36). Di era globalisasi masyarakat di seluruh dunia menjadi saling tergantung di semua aspek kehidupan, sehingga tidak ada satu negara pun di dunia yang mampu mencukupi kebutuhannya sendiri (Chirot, 1977 dalam Sztompka, 1993:102). Globalisasi membawa perubahan terhadap tatanan kehidupan sosial, ekonomi, dan politik negara. Namun, globalisasi hendaknya tidak menjadikan suatu negara atau bangsa menjadi subordinat dari negara atau bangsa lain yang lebih super.

Di era globalisasi, kelemahan Indonesia dalam mengelola bencana sosial maupun bencana alam sebagian besar tertolong oleh negara lain dan komunitas internasional. Berbagai tekanan global mulai berpengaruh dalam penanganan bencana sosial, seperti KKN dan penyelesaian konflik. *Rating* korupsi yang tinggi membuat penanam modal dan lembaga internasional melakukan tekanan. Demikian pula penyelesaian berbagai konflik tidak terlepas dari campur tangan kuat, baik berupa dukungan atau paksaan untuk proses perdamaian, misalnya dengan diberlakukannya embargo senjata. Dalam konteks “bencana kearsipan”, globalisasi telah pula membantu penanggulangan “bencana kearsipan” yang bersumber dari bencana alam Tsunami di NAD, melalui kerjasama lembaga internasional UNDP (*United Nations Development Programme*), JICA (*Japan International Cooperation Agency*), JICS (*Japan International Cooperation System*), *Japan Official Development Assistance*, *Tokyo Restoration and Conservation Center*.

Globalisasi telah berhasil menyelamatkan dokumen pertanahan dari Kantor Pertanahan Kota Aceh dan Kanwil BPN Provinsi NAD pasca Tsunami 26 Desember 2004. Dokumen pertanahan yang berhasil diselamatkan antara lain: gambar ukur, surat ukur, buku tanah, sertifikat hak tanggungan yang belum diserahkan kepada bank, warkah-warkah, SK hak atas tanah, dan peta-peta tanah. Dalam konteks kearsipan dokumen-dokumen tersebut termasuk dalam katagori arsip vital (*vital records*) – arsip yang keberadaannya merupakan prasarat dapat berlangsungnya kontinuitas operasional institusi penciptanya ketika dan setelah terjadi musibah serta melindungi hak dan kepentingan organisasi, pegawai, pelanggan, *stockholders*, dan publik (Penn 2002 :130).

Sentuhan globalisasi telah memberikan kebermanfaatn (*utility*) bagi rana domestik. Hal ini dapat terlihat dengan terselamatkannya dokumen/arsip vital di NAD yang berefek kepada peningkatan aksesibilitas dan mutu pelayanan publik terhadap

informasi pertanahan di wilayah Pemerintah Provinsi NAD, seperti: (1) kemanfaatan sejarah, sejarah setiap bidang tanah yang telah terdaftar dapat dirujuk secara utuh dan tidak terputus, (2) kepastian hukum, ada jaminan bahwa setiap tindakan-tindakan hukum yang dilakukan atau terjadi atas bidang tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tidak melanggar hak orang lain, (3) kelancaran pelayanan, *delay*/keterlambatan penggunaan sumber daya dan biaya tambahan dalam pelayanan pertanahan tidak terjadi lagi, (4) penyelesaian sengketa, jika terjadi *dispute*, konflik atau sengketa pertanahan (individu maupun lembaga), maka dokumen/arsip pertanahan dapat dijadikan sebagai rujukan dalam penyelesaian sengketa di pengadilan.

Utility dokumen pertanahan tentunya tidak sekedar pada empat aspek tersebut di atas. Dalam konteks pembangunan sistem administrasi pertanahan lebih lanjut, maka dokumen pertanahan tersebut menjadi tulang punggung dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan di NAD (lihat misi ANRI). Tanpa dokumen yang sah maka sistem administrasi pertanahan yang dibangun akan memerlukan waktu yang panjang, sumber daya yang banyak, dan yang lebih signifikan adalah dapat menciptakan kondisi/suasana ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemerintahan (pemerintah yang tidak efektif) yang dapat menjadi sumber konflik vertikal dan horizontal.

Peristiwa bencana alam Tsunami di NAD telah memberikan pelajaran berarti kepada kita semua tentang pentingnya *early warning system* dan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam penanggulangan bencana alam – juga penanggulangan “bencana kearsipan” seperti kerusakan arsip instansi/lembaga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) – publik dan lembaga kearsipan sering kali tidak memperoleh informasi mengenai situasi yang terjadi. Sebagai contoh, pada awal tahap darurat tidak tersedia dengan cepat informasi mengenai jumlah arsip yang rusak, jenis arsip yang rusak, periode arsip, tingkat kerusakan maupun pola kebutuhan penanganan.

