



Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia

Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana Internasional di Indonesia

Disiapkan oleh

 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

 PALANG MERAH INDONESIA

Dengan dukungan dari

the power of humanity 

 Australian Government

www.ifrc.org
Saving lives, changing minds.

 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

www.ifrc.org

Menyelamatkan jiwa, mengubah cara berpikir



Kegiatan Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah berpedoman pada Strategi 2020 yang mengedepankan tiga tujuan strategis:

1. Menyelamatkan jiwa, melindungi mata pencaharian, dan memperkuat pemulihan dari bencana dan krisis.
2. Memungkinkan hidup yang sehat dan aman.
3. Mempromosikan inklusi sosial dan budaya tanpa kekerasan serta perdamaian.

Tentang laporan ini

Laporan ini diprakarsai oleh Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC) dan Palang Merah Indonesia (PMI), dengan dukungan dari Palang Merah Australia dan Pemerintah Australia. Laporan ini dimaksudkan untuk menilai dampak dan implementasi kerangka hukum di Indonesia yang berkaitan dengan bantuan bencana internasional dan merupakan laporan pertama tentang 'dampak' yang akan dihasilkan oleh Program Undang-Undang Bencana IFRC.

Program Undang-Undang Bencana

Program Undang-Undang Bencana bertujuan untuk mengurangi kerentanan manusia dengan mempromosikan kesiapan hukum untuk menghadapi bencana. Program Undang-Undang Bencana berfungsi dalam tiga bidang utama: (1) bekerja sama dengan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah di tingkat nasional dan mitra lainnya untuk menawarkan bantuan teknis kepada pemerintah mengenai isu-isu undang-undang bencana; (2) membangun kapasitas Perhimpunan Nasional dan pemangku kepentingan lainnya dalam undang-undang bencana; dan (3) sosialisasi, advokasi dan penelitian.

Email: disaster.law@ifrc.org

Website: www.ifrc.org/dl

© Palang Merah Indonesia dan International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Jenewa, 2014

Salinan dari seluruh atau sebagian dari penelitian ini dapat digunakan untuk pemanfaatan non-komersial dengan menyebutkan sumbernya. IFRC akan menghargai menerima rincian penggunaannya. Permintaan untuk penggandaan secara komersial harus ditujukan kepada IFRC di disaster.law@ifrc.org.

Pendapat dan rekomendasi yang dinyatakan dalam penelitian ini tidak mewakili kebijakan resmi IFRC atau organisasi Palang Merah atau Bulan Sabit Merah Nasional secara individu. Sebutan dan peta yang digunakan tidak merepresentasikan pernyataan pendapat dari Federasi Internasional atau Perhimpunan Nasional mengenai status hukum suatu wilayah atau otoritasnya. Semua foto yang digunakan dalam penelitian ini adalah hak cipta dari IFRC kecuali dinyatakan lain.

Foto sampul: relawan PMI memuat pasokan bantuan ke truk dari gudang PMI di kota Padang. Pada tanggal 1 Oktober 2009, pantai barat pulau Sumatera Indonesia diguncang dua gempa bumi berturut-turut yang melanda dalam waktu 48 jam. IFRC, 9 Oktober 2009.

P.O. Box 372
CH-1211 Geneva 19
Switzerland
Telephone: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395

Email: secretariat@ifrc.org
Website: <http://www.ifrc.org>

Daftar isi

Akronim dan singkatan	3
Ucapan terima kasih	4
Ringkasan eksekutif	5
Pengantar	8
Bab 1 Dampak tsunami Aceh tahun 2004 pada penanggulangan bencana	11
Bab 2 Kerangka Nasional untuk penanggulangan bencana dan penanganan darurat	14
Partisipasi Internasional	17
Undang-undang 24/2007 dan Peraturan Pemerintah 21/2008 tentang Penanggulangan Bencana	17
Peraturan Pemerintah 23/2008: Peranserta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-pemerintah dalam Penanggulangan Bencana	19
Perka BNPB 22/2010: Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat	20
Bab 3 Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia	25
I. Tanggung Jawab Pokok	27
II. Peringatan dini dan kesiapsiagaan	28
III. Inisiasi dan penghentian	29
IV. Persyaratan untuk fasilitas hukum	31
V. Fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasi	33

Contents

Bab 4	
Penerapan hukum dan dampaknya	37
.....	
Studi Kasus 1: Gempa Bumi Sumatra Barat 2009	38
Tanggap darurat	38
Bantuan internasional	40
Studi Kasus 2: letusan Gunung Merapi Yogyakarta 2010	44
Tanggap darurat	44
Bantuan internasional	45
Kesimpulan dan rekomendasi	46
.....	
Referensi	51
.....	
Lampiran A	
Daftar organisasi yang dikonsultasikan untuk penelitian	54
.....	
Lampiran B	
Poin tindakan yang disarankan untuk meningkatkan dampak dan implementasi kerangka hukum untuk bantuan bencana internasional di Indonesia	55
.....	
Lampiran C	
Tabel Ringkasan: Perbandingan antara Pedoman IDRL dan kerangka hukum untuk bantuan bencana internasional di Indonesia	57
.....	

Akronim dan singkatan

WFP	United Nations World Food Programme
WHO	World Health Organization
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
Badan POM	Badan Pengawas Obat dan Makanan
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
DRR	Disaster Risk Reduction/PRB = Pengurangan Resiko Bencana
EOC	Emergency Operations Centre
IDRL	International Disaster Response Law, Rules and Principles
INGO	Organisasi Internasional Non-Pemerintah
Menko Kesra	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
MFA	Ministry of Foreign Affairs/Kementerian Luar Negeri (Kemlu)
MOD	Ministry of Defence/Kementerian Pertahanan (Kemenhan)
MOF	Ministry of Finance/Kementerian Keuangan (Kemenkeu)
NGO	Non-Governmental Organization/Organisasi Non-Pemerintah
NRF	National Response Framework
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PMI	Palang Merah Indonesia (Indonesia Red Cross)
POLRI	Kepolisian Negara Republik Indonesia
SAR	Search and Rescue
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UN	United Nations/PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa)

Ucapan terima kasih

- Laporan ini merupakan penugasan kepada International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) atau Federasi Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional dan Palang Merah Indonesia (PMI).
- Penelitian awal dan draft laporan dikerjakan oleh Matthew Coghlan, dengan konsultasi dan masukan yang diberikan oleh Joseph Viandrito.
- Masukan teknis dan supervisi editorial oleh Lucia Cipullo, Tessa Kelly dan David Fisher dari Disaster Law Programme IFRC.
- IFRC mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Australia, melalui the Australian Agency for International Development (AusAID), yang telah memberikan pendanaan untuk penelitian ini.
- Terimakasih kepada Bapak Sugeng Triutomo atas asistensi beliau dalam memverifikasi terjemahan laporan ini ke dalam Bahasa Indonesia.

Ringkasan eksekutif

Seperti ketika letusan gunung berapi Pulau Krakatau Mei 1883, yang menyebabkan gelombang besar melanda pantai Sumatera bagian Selatan dan Jawa bagian Barat, dan menewaskan siapapun yang dijumpai, tsunami yang menghantam Aceh pada tanggal 26 Desember 2004 akan diingat selama bertahun-tahun yang akan datang. Hal yang kurang diketahui dalam tsunami tersebut adalah bagaimana upaya monumental yang dilaksanakan Indonesia sesudahnya menghadapi tantangan-tantangan besar di bidang hukum dan kelembagaan untuk penanggulangan bencana, dan menjadi pemicu diberlakukannya undang-undang baru pada tahun 2007 yang mengatur bantuan bencana dan seluruh sistem penanganan bencana, dari kesiapsiagaan sampai tanggap darurat dan pemulihan. Oleh karenanya, Indonesia kini berada di depan di antara negara-negara rawan bencana yang telah mengembangkan, dan terus mengembangkan bidang hukum secara komprehensif untuk mendukung seluruh spektrum penanggulangan bencana.

Laporan ini merupakan kajian atas bab-bab kunci dalam undang-undang penanggulangan bencana di Indonesia tahun 2007 dan peraturan pendukungnya yang terkait dengan bantuan internasional, dan membahas lembaga-lembaga baru yang dan kerangka hukum yang dibentuknya, yang meliputi pengelolaan pra-bencana, tanggap darurat sampai pasca bencana. Secara khusus laporan ini fokus pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam kerangka hukum mengenai tanggap darurat dan, khususnya, regulasi dan peranserta negara-negara lain, lembaga internasional dan organisasi-organisasi asing non-pemerintah (LSM) dalam bantuan bencana. Seperangkat peraturan yang menyeluruh saat ini sedang dibuat untuk mengatur tahap-tahap utama tanggap darurat, termasuk penilaian kebutuhan, peran dan tanggung jawab kelembagaan, pendaftaran dan persetujuan ijin masuk, inisiasi dan penghentian bantuan internasional, 'kemudahan akses' terhadap fasilitas hukum bagi masuknya personil, logistik dan peralatan, serta pengelolaan dana dan donasi.

Laporan ini juga membahas kerangka hukum di Indonesia dibandingkan dengan Pedoman fasilitasi domestik dan regulasi penanggulangan bencana internasional dan bantuan pemulihan awal (yang dikenal sebagai 'Pedoman IDRL'). 'Pedoman IDRL' tersebut dikembangkan oleh IFRC untuk menciptakan serangkaian prinsip dan standar pokok untuk memfasilitasi bantuan internasional. Untuk memberikan gambaran mengenai dampak dan implementasi kerangka hukum ini, telah diambil pengamatan dari dua studi kasus yang baru, yakni: gempa Sumatera Barat pada tahun 2009 dan letusan gunung berapi di Yogyakarta (Gunung Merapi) pada tahun 2010. Analisis dalam laporan ini menyoroti bagaimana kerangka hukum di Indonesia saat ini telah jauh lebih baik dibandingkan ketika tsunami terjadi pada tahun 2004, dan sekarang lebih komprehensif jangkauannya. Untuk memastikan kejelasan prosedur dan praktek tanggap darurat, dalam laporan ini ditemukan bahwa beberapa aspek UU dan peraturan pendukungnya dapat diselaraskan, dan peran serta proses partisipasi dan bantuan internasional dapat dikembangkan atau diperluas lebih lanjut dalam UU itu sendiri.

Ringkasan eksekutif

Temuan dari laporan ini menyoroti kekuatan maupun tantangan yang muncul mengenai pelaksanaan kerangka hukum selama operasi tanggap darurat bencana akhir-akhir ini di Indonesia. Temuan-temuan tersebut memperlihatkan bahwa, dalam beberapa kasus bencana berskala kecil seperti letusan gunung berapi di Yogyakarta pada tahun 2010, kemampuan nasional dan lokal sudah terbangun sedemikian rupa sehingga bantuan internasional tidak selalu diperlukan. Perkembangan tersebut sejalan dengan tujuan kerangka kerja penanggulangan bencana di Indonesia, yakni meningkatkan kemampuan nasional dan mendorong pembelian dan pengadaan lokal. Laporan ini menyarankan hal-hal yang perlu diperbaiki dan langkah-langkah yang harus diambil untuk memastikan bahwa kerangka tersebut dapat diterapkan secara efektif pada masa mendatang, sesuai kebutuhan penduduk yang terkena bencana.

Tidak dapat dipungkiri bahwa tanggap darurat bencana merupakan kegiatan yang mendesak, yang membutuhkan pengambilan keputusan yang cepat; sedangkan untuk memahami dan melaksanakan undang-undang baru secara tepat merupakan proses yang kompleks dan membutuhkan waktu cukup lama serta perlu perhatian khusus. Dalam kenyataannya sulit untuk menguji ketentuan hukum yang berkaitan dengan bantuan internasional, tanpa terjadinya bencana skala besar yang membutuhkan bantuan internasional. Berdasarkan penelitian dan konsultasi yang dilakukan dalam laporan ini, beberapa pengamatan dan rekomendasi telah dibuat untuk perbaikan terhadap pelaksanaan kerangka hukum secara umum dan kemudian mempertimbangkan kembali isi dan ketentuan dari kerangka yang telah ada. Diharapkan bahwa rekomendasi tersebut akan dipertimbangkan dalam setiap peninjauan kembali kerangka hukum penanggulangan bencana dan penanganan darurat bencana di Indonesia, atau dalam kegiatan latihan di masa mendatang yang bertujuan untuk memperkuat pelaksanaan tanggap darurat dan pemulihan dini.

Secara spesifik rekomendasi¹ ini diarahkan pada:

- **Peningkatan pemahaman dan kesadaran tentang kerangka hukum:** Hal paling signifikan yang muncul dari kedua studi kasus dan konsultasi yang dilakukan untuk laporan ini adalah: penerapan yang tidak lengkap dari kerangka hukum; dan mengaitkan prosedur-prosedur yang dilakukan dengan ketentuan yang ada dalam undang-undang. Dalam hal ini, Indonesia bisa mendapatkan manfaat dari inisiatif untuk meningkatkan pemahaman tentang hukum, peraturan dan pedoman yang lebih luas, berkaitan dengan peran, tanggung jawab dan proses di dalamnya. Proses diseminasi ini adalah langkah penting yang akan memastikan bahwa semua pelaku yang terlibat, baik nasional maupun internasional, mereka memiliki pemahaman yang sama dan komprehensif tentang prosedur yang harus dilakukan dalam situasi darurat bencana. Selain itu, sangat penting bagi para pelaku yang terlibat untuk mengetahui siapa yang berwenang dalam pengambilan keputusan, serta bagaimana melaksanakan prosedur yang berlaku untuk memastikan bahwa bantuan internasional diberikan dengan cepat dan efektif.

¹ Tabel kemungkinan 'poin tindakan' untuk melaksanakan rekomendasi diberikan dalam Lampiran B pada laporan ini.

Ringkasan eksekutif

- **Kelayakan dan penegakan:** Walaupun kerangka hukum untuk tanggap darurat bencana di Indonesia telah memasukkan prinsip-prinsip dan tanggung jawab inti kemanusiaan yang diuraikan dalam Pedoman IDRL, tidak ada kejelasan mekanisme penegakan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dan tanggung jawab tersebut dilakukan. Diperlukan prosedur yang tersedia untuk dapat menyetujui keikutsertaan pemberi bantuan internasional, yang dimasukkan dalam serangkaian persyaratan bagi pemberi bantuan ini memenuhi syarat untuk berpartisipasi, dan mengikatkan kepatuhan mereka terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan dengan kelayakan untuk mendapat fasilitas hukum.
- **Inisiasi dan penghentian bantuan:** Proses yang diperlukan untuk memulai bantuan internasional (misalnya penilaian kerusakan dan kebutuhan, penentuan skala bencana, pernyataan status darurat dll) agak tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Proses ini bisa dipadukan lebih baik dan prosesnya dibuat lebih konsisten dalam beberapa kerangka hukum, atau dipadukan dalam salah satu bagian dari undang-undang. Selain itu, konsultasi dengan lembaga-lembaga internasional harus dilakukan sebelum operasi mereka dihentikan, sehingga mereka mengetahui tanggal pengakhiran dan dapat merencanakan program-program bantuan mereka dan mengalokasikan dana secara tepat dan sesuai jangka waktu yang ditentukan.
- **Fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasi:** Meskipun kerangka hukum telah memberikan banyak fasilitas hukum yang terkandung dalam Pedoman IDRL, tetapi masih ada beberapa hal-hal yang terlewat, sebagaimana dibahas di bab tiga dalam laporan ini. Kerangka hukum dapat memanfaatkan lingkup dari ketentuan tentang 'kemudahan akses' dan jangka waktu yang berlaku, mengintegrasikan semua fasilitas hukum sebagaimana tercantum dalam Pedoman IDRL.

Pada saat penyelesaian laporan ini, sudah ada rencana untuk meninjau kembali kerangka hukum penanggulangan bencana di Indonesia dan mengembangkan National Response Framework (NRF) —Kerangka Tanggap Darurat Nasional—sejalan dengan ketentuan dalam kerangka hukum yang mengamanatkan pembuatan 'rencana tanggap darurat nasional' atau 'rencana penanggulangan kedaruratan bencana'. Di samping perkembangan tersebut, dan mengingat perbaikan secara signifikan yang telah dibuat pada kerangka hukum di Indonesia setelah tsunami tahun 2004, maka perhatian terhadap peningkatan pelaksanaan dan kesadaran akan kerangka yang ada akan menjadi sangat penting. Hal ini relevan terutama untuk meningkatkan kemampuan penanggulangan bencana dan tanggap darurat dalam jangka pendek, karena revisi atau pembuatan undang-undang dan peraturan baru merupakan proses jangka panjang.

Untuk meningkatkan pelaksanaan ke depan, upaya kecil bisa dilakukan, seperti menyiapkan ringkasan yang jelas tentang hukum yang berkaitan dengan tanggap darurat dan membahas penafsiran hukum, menyiapkan perangkat sederhana untuk kementerian/lembaga pada saat bencana, seperti daftar tilik untuk penilaian cepat dan tepat, dan penentuan status darurat bencana. Dengan melakukan langkah-langkah seperti ini dapat membantu pemahaman dan pelaksanaan kerangka hukum untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat, satu kerangka hukum yang paling komprehensif di Asia Tenggara dan di dunia.

Pengantar

Bencana tsunami yang melanda pantai utara Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh) di Indonesia pada akhir Desember 2004 telah menyebabkan banyak korban jiwa dan hilangnya mata pencaharian, serta kerusakan infrastruktur dan harta benda yang sangat parah. Pengerahan bantuan dan upaya pemulihan secara massif baik oleh lokal dan internasional yang terjadi setelah bencana, memperlihatkan adanya celah hukum dan kelemahan kelembagaan yang besar dalam kerangka hukum Indonesia dalam penanggulangan bencana. Peristiwa tragis ini, dan penanganan darurat bencana sesudahnya, merupakan pendorong bagi Pemerintah Indonesia untuk memikirkan kembali pendekatannya dalam hal penanggulangan bencana yang melanda pulau-pulainya hampir setiap minggu.

Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (IFRC) telah melakukan serangkaian penelitian pada tahun 2004 dan 2006 untuk mengidentifikasi berbagai masalah hukum yang berpengaruh terhadap kegiatan bantuan internasional dan meneliti pembuatan undang-undang dan kebijakan di Indonesia yang terkait, sebelum dan setelah tsunami.² Studi ini menyoroti kompleksitas dalam pemberian bantuan lintas batas dalam waktu singkat dengan efisiensi maksimum. Palang Merah Indonesia (atau 'PMI') dan IFRC bekerja sama pada tahun-tahun berikutnya untuk meningkatkan kesadaran tentang pentingnya fasilitasi dan regulasi bantuan internasional dalam kerangka hukum yang komprehensif, dan memberikan saran serta dukungan kepada Pemerintah Indonesia melalui berbagai konsultasi dan lokakarya.

Pada tahun 2007 Pemerintah menetapkan UU baru (UU No 24/2007) tentang penanggulangan bencana, yang menandai pergeseran paradigma penanggulangan bencana dari menanggapi bencana menjadi mengelola semua tahapan dari lingkup penanggulangan bencana; yaitu sebelum, selama dan setelah bencana terjadi. Pada tahun yang sama, Konferensi Internasional ke-30 Palang Merah dan Bulan Sabit Merah mengadopsi 'Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance' (yang juga disebut IDRL Guidelines) atau Pedoman untuk fasilitasi domestik dan pengaturan bantuan bencana internasional serta bantuan pemulihan awal' (atau Pedoman IDRL), untuk memberikan pedoman kepada pemerintah setiap negara dalam memperkuat kerangka hukum mereka tentang partisipasi internasional dalam tanggap darurat bencana. Pedoman IDRL memberikan serangkaian rekomendasi untuk membantu negara-negara menghindari hambatan hukum dan peraturan umum yang sering terjadi dalam kegiatan tanggap darurat bencana, yang banyak di antaranya muncul selama tanggap darurat bencana tsunami 2004.

Pada tahun 2008, ditetapkan tiga Peraturan Pemerintah (PP) yang baru dalam rangka melaksanakan undang-undang baru (UU No 24/2007), dengan aspek-aspek

² Studi-studi ini dapat diperoleh online di situs IFRC Disaster Law Programme di <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/disaster-law-publications/> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

Pengantar

peraturan baru yang mengacu pada Pedoman IDRL Ketiga peraturan ini mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana yang lebih luas (Peraturan Pemerintah 21/2008), pengelolaan pembiayaan dan bantuan bencana (Peraturan Pemerintah 22/2008), dan partisipasi lembaga internasional dan organisasi non-pemerintah asing dalam penanggulangan bencana (Peraturan Pemerintah 23/2008). Undang-undang juga mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk mengelola bidang-bidang yang baru ini.

Pada tahun 2009, PMI, BNPB, IFRC dan Kantor PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (UN OCHA), memfasilitasi sebuah lokakarya untuk membahas pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 23/2008 dan sejauh mana Pedoman IDRL dimasukkan ke dalamnya. Hasil dari lokakarya ini menyoroti tentang kebutuhan untuk mengembangkan pedoman yang spesifik mengenai bantuan internasional, sebagai sarana untuk membantu mengintegrasikan dan mendorong pelaksanaan peraturan yang baru maupun yang sudah ada. Seperti diketahui bahwa pedoman baru perlu memberikan panduan rinci tentang berbagai masalah termasuk pintu masuk (entry point), jenis bantuan, prosedur pemeriksaan (clearance) untuk personil dan barang serta peralatan, distribusi bantuan, pemantauan keamanan dan evaluasi.

Sebagai hasil dari diskusi-diskusi tersebut, BNPB telah mengeluarkan peraturan atau yang disebut sebagai 'pedoman' ("Peraturan Kepala BNPB" atau "Perka") pada tahun 2010, tentang "Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Non-pemerintah asing dalam Tanggap Darurat" (Perka BNPB 22/2010). Instrumen ini menjadi pedoman utama bagi para pemangku kepentingan dalam pengelolaan bantuan internasional pada saat tanggap darurat seperti yang disyaratkan oleh pasal 7 dan 30, UU 24/2007. Setelah penerapan undang-undang dan peraturan dan pedoman pendukungnya, Indonesia menjadi salah satu dari sedikit negara di dunia yang telah melakukan reformasi perundang-undangan yang signifikan untuk melaksanakan rekomendasi yang terkandung dalam Pedoman IDRL.

Laporan ini mengkaji pelaksanaan UU penanggulangan bencana di Indonesia sejak diberlakukannya pada tahun 2007, serta peraturan dan pedoman yang menyertainya, dengan penekanan khusus pada dampaknya terhadap peranserta internasional dalam tanggap darurat bencana. Di dalamnya diuraikan sistem penanggulangan bencana yang baru di Indonesia, dengan konsentrasi pada kerangka hukum untuk memfasilitasi dan mengatur bantuan internasional dalam tanggap darurat bencana, dan mempertimbangkan sejauh mana Pedoman IDRL dimasukkan ke dalam kerangka hukum ini. Dampak dari kerangka kerja ini terhadap peranserta internasional dikaji dalam kaitannya dengan dua bencana terakhir yang signifikan: gempa Padang di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2009, dan letusan Gunung Merapi, di antara Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, pada tahun 2010. Dalam hal ini, yang ingin dilakukan adalah mengidentifikasi tantangan-tantangan dan pembelajaran dalam implementasi kerangka kerja, dan kemudian memberikan saran tentang bagaimana untuk lebih maju dan meningkatkan pelaksanaan, kesadaran, serta sosialisasi kerangka hukum untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat bencana di Indonesia ini, dengan bercermin pada isi pokok Pedoman IDRL dan pengalaman-pengalaman dalam kedua bencana tersebut.

Ulasan dan analisis hukum dalam tiga bab pertama laporan ini lebih merupakan hasil penelitian kepustakaan. Fakta-fakta untuk kedua studi kasus dalam bab keempat mengenai pelaksanaan undang-undang dan dampaknya banyak diambil dari wawancara semi-terstruktur dengan para pemangku kepentingan kunci di Jakarta

Pengantar

dan di tempat-tempat lain di Indonesia, yang dilakukan pada bulan Agustus dan September 2012. Hasil temuan laporan ini telah dilengkapi lebih lanjut dalam diskusi dan wawancara informal ketika ada berbagai kegiatan latihan/gladi penanggulangan bencana di Indonesia, dan umpan balik telah dimasukkan dari lokakarya konsultasi tentang draft laporan yang diselenggarakan di Jakarta pada tahun 2013 dengan bekerja sama dengan PMI dan BNPB.³

³ Teks lengkap dari IFRC IDRL consultation workshop report (2013) dapat diperoleh online di <http://www.ifrc.org/PageFiles/124509/IDRL%20in%20Indonesia%20-%20Workshop%20Report%20-%20Final.pdf> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia
Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana
Internasional di Indonesia

Bab 1

Dampak tsunami Aceh tahun 2004 pada penanggulangan bencana

Dampak tsunami Aceh tahun 2004 pada penanggulangan bencana

Ketika tsunami melanda Aceh pada tanggal 26 Desember 2004, Indonesia tidak memiliki UU penanggulangan bencana nasional yang komprehensif, juga tidak memiliki lembaga penanggulangan bencana nasional yang telah terbentuk secara hukum.⁴ Selama masa pemerintahan Suharto dan Habibie, dikeluarkan Keputusan Presiden dari tahun 1979 yang digunakan untuk membentuk dan mengatur Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) dan unit-unitnya di tingkat propinsi dan kabupaten.⁵ BAKORNAS PB adalah sebuah badan antar-kementerian yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan upaya penanggulangan bencana dari instansi pemerintah dan organisasi internasional. Sekretariat terdiri dari staf yang diperbantukan dari departemen-departemen pemerintah lainnya, sehingga menekankan sifat keberadaannya yang agak sementara (yaitu hanya selama masa tanggap darurat).

Pada hari terjadinya tsunami 2004, Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, menyatakan bencana ini sebagai bencana nasional dan menugasi BAKORNAS PB untuk mengkoordinasikan tanggap darurat bencana di bawah pimpinan seorang perwira militer senior (di bawah Wakil Presiden) dan dengan pengarahannya Wakil Presiden. Di tingkat propinsi, mitra BAKORNAS PB di daerah adalah SATKORLAK PB, yang menjadi koordinator penanggulangan bencana, sedangkan di tingkat kabupaten, adalah SATLAK PB, pelaksana yang mendistribusikan bantuan di tingkat kabupaten dan kecamatan. Dua hari kemudian, dengan tidak adanya UU dan peraturan mengenai bagaimana memulai dan mengakhiri bantuan internasional, Presiden menyatakan bahwa propinsi ini terbuka untuk menerima bantuan dari lembaga-lembaga internasional yang akan memberikan bantuan darurat. Dalam waktu seminggu ada lebih dari 50 lembaga internasional di Aceh dan sekitar empat tahun kemudian, pada pertengahan Januari 2008, ada lebih dari 200 lembaga internasional yang masih melakukan upaya pemulihan dan memberikan bantuan di lapangan.

Skala kerusakan yang diakibatkan tsunami, dan berlimpahnya bantuan internasional yang tiba sesudahnya, membuat pemerintah Indonesia kewalahan dan tampak terdapat kesenjangan yang signifikan dalam rezim hukum dan tatanan kelembagaan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana yang ada pada saat itu.⁶ Lebih khusus lagi, pemerintah Indonesia dan lembaga-lembaga internasional yang beroperasi di sana menghadapi tantangan besar mengenai fasilitasi dan regulasi bantuan darurat, termasuk permasalahan yang berkaitan dengan masuknya personil dan barang, koordinasi dan pengendalian kualitas. Misalnya:

⁴ Bagian ini diambil dari *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study, Juli 2006, dan Barnaby Willitts-King, The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Indonesia, Overseas Development Institute, Februari 2009.*

⁵ Lihat Keputusan Presiden 28/1979; Keputusan Presiden 43/1990; dan Keputusan Presiden 3/2001 dan 111/2001

⁶ Pada bulan April 2005, setelah tahap tanggap darurat berakhir, Pemerintah Indonesia membentuk Badan yang bertanggung jawab atas Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara (BRR). BRR bertugas mengkoordinasikan dan memfasilitasi upaya rekonstruksi, khususnya dalam bidang imigrasi, bea cukai, lapangan kerja dan perpajakan. Walaupun merupakan badan independen yang melapor kepada Presiden, BRR tidak berwenang membuat keputusan secara independen dari kementerian-kementerian yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugasnya. Reaksi terhadap pembentukan BRR campur aduk: sebagian menyambut upaya untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi dan berpikir bahwa mereka berhasil; yang lain mengkritik pendekatan reaktif dan kegagalan untuk mengurangi kebingungan begitu banyak pemangku kepentingan.

Dampak tsunami Aceh tahun 2004 pada penanggulangan bencana

1

- Barang kiriman ditahan karena dokumen yang tidak jelas atau tidak lengkap, atau penundaan ijin (clearance) tanpa penjelasan.
- Ada praktek-praktek yang rumit dan terkadang bertentangan dengan ketentuan impor kendaraan, pendaftaran dan asuransinya.
- Sumbangan-sumbangan besar yang dijanjikan telah merusak upaya PBB untuk mengkoordinasikan lembaga-lembaga internasional. Kurangnya koordinasi ini mendorong perencanaan yang lebih bersifat kompetitif daripada kooperatif.
- Beberapa lembaga internasional, khususnya mereka yang baru terlibat dalam penanganan darurat, mengirimkan obat-obatan yang telah kadaluarsa, kurang menghargai budaya dan agama setempat, dan mengabaikan dampak dari pekerjaan mereka terhadap ekonomi lokal, dll.⁷

Seperti banyak negara di kawasan ini, pendekatan Indonesia dalam penanganan bencana secara historis difokuskan pada penanganan darurat. Namun karena ditemukan kesenjangan hukum dan kelemahan institusional setelah tsunami,⁸ dan dampaknya pada upaya penanganan bantuan darurat, Pemerintah Indonesia mengubah pendekatan dan perlunya dibuat konsep penanggulangan bencana yang lebih luas.

Wawasan penting dan persepsi baru yang terlihat dalam mendasari perubahan pendekatan tersebut ; pertama, bahwa manajemen bencana perlu lebih komprehensif yang didasarkan pada manajemen risiko dan, khususnya, perlu penekanan pada upaya pencegahan, jika mungkin. Kedua, bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi, menghormati dan memenuhi hak asasi manusia di daerah bencana dan; ketiga, bahwa masyarakat juga memiliki tanggung jawab dalam penanggulangan bencana, bukan hanya pemerintah.⁹ Pergeseran dalam pola pikir ini mengerucut dalam pemberlakuan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU 24/2007), pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada tahun 2008 oleh Presiden Yudhoyono, dan dikeluarkannya Rencana Nasional Penanggulangan Bencana yang baru oleh BNPB untuk periode 2010-14. Selain itu, penetapan Peraturan Pemerintah nomor 21, 22 dan 23 tahun 2008, dan Perka BNPB nomor 22 tahun 2010 telah membuat Indonesia menjadi salah satu negara pertama di dunia yang mengadopsi kerangka hukum baru dengan memasukkan secara khusus unsur-unsur yang berkaitan dengan peran pelaku bantuan internasional dalam penanggulangan bencana dan tanggap darurat.

⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study*, Juli 2006, hal 12-34.

⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study*, Juli 2006, hal 40. Kesenjangan dan kelemahan hukum yang diidentifikasi di sini termasuk kurangnya peraturan mengenai kualitas dan koordinasi dan mengenai eksploitasi; tantangan yang berkaitan dengan pengenaan pajak dan bea, prosedur bea cukai, dan penerbitan visa serta izin, dan penentuan isu per kasus.

⁹ Barnaby Willitts-King, *The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Indonesia*, Overseas Development Institute, Februari 2009.

Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia
Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana
Internasional di Indonesia

Bab 2

Kerangka nasional untuk
penanggulangan bencana
dan tanggap darurat

“Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana” (UU 24/2007) merupakan dasar kerangka hukum untuk penanggulangan bencana di Indonesia. UU ini berisi seperangkat ketentuan yang mengamanatkan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, memasukkan hak-hak dan kewajiban masyarakat, peran dunia usaha dan lembaga-lembaga internasional, pemilahan tahap-tahap penanggulangan bencana dan kebutuhannya, serta pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana.

Menurut UU 24/2007, bencana didefinisikan cukup luas mencakup bencana alam, ‘non-alam’ dan ‘sosial’. Hal ini mencerminkan bahwa Indonesia cenderung mengalami berbagai jenis bencana alam, serta berpotensi mengalami bencana non-alam, dan kemungkinan ketegangan sosial.¹⁰ Selanjutnya, UU ini mendefinisikan ‘penanggulangan bencana’ secara luas sebagai “serangkaian upaya yang meliputi kebijakan pembangunan dengan risiko bencana, pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi”.

UU ini didukung oleh berbagai peraturan dan pedoman yang berkaitan dengan tahapan siklus manajemen bencana. Khusus untuk penelitian ini terdapat peraturan dan pedoman, selain UU 24/2007, yang relevan untuk dipertimbangkan dampak dan pelaksanaannya, dan ini akan diuraikan lebih lanjut dibawah ini:

- **Peraturan Pemerintah Nomor 21 (2008) tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana:** sebuah peraturan pemerintah yang mengacu pada penanggulangan bencana dan aktivitas terkait dalam arti yang luas, tetapi juga merujuk pada bantuan internasional yang diberikan negara, lembaga internasional dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) asing;
- **Peraturan Pemerintah Nomor 23 (2008) tentang Partisipasi Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana:** sebuah peraturan pemerintah yang secara spesifik merangkum peran para pemberi bantuan internasional (yaitu lembaga internasional dan LSM asing, seperti disebut dalam judul peraturan) dalam penanggulangan bencana dan tanggap darurat;
- **Perka BNPB Nomor 22 (2010) tentang Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah dalam Tanggap Darurat:** sebuah Pedoman yang dikembangkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang merinci tentang peran pelaku pemberi bantuan internasional, yaitu lembaga internasional dan LSM asing, dalam tanggap darurat bencana.

Mengenai peran dan tanggung jawab dalam penanggulangan bencana, UU 24/2007 dengan jelas menyatakan bahwa pemerintah nasional (selanjutnya disebut sebagai ‘Pemerintah’) dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk penanggulangan bencana.¹¹ Dalam hal ini Pemerintah diamanatkan untuk membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana¹², yang telah dilaksanakan dengan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perpres No. 8/2008) yakni pembentukan BNPB, yang merupakan lembaga pemerintah

¹⁰ Pasal 1, UU 24/2007. Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) 21/2008 memperluas definisi ini: “peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.”

¹¹ Pasal 5, UU 24/2007

¹² Pasal 10, UU 24/2007

Kerangka nasional untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat

non-departemen yang setingkat dengan kementerian nasional. Tugas-tugas pokok BNPB meliputi memberikan pedoman dan instruksi pada penanggulangan bencana dan tanggap darurat, melaporkan kepada Presiden sekali sebulan dalam kondisi non-darurat dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana, dan menggunakan serta mengelola bantuan dana dari internasional dan nasional.¹³ Peraturan Pemerintah no 8/2008 menguraikan tentang posisi, tugas dan fungsi BNPB; organisasi, prosedur, pengangkatan dan pemberhentian dan koordinasi BNPB dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), yang harus dibentuk sesuai dengan UU 24/2007. Kepala BNPB berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.¹⁴

Pada tingkat daerah dibentuk BPBD tingkat propinsi dan kabupaten/kota.¹⁵ Struktur, tugas dan fungsi badan-badan daerah ini pada umumnya sejalan dengan sistem yang di pusat, yaitu BNPB¹⁶. Peraturan Pemerintah no 8/2008 menyatakan bahwa pembentukan BPBD dilakukan berkoordinasi dengan BNPB, dan mereka akan mengadakan rapat koordinasi dengan BNPB setidaknya dua kali per tahun.¹⁷

Dalam situasi bencana, Pemerintah memiliki kewenangan, antara lain, untuk menentukan status dan tingkat bencana nasional dan daerah, dan penentuan tersebut harus berdasarkan indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan fasilitas dan infrastruktur, cakupan daerah yang terkena bencana, dan dampak sosial-ekonomi.¹⁸ Presiden berwenang membuat keputusan 'status darurat bencana' untuk skala nasional, gubernur untuk darurat skala propinsi, dan bupati/walikota untuk darurat skala kabupaten/kota.¹⁹

UU 24/2007 memberikan kewenangan tertentu kepada BNPB untuk memudahkan penanganan darurat. Menurut UU ini, setelah pemerintah sesuai yurisdiksinya memutuskan status darurat bencana berdasarkan skala bencana tersebut, maka BNPB/BPBD memiliki 'kemudahan akses'²⁰ untuk:

- Mobilisasi sumber daya manusia, peralatan dan logistik
- Imigrasi, cukai, dan karantina
- Perizinan
- Pengadaan barang/jasa
- Pengelolaan dan pertanggungjawaban untuk uang dan/atau barang
- Penyelamatan
- Komando atas sektor/lembaga²¹

¹³ Pasal 12, UU 24/2007. BNPB diberi wewenang atas tugas-tugas lain untuk penanggulangan bencana, seperti memberikan pedoman dan petunjuk pada pencegahan bencana, rehabilitasi dan rekonstruksi, menetapkan standarisasi dan persyaratan penanggulangan bencana, melaporkan kepada Presiden sebulan sekali dalam kondisi normal, dan menyusun pedoman pembentukan badan penanggulangan bencana daerah. Selanjutnya, Pasal 13 mengatur bahwa fungsi BNPB adalah: untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi melalui tindakan yang cepat, tepat, efektif dan efisien, dan untuk mengkoordinasikan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan komprehensif.

¹⁴ Pasal 1, PP 8/2008

¹⁵ Pasal 18, UU 24/2007

¹⁶ Pasal 19-24, UU 24/2007

¹⁷ Pasal 63, PP 8/2008

¹⁸ Pasal 7(1)(c) dan (2), UU 24/2007

¹⁹ Pasal 51, UU 24/2007, dan Pasal 23, PP 21/2008

²⁰ Pasal 24, PP 21/2008

²¹ Pasal 50, UU 24/2007, dan Pasal 24, PP 21/2008

Meskipun tidak ada definisi ‘kemudahan akses’ yang jelas dalam UU, istilah itu dan proses yang terkait dengan itu menunjukkan bahwa BNPB memiliki hak istimewa tertentu dan akses prioritas di bidang-bidang yang tercantum di atas, yaitu akses pada fasilitas hukum untuk mempercepat operasi bantuan bencana. Dengan memiliki ‘kemudahan akses’, BNPB akan berada dalam posisi yang lebih baik dalam penyelamatan dan evakuasi, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pemulihan fungsi fasilitas dan infrastruktur penting.²² Peraturan Pemerintah No 21/2008 memberikan kewenangan kepada Kepala BNPB/BPBD untuk memobilisasi sumber daya manusia, peralatan dan logistik dari instansi/kementerian dan masyarakat²³ dan untuk mengirimkan sumber daya manusia, peralatan dan logistik. Kementerian dan Lembaga yang bersangkutan harus segera melakukannya dan menunjuk seorang pejabat untuk menjadi “perwakilan resmi untuk pengambilan keputusan” mereka.²⁴

Mobilisasi peralatan termasuk peralatan untuk transportasi darat, udara dan laut, evakuasi, kesehatan, persediaan air bersih, sanitasi dan alat berat, jembatan darurat, tenda dan tempat tinggal sementara. Mobilisasi logistik meliputi bahan makanan, pakaian, obat-obatan, dukungan air bersih dan sanitasi.²⁵

Peranserta Internasional

Undang-undang 24/2007 dan Peraturan Pemerintah 21/2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pasal 30 UU 24/2007 adalah dasar hukum untuk peranserta lembaga-lembaga internasional dan organisasi-organisasi asing non-pemerintah. Pasal ini menyatakan bahwa lembaga-lembaga internasional dapat berperan dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat perlindungan dari pemerintah bagi karyawan mereka.²⁶ Selanjutnya, Peraturan Pemerintah 21/2008 menetapkan bahwa lembaga-lembaga internasional dapat melaksanakan tugas memenuhi kebutuhan dasar dalam tanggap darurat²⁷, bersama Pemerintah. Pasal ini juga menyatakan bahwa Kepala BNPB berwenang mengendalikan mobilisasi perlengkapan dan logistik ke daerah bencana, yang berarti “penggunaan atau pengoperasian perlengkapan pertolongan yang datang dari luar Indonesia... untuk tanggap darurat bencana dalam bentuk kendaraan bermotor, pesawat terbang dan perlengkapan komunikasi.”²⁸

²² Pasal 26, PP 21/2008

²³ Pasal 25, PP 21/2008. Penjelasan pasal ini mengidentifikasi bahwa instansi/lembaga meliputi Badan SAR Nasional, TNI, POLRI, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan, dan Departemen Sosial, sedangkan “masyarakat” meliputi “relawan dan organisasi non-pemerintah” tapi tidak menyebutkan secara spesifik apakah nasional atau internasional atau keduanya.

²⁴ Pasal 27, PP 21/2008

²⁵ Penjelasan, Pasal 24, PP 21/2008

²⁶ Lihat juga, Pasal 11, PP 23/2008

²⁷ Pasal 52, PP 21/2008. Istilah ‘kebutuhan pokok’ termasuk bantuan untuk penyediaan air minum dan sanitasi, makanan, pakaian, layanan kesehatan, layanan psikososial, dan akomodasi serta tempat tinggal.

²⁸ Pasal 31, PP 21/2008 dan penjelasannya

Kerangka nasional untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat

Peraturan Pemerintah No. 21/2008 menetapkan bahwa ‘bantuan asing, apakah dalam bentuk personel, peralatan, atau logistik’, akan mendapatkan ‘kemudahan akses’ untuk imigrasi, bea cukai, dan karantina.²⁹

Untuk para personil bantuan bencana, ini berarti pemberian visa, ijin masuk, ijin tinggal terbatas dan ijin keluar.³⁰ Personil internasional harus memiliki surat penugasan dan rekomendasi dari lembaga internasional (atau pemerintah) mereka dan harus melapor ke kantor imigrasi. Kepala BNPB harus merekomendasikan pemberian visa dan perijinan mereka. Ijin Tinggal Terbatas tidak dapat diberikan melebihi waktu berlakunya tahap tanggap darurat. Selain itu, personil asing dapat memiliki akses ke daerah bencana dan Kepala BNPB/BPBD harus menentukan daerahnya sesuai dengan lokasi dan tingkat bencana.³¹ Untuk logistik dan perlengkapan, ‘kemudahan akses’ tidak hanya berarti dispensasi bea masuk dan pajak impor, tetapi juga dari biaya lain yang terkait dengan ijin masuk dan pengisian kembali bahan bakar, misalnya.³² Selanjutnya, akses ini harus mematuhi UU³³ dan harus mendapat rekomendasi dari Kepala BNPB.³⁴ Prosedur karantina umumnya dibebaskan, kecuali kalau ada “potensi bahaya”.³⁵

Selain itu, peraturan ini memberi BNPB memperoleh ‘kemudahan akses’ untuk membawa “perlengkapan dan/atau personil” ke wilayah Indonesia, termasuk tenaga asing dan perlengkapannya, untuk membantu penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat.³⁶ Personil asing meliputi personil militer asing atau personil asing dari negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia, dan/atau alat transportasi militer asing. Instansi/kementerian yang bertanggung jawab dalam bidang pertahanan dan/atau keamanan harus memberikan lisensi tertentu.³⁷ Para Kepala Lembaga/Kementerian terkait harus menyediakan ‘kemudahan akses’ kepada Kepala BNPB untuk mendapatkan ijin yang diperlukan. Dalam hal ini, ‘kemudahan akses’ berarti bahwa “ijin tertentu dapat diperoleh setiap saat, di setiap tempat, dan melalui sarana komunikasi yang mudah.”³⁸

²⁹ Pasal 32, Perka PNPB 21/2008. Selanjutnya, Pasal 13, Perka 23/2008 dan penjelasannya menyatakan bahwa lembaga-lembaga internasional yang berpartisipasi bersama, secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dengan lembaga-lembaga Indonesia, dapat diberikan “kemudahan” untuk langkah-langkah penanggulangan bencana sesuai dengan undang-undang. Undang-undang ini meliputi UU 10/1995 tentang Kepabeanaan yang telah diubah dengan UU 17/2006 tentang Perubahan atas UU 10/1995 tentang Kepabeanaan, Peraturan Pemerintah 19/1955 tentang Peraturan Pembebasan Umum Bea Masuk dan Bea Keluar untuk Keperluan Golongan-Golongan Pejabat dan Ahli Bangsa Asing yang tertentu, Peraturan Pemerintah 8/1957 tentang Pembebasan Bea Masuk Atas dasar Hubungan Internasional, dan Peraturan Pemerintah 6/1969 tentang Pembebasan Bea Masuk.

³⁰ Pasal 33, Perka PNPB 21/2008

³¹ Pasal 34, Perka PNPB 21/2008

³² Penjelasan, Pasal 32, PP 21/2008 dan Pasal 36, PP 21/2008

³³ Penjelasan, Pasal 36, PP 21/2008 menyebutkan UU 10/1995 tentang Kepabeanaan sebagaimana telah diubah dengan UU 17/2006 tentang Perubahan atas UU 10/1995 tentang Kepabeanaan, Peraturan Pemerintah 19/1955 tentang Peraturan Pembebasan Umum Bea Masuk dan Bea untuk keperluan Pejabat Asing Tertentu dan Kelompok Ahli, Peraturan Pemerintah 8/1957 tentang Pembebasan Bea Masuk Atas dasar Hubungan Internasional, dan Peraturan Pemerintah 6/1969 tentang Pembebasan Bea Masuk

³⁴ Penjelasan, Pasal 36, Peraturan 21/2008 mengatakan bahwa rekomendasi akan melampirkan surat estimasi nilai barang, bill of lading / airway bill, dan sertifikat sumbangan

³⁵ Pasal 37, PP 21/2008

³⁶ Pasal 38, PP 21/2008

³⁷ Penjelasan, Pasal 38, PP 21/2008

³⁸ Penjelasan, Pasal 38, PP 21/2008

Peraturan Pemerintah 23/2008: Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-pemerintah dalam Penanggulangan Bencana

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Partisipasi Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana (PP 23/2008) berisi tiga bab yang mengatur prosedur, pelaksanaan, pengawasan, dan pelaporan partisipasi internasional. Di sini dinyatakan bahwa tujuan dari partisipasi internasional adalah untuk mendukung pendayagunaan nasional dalam penanggulangan bencana, mengurangi ancaman bencana, risiko dan penderitaan, serta mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat.³⁹

Menurut Peraturan Pemerintah 23/2008, Kepala BNPB memiliki kewenangan untuk menentukan tingkat partisipasi internasional setelah bencana.⁴⁰ Lembaga-lembaga internasional yang ingin berpartisipasi dalam penanggulangan bencana di Indonesia harus menyiapkan proposal, nota kesepahaman (MoU), dan rencana kerja.⁴¹ Mereka harus mempersiapkan proposal tersebut dalam konsultasi dengan staf Kedutaan Besar Republik Indonesia, dan MoU dipersiapkan bersama dengan BNPB (atau Kementerian/Lembaga terkait di bawah koordinasi BNPB) dan melibatkan Kementerian Luar Negeri (Kemlu). Mereka harus mempersiapkan rencana kerja bersama dengan BNPB dan melibatkan Kementerian/Lembaga terkait (di bawah koordinasi BNPB).⁴² BNPB bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan pengajuan MoU dan rencana kerja.⁴³

Akan tetapi, selama tanggap darurat, lembaga internasional dapat memberikan bantuan darurat bencana tanpa melakukan prosedur tersebut.⁴⁴ Namun, mereka harus memberikan daftar personil, logistik dan perlengkapan serta lokasi kegiatan operasi di lapangan.⁴⁵ Mereka dapat melakukannya sebelum, pada saat, atau segera setelah tiba.⁴⁶ BNPB memberikan persetujuan berdasarkan kesesuaian daftar tersebut dengan kebutuhan tanggap darurat, berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga terkait. Jika lembaga internasional memberikan ‘bantuan darurat bencana’ dalam bentuk dana kepada pemerintah, tanpa operasi di lapangan, mereka harus menyerahkan atau mengirimkannya ke BNPB.⁴⁷ Apabila bantuan penanggulangan bencana dalam bentuk dana disediakan oleh negara asing, Kepala BNPB harus berkonsultasi dan berkoordinasi dengan Kemlu.⁴⁸

Selama tahap tanggap darurat, BNPB ‘memegang komando’⁴⁹ atas keterlibatan internasional, dan lembaga internasional dapat berperanserta secara “sendiri-sendiri, bersama-sama, dan/atau dalam hubungan kerja dengan mitra Indonesia”.⁵⁰

³⁹ Pasal 2, PP 23/2008

⁴⁰ Pasal 4, PP 23/2008

⁴¹ Pasal 5, PP 23/2008

⁴² Pasal 6, PP 23/2008

⁴³ Pasal 7, PP 23/2008

⁴⁴ Pasal 8, PP 23/2008

⁴⁵ Pasal 8, PP 23/2008

⁴⁶ Pasal 8 (3), PP 23/2008

⁴⁷ Pasal 8 (6), PP 23/2008

⁴⁸ Pasal 17 (1), PP 23/2008

⁴⁹ Pasal 10, PP 23/2008. Dalam melaksanakan partisipasi mereka, lembaga-lembaga internasional diminta untuk menyesuaikan dengan kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia pada tahap pra-bencana dan paska bencana. BNPB ‘mengkoordinasi’ partisipasi mereka dalam dua tahap.

⁵⁰ Lihat juga, Pasal 12, PP 23/2008

Kerangka nasional untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat

Organisasi-organisasi yang memberikan “bantuan inklusif” dalam tanggap darurat dapat berpartisipasi secara sendiri-sendiri, dan mereka yang memberikan “bantuan non-inklusif” dapat berpartisipasi ‘bersama-sama’ untuk saling melengkapi dengan lembaga-lembaga internasional lainnya.⁵¹ Perlu diketahui bahwa istilah ‘inklusif’ tidak dijelaskan dalam UU, namun para pelaku internasional dapat berperanserta bersama dengan mitra Indonesia (artinya dengan kementerian/lembaga dan LSM) sejauh mereka memiliki “visi dan misi yang sama”.

Mengenai prinsip dan standar, lembaga internasional dilarang mengaitkan dengan kegiatan yang “berlatar belakang politik atau keamanan nasional”, dan mereka harus “mempertimbangkan dan menghormati latar belakang sosial, budaya dan agama masyarakat setempat”.⁵² Dalam hal kewenangan, BNPB mengawasi kegiatan lembaga-lembaga internasional dalam penanggulangan bencana,⁵³ untuk itu mereka harus menyerahkan laporan kegiatannya kepada BNPB secara berkala, di “akhir masa tugasnya”, atau sewaktu-waktu kalau diminta.⁵⁴

Perka BNPB 22/2010: Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat

Untuk memberikan petunjuk tentang peranserta internasional seperti yang diuraikan dalam Peraturan Pemerintah 23/2008, terutama dalam kaitannya dengan penerimaan dan pengakhiran bantuan internasional, BNPB telah menyiapkan Pedoman Nomor 22 Tahun 2010 tentang Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non-Pemerintah selama Tanggap Darurat (Perka BNPB 22/2010). Perka ini disusun untuk memberikan panduan yang lebih rinci bagi BNPB dan para pemangku kepentingan terkait dalam hal fasilitasi dan pengelolaan bantuan internasional dalam tanggap darurat di Indonesia, seperti yang disebutkan dalam UU 24/2007 dan PP 23/2008.⁵⁵

Perka BNPB 22/2010 meliputi tiga tahap bantuan internasional dalam tanggap darurat: penerimaan, pengelolaan, dan pengakhiran. Selain itu, Pedoman ini juga mendefinisikan sejumlah istilah penting yang belum dijelaskan dalam UU 24/2007 dan kedua peraturan pemerintah, termasuk transportasi, barang, hibah dan sumbangan, penerimaan dan pengakhiran, personil tanggap darurat dan Posko Tanggap Darurat.⁵⁶

Dalam bab tentang penerimaan, Perka BNPB 22/2010 menjelaskan penerimaan dan pengelolaan bantuan internasional, serta distribusi barang. Menurut Pedoman tersebut, bantuan kemanusiaan internasional ‘didasarkan’ oleh besarnya bencana dan apakah melewati batas kemampuan Pemerintah untuk mengatasinya. Penerimaan bantuan juga tergantung pada pernyataan Pemerintah untuk menerima atau ‘terbuka’⁵⁷ bagi tawaran bantuan internasional sesuai dengan kebutuhan daerah yang terkena

⁵¹ Pasal 12, PP 23/2008

⁵² Pasal 14, PP 23/2008

⁵³ Pasal 15, PP 23/2008

⁵⁴ Pasal 16, PP 23/2008

⁵⁵ Pasal 1, Bagian C, Bab I, Perka BNPB 22/2010

⁵⁶ Bagian E, Bab I, Perka BNPB 22/2010. Selain prinsip-prinsip dalam Pasal 3 UU 24/2007, Bagian F dari Perka memerlukan pemberi/penerima bantuan menyetujui 17 prinsip, termasuk menghormati kedaulatan Indonesia, menghormati martabat dan hak-hak orang yang terkena dampak bencana, koordinasi dan kerjasama, dan akuntabilitas dan transparansi.

⁵⁷ Perhatikan penggunaan istilah ‘menerima’. Perka ini tidak menentukan prosedur untuk ‘meminta’ bantuan internasional. Ini adalah sejalan dengan pendekatan pemerintah Indonesia dalam ‘menyambut’ bantuan internasional daripada ‘meminta’ secara spesifik.

bencana. Kalau kedua ‘pemicu’ ini dinyatakan, maka mekanisme masuknya bantuan internasional meliputi empat langkah berikut:

1. Pemerintah mengeluarkan pernyataan mengenai penerimaan bantuan internasional. Jenis dan jumlah bantuan didasarkan pada hasil kaji cepat BNPB/BPBD;
2. BNPB mengirimkan surat edaran untuk menerima bantuan internasional kepada lembaga-lembaga internasional yang berisi ringkasan laporan situasi mengenai bencana, jangka waktu tanggap darurat, informasi tentang logistik dan peralatan yang sangat diperlukan, dan informasi tentang tenaga ahli profesional yang dibutuhkan;
3. Untuk menangani tanggap darurat di daerah tertentu, BNPB bekerja sama dengan instansi pemerintah kementerian/lembaga terkait dan lembaga pemerintah di tingkat provinsi/kabupaten/kota, akan membentuk Pos Komando Tanggap Darurat;
4. Untuk memfasilitasi masuknya bantuan internasional, BNPB bekerja sama dengan kementerian/lembaga dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota, akan menentukan pintu masuk untuk bantuan internasional - yaitu, pangkalan militer, bandara atau pelabuhan – dan membangun Pos Pendukung pada setiap pintu masuk.

Pembentukan Pos Pendukung ini mempunyai peran penting dalam menerima, mendaftarkan dan memproses bantuan internasional, dan terdiri dari wakil-wakil dari BNPB, Kementerian Pertahanan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian (Divisi Karantina), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Ditjen Imigrasi), Departemen Keuangan (Ditjen Bea dan Cukai), Kementerian Luar Negeri, POLRI, Kementerian Perdagangan (Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri), Kementerian Perhubungan, Badan Intelijen Negara (BIN), Badan Pengawasan Obat dan Makanan, dan Pemerintah Daerah serta BPBD.

Fungsi Pos Pendukung meliputi pendaftaran lembaga internasional dan organisasi asing non-pemerintah; pendaftaran untuk keluar masuk personil asing dan barang yang akan diekspor kembali ke negara yang membantu, pengurusan dan penerbitan ijin, pemantauan, imigrasi, cukai, ijin keamanan personil dan peralatan, dan karantina. Pos-pos Pendukung juga bertanggung jawab untuk mengeluarkan kartu identitas; dan penyimpanan logistik dan peralatan sebelum didistribusikan kepada masyarakat yang terkena dampak bencana.⁵⁸

Dalam hal pengelolaan bantuan internasional, pemberi bantuan harus membantu melakukan kajian cepat, penyelamatan dan evakuasi, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan kelompok rentan, dan memberikan rehabilitasi segera fasilitas vital dan infrastruktur.⁵⁹ Lingkup ini lebih luas daripada Peraturan Pemerintah 21/2008, yang membolehkan lembaga-lembaga internasional hanya dapat memenuhi kebutuhan dasar dalam tanggap darurat. Namun, UU 24/2007 memberikan kemungkinan lembaga-lembaga internasional untuk berperanserta dalam ‘kegiatan penanggulangan bencana’, yang, boleh jadi mencakup semua kegiatan tanggap darurat. Lembaga-lembaga internasional perlu memperhatikan hasil kajian dan informasi dari BNPB dan pemerintah daerah sebelum memutuskan melakukan kegiatannya, yaitu mereka harus mengkoordinasikan kajian mereka dengan Tim Kaji Cepat BNPB/BPBD, dan melaporkan hasilnya kepada BNPB/BPBD.

⁵⁸ Bagian A(2)(e)(2), Bab II, Perka BNPB 22/2010.

⁵⁹ Bagian B, Bab II, Perka BNPB 22/2010

Kerangka nasional untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat

Dalam hal jenis bantuan yang dapat disediakan lembaga-lembaga internasional, ada tiga jenis pokok: pendanaan dan bantuan hibah, barang, dan tenaga ahli.⁶⁰ Pendanaan dapat disumbangkan langsung ke BNPB, dan harus dicatat sesuai dengan peraturan. Hibah harus dikelola melalui mekanisme hibah BNPB dan dicatat berdasarkan Sistem Akuntansi Hibah Kementerian Keuangan (SIKUBAH). Lembaga-lembaga internasional tidak boleh melakukan kegiatan penggalangan dana di Indonesia. Barang harus dikemas, dikelompokkan dan diberi alamat yang jelas untuk pendistribusiannya. Jika bantuan ditujukan untuk penerima manfaat dengan kriteria tertentu, maka pemilihan penerima manfaat tersebut harus dikoordinasikan dengan pemerintah daerah.⁶¹ Bila memungkinkan, masyarakat juga harus dilibatkan dalam menentukan kriteria dan distribusi bantuan natura, dan distribusi bantuan natura tidak boleh menimbulkan atau meningkatkan konflik yang ada. Tenaga profesional atau ‘ahli’ asing seperti yang dimaksud dalam Perka ini harus memenuhi kualifikasi yang disyaratkan dan ditetapkan oleh kementerian/lembaga teknis terkait untuk dapat beroperasi di negara ini.⁶²

Untuk pemberian bantuan internasional, setiap pelaku asing harus mendapatkan izin pemerintah.⁶³ Perka 22/2010 mengatur tentang ketentuan umum dan proses khusus perijinan yang akan diberikan oleh ‘Pos Pendukung’, dalam menetapkan proses pemberian izin masuk, izin tinggal terbatas dan izin keluar sebagaimana dimaksud dalam PP No 21 tahun 2008.⁶⁴ Namun, undang-undang maupun PP 23 tidak menyebutkan proses perijinan tersebut. Untuk mengatasi hal ini, Perka memberikan catatan bahwa proses perijinan harus dilakukan “sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku”.⁶⁵

Beberapa ketentuan dalam Perka menegaskan kembali pemberian keringanan dan fasilitas khusus yang telah disebutkan dalam Undang-undang dan PP, sedangkan ketentuan lain memberikan panduan lebih lanjut tentang hal penting mengenai masuk dan beroperasinya yang belum diatur dalam undang-undang atau PP. Sebagai contoh:

- Personil asing/lembaga internasional dapat membawa mata uang asing dan rupiah masuk dan keluar Indonesia sesuai dengan peraturan moneter dan mendapatkan nilai tukar yang sah.
- Koordinasi dengan kedutaan untuk memastikan, apabila tenaga asing tersebut perlu membuka rekening bank pribadi untuk kebutuhan operasional dalam bantuan internasional
- Kementerian/lembaga pemerintah yang terkait dapat memberikan layanan di luar jam kerja untuk memfasilitasi pemberian bantuan internasional
- ‘Fasilitas legal domestik’ dapat diberikan kepada lembaga-lembaga internasional (meskipun tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang cakupannya)
- Negara yang akan menggunakan bantuan militer harus memperoleh Ijin Keamanan (Security Clearance) yang dikeluarkan oleh Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (Mabas TNI).

⁶⁰ Bagian C, Bab II, Perka BNPB 22/2010

⁶¹ Paragraf 2(b), Bagian C, Bab II, Perka BNPB 22/2010

⁶² Bab 2, Bagian C(3), Perka BNPB 22/2010

⁶³ Bagian D, Bab II, Perka BNPB 22/2010

⁶⁴ Pasal 12, UU 24/2007

⁶⁵ Bagian D, Bab II, Perka BNPB 22/2010

- Penggunaan perlengkapan dalam bentuk pesawat atau kapal dari suatu negara harus memiliki Ijin Keamanan yang dikeluarkan oleh Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (Mabes TNI).
- Personil dari negara-negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik tidak boleh melaksanakan bantuan kemanusiaan di Indonesia.⁶⁶ Hal ini dapat membingungkan, karena penjelasan dalam PP 21/2008 membolehkan 'kemudahan akses' untuk pemberian ijin kepada personil militer dan non-militer asing dari negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia, asalkan mereka memiliki 'ijin khusus dari badan/lembaga yang bertanggung jawab dalam sektor pertahanan, keamanan atau hubungan luar negeri'.⁶⁷

Perlu dicatat bahwa ijin untuk membawa mata uang asing dan pemberian fasilitas hukum domestik akan diperkuat kalau kedua hal tersebut terkait secara spesifik dengan undang-undang bank sentral dan ketentuan hukum memberikan dasar hukum bagi pemberian ijin dan fasilitas tersebut.

Perka BNPB 22/2010 juga menjelaskan beberapa proses khusus untuk fasilitasi personil dan barang, serta beberapa proses khusus yang menambah fasilitas hukum baru yang tercantum dalam PP 23/2008, seperti fasilitas untuk larangan impor dan prosedur impor/ekspor, dan ijin untuk mengekspor kembali barang-barang bantuan. Namun, banyak isi Perka BNPB 22/2010 diambil dari undang-undang atau PP. Beberapa proses tampaknya akan menimbulkan pekerjaan tambahan bagi lembaga-lembaga internasional yang mungkin bisa menjadi hambatan dalam hal mendapatkan 'kemudahan akses', misalnya, syarat untuk memberikan salinan paspor dan foto berwarna personil untuk ijin masuk. Proses tertentu yang lain terkesan tidak konsisten dengan pemberian 'kemudahan akses', seperti pemberlakuan prosedur keadaan normal terkait dengan inspeksi dan karantina.

Dalam hal biaya, lembaga internasional harus menanggung biaya pemberian bantuan internasional (termasuk pengurusan logistik, peralatan dan personil, pengemasan, pelabelan dan distribusi, serta penghancuran/pembuangan barang yang tidak terpakai), dan pemerintah tidak bertanggung jawab atas kerugian yang dialami lembaga internasional karena tindakan pelanggaran atau kelalaian selama memberikan bantuan.⁶⁸

Perka ini juga menjelaskan tentang 'pemantauan oleh Pemerintah dan masyarakat' terhadap bantuan internasional, dan mengharuskan lembaga-lembaga internasional menyerahkan laporan pelaksanaan tertulis secara rutin kepada BNPB dan pemerintah daerah dalam rapat-rapat koordinasi untuk mengevaluasi kemajuan mereka.⁶⁹ Akan tetapi tidak ada ketentuan mengenai bagaimana masyarakat melakukan tugas-tugas pemananaan. Berbagai laporan yang harus diserahkan lembaga-lembaga internasional meliputi laporan berkala, laporan akhir, dan laporan sewaktu-waktu yang diminta oleh BNPB. Setelah keseluruhannya lengkap, BNPB akan melaporkannya kepada publik.

Akhirnya, penghentian bantuan internasional dilakukan Pemerintah dengan mengeluarkan pernyataan tentang pengakhiran masa tanggap darurat, atau,

⁶⁶ Bagian D (1) (d), Bab II, Perka BNPB 22/2010

⁶⁷ Pasal 38 (1), Penjelasan Perka BNPB 21/2008

⁶⁸ Bagian C dan D, Bab III, Perka BNPB 22/2010

⁶⁹ Bagian E, Bab III, Perka BNPB 22/2010

Kerangka nasional untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat

saat batas waktu untuk penghentian telah ditetapkan (biasanya pada saat awal pemberian bantuan internasional).⁷⁰ Pada saat berakhirnya tanggap darurat, BNPB akan menghentikan bantuan internasional dengan mengeluarkan surat edaran yang antara lain menyebutkan tanggal penghentian. Perlu diketahui bahwa Pemerintah tidak berkewajiban untuk konsultasi dengan lembaga-lembaga internasional sebelum mengakhiri bantuan internasional. Hal ini dapat menimbulkan kesulitan bagi pihak-pihak internasional yang membantu, yang tidak selalu menyadari tanggal berapa bantuan mereka tidak diperlukan lagi, dan kapan masa pemulihan akan dimulai, hal ini dapat berdampak pada pendanaan dan penyusunan program bantuan bencana.

⁷⁰ Bab V, Perka BNPB 22/2010

Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia
Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana
Internasional di Indonesia

Bab 3

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

Bab ini secara singkat mempertimbangkan kerangka hukum Indonesia untuk tanggap darurat dan peranserta internasional dibandingkan dengan Pedoman IDRL, dan mengacu pada hukum internasional terkait lainnya yang sesuai dalam konteks ini, dan aturan yang telah dijadikan dasar dalam pembuatan Pedoman IDRL. Tabel yang berisi perbandingan antara kerangka hukum dan Pedoman IDRL dapat dilihat dalam Lampiran C. Selama wawancara yang dilakukan untuk laporan ini, beberapa pemangku kepentingan kunci menekankan pentingnya Pedoman IDRL dalam membentuk kerangka hukum Indonesia untuk penanganan darurat bencana sejak berlakunya UU 24/2007, dan terutama dalam menyusun Peraturan Pemerintah 23/2008 and Perka 22/2010.⁷¹ Seperti yang telah disebutkan dalam pendahuluan laporan ini, PMI dan IFRC, bersama para mitra yang lain seperti UN-OCHA, berperan aktif dalam memastikan bahwa kerangka hukum untuk tanggap darurat bencana di Indonesia yang dikembangkan mencerminkan inti gagasan yang terkandung dalam Pedoman IDRL, sehingga bantuan internasional dapat diberikan kepada Indonesia secara cepat dan efisien.

Pedoman IDRL mencakup bantuan darurat bencana maupun bantuan pemulihan awal. Menurut Pedoman ini, 'bantuan darurat bencana' berarti "barang dan jasa yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan mendesak masyarakat yang terkena bencana", sedangkan bantuan pemulihan awal didefinisikan sebagai "barang dan jasa yang ditujukan untuk memulihkan atau memperbaiki kondisi awal kehidupan masyarakat yang terkena dampak bencana, termasuk inisiatif untuk meningkatkan ketahanan dan mengurangi risiko, yang diberikan awal waktu, sebagaimana yang ditentukan oleh Negara yang terkena dampak, setelah kebutuhan mendesak masyarakat yang terkena dampak bencana telah dipenuhi."⁷²

Pedoman IDRL terdiri dari lima bagian utama: tanggung jawab pokok; peringatan dini dan kesiapsiagaan; penerimaan dan penghentian bantuan bencana internasional dan bantuan pemulihan awal; kelayakan untuk mendapatkan fasilitas hukum dan fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasi. Halaman-halaman berikut membahas kerangka hukum yang ada di Indonesia, tentang penanggulangan bencana dan tanggap darurat bencana seperti yang diuraikan dalam bab sebelumnya, dengan memperhatikan kelima bagian utama tersebut. Perhatian khusus akan difokuskan pada ketentuan-ketentuan dalam kerangka hukum yang berkaitan dengan tanggap darurat bencana dan fasilitasi bantuan internasional, untuk menjadi dasar pertimbangan pelaksanaan dan dampak Undang-undang, serta peraturan dan pedoman yang menyertainya, dalam bentuk studi kasus yang diuraikan dalam bab empat.

Perlu dicatat bahwa lingkup Pedoman IDRL lebih luas daripada lingkup tahap tanggap darurat yang diuraikan dalam kerangka hukum di Indonesia. Salah satu dampak dari hal tersebut adalah bahwa Pedoman IDRL merekomendasikan agar pemberian beberapa fasilitas hukum diperluas sampai tahap awal bantuan pemulihan, sedangkan kerangka hukum Indonesia saat ini membatasi 'kemudahan akses' untuk tahap tanggap darurat saja. Karena banyak masalah yang timbul dan dihadapi lembaga-lembaga internasional dalam memberikan bantuan dapat berlanjut sampai tahap pemulihan awal, kerangka hukum nasional yang sekarang hanya dapat memastikan bahwa lembaga-lembaga internasional dapat terus memperoleh dan/atau mulai memperoleh kemudahan akses dengan cara memperpanjang masa tahap tanggap darurat – mungkin dengan mengubah tanggal berakhirnya masa darurat bencana.

⁷¹ Misalnya, selama wawancara dengan UN OCHA, 24 Agustus 2012

⁷² Paragraf 2, Pedoman IDRL. Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991)

I. Tanggung jawab pokok

Pedoman IDRL mengakui bahwa negara yang terkena bencana memegang tanggung jawab utama untuk penanggulangan bencana.⁷³ Namun, jika negara tersebut menyatakan bahwa dampak dari bencana melebihi kemampuan nasional untuk menanggulangi secara efektif, mereka harus mencari bantuan regional