Hal serupa terjadi pula dalam bencana sosial seperti konflik di mana wakil rakyat atau publik tidak mengetahui - apalagi ikut menentukan - data dan kriteria apa yang jelas dalam Operasi Terpadu sehingga suatu daerah (provinsi atau kabupaten) dapat menjadi Darurat Sipil atau tidak. Hal ini menyebabkan masyarakat /lembaga kearsipan atau pihak-

pihak berkonflik tidak memahami tindakan apa yang harus dilakukan untuk menghindari terjadinya “bencana kearsipan” sebagai dampak dari bencana sosial di daerah konflik. Kalau sudah demikian, lembaga kearsipan (ANRI/BKD/KAD) dan masyarakat hanya dapat melakukan tindakan kuratif terhadap kerusakan arsip yang bersumber dari bencana sosial (konflik). Padahal sejak kecil kita selalu diajarkan kalimat bijak, bahwa upaya pencegahan (*preventive*) jauh lebih baik dan lebih murah daripada upaya perbaikan (*curative*).

Keterlibatan Publik

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa keterlibatan atau peran publik dan wakil mereka sebagai *stakeholder* dalam penanggulangan bencana alam dan bencana sosial akibat konflik masih sedikit. Dengan kata lain, proses “kontruksi sosial” dalam penanggulangan “bencana kearsipan” yang bersumber dari bencana alam dan juga bencana sosial masih bersifat teknokratis yang perlu diperbaiki di masa mendatang. Proses “kontruksi sosial” merupakan suatu “arena” di mana berbagai pihak bertarung untuk memunculkan identitas mereka dan merebut sumber-sumber daya yang ada (Gardono 2005:9). Sering kali proses ini warga masyarakat hanya menjadi penonton yang terlupakan. Dalam hal ini perlu berbagai mekanisme agar publik juga terlibat dalam proses tersebut. Pemerintah perlu menciptakan mekanisme pengendalian dan pengawasan (*safeguarding*) yang meliputi: (1) pengembangan dan penyebaran informasi secara luas, (2) penanganan pengaduan masyarakat, (3) pelaporan berkala yang berdasarkan pencapaian target dan indikator kinerja, (4) verifikasi independen atas laporan, dan (5) pelibatan berbagai komponen masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan program yang tidak bersifat rahasia.

Demikian pula para wakil rakyat di daerah bencana (DPD, DPR, terutama DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota) harus selalu siaga melayani konstituen mereka yang telah memberikan suara dan memilih mereka menjadi wakil rakyat. Sehingga masyarakat merasakan perlindungan dari wakilnya dalam mengatasi berbagai kerugian yang dialaminya termasuk kerusakan dokumen/arsip vital yang mungkin hanya asset satu-

satunya yang masih tersisa. Problem hukum yang dihadapi masyarakat Aceh pasca bencana alam adalah hilangnya kebutuhan hak dasar mereka terhadap identitas diri dan kepemilikan asset seperti ketiadaan KTP, SIM, BPKB, Akte Kelahiran, Surat Nikah, Ijazah, Sertifikat Tanah dan Perumahan.

Penanggulangan kebutuhan hak dasar masyarakat Aceh, Nias dan masyarakat lainnya di lokasi bencana alam dan bencana sosial harus dipantau dan dievaluasi terus-menerus oleh berbagai elemen *civil society* seperti media, LSM, tokoh agama, dan kampus. Dengan mekanisme ini diharapkan proses kontruksi sosial dalam penganggulangan “bencana kearsipan” yang bersumber dari bencana alam dan bencana sosial menjadi lebih demokratis dan akuntabel. Tidak ada pembohong masyarakat, tidak ada kecurangan, dan tidak ada KKN .Sehingga kita semua tidak termasuk bangsa yang *guilty by ommission* - bersalah karena membiarkannya terjadi. Tentunya kita semua sepakat ingin menjadi bangsa yang memiliki *passion to achievement* – keinginan kuat untuk meraih prestasi.

Referensi

- Arsip Nasional RI. (2002), *Terminologi Kearsipan Nasional*, ANRI, Jakarta.
- Forum Keadilan. (5 Maret 2006), *Satu Tahun Bencana Nasional Tsunami* , Jakarta.
- Giddens, Antony. (2001), *Sociology*, 4th Edition, Blackwell Publishing Company, United Kingdom.
- Gardono, Iwan. (2005), *Manajemen Penanggulangan Bencana Sebagai Kontruksi Sosial*, Depsos, Jakarta.
- Hamid, Usman dan Zein, A Patra M. (2005), *Perlunya UU Pencegahan dan Penanggulangan Bencana*, Yakarta, Depsos.
- Sakamoto, Isamu. (2005), *Penyelamatan Dokumen Pertanahan Pasca Bencana Gempa Bumi Dan Tsunami Di Sumatra Utara Dan Nangroe Aceh Darussalam*, Jakarta, JICA.
- Penn, Ira A. (1994), *Records Management Handbook*, England, Gower Publishing Limited.
- Sztompa, Piotr. (2004), *Sociology of Social Change*, Prenada, Jakarta.
- Turner, Jonathan H. (1997), *The Structure of Sociology Theory*, 6th Edition, USA, Wadsworrth Publishing Company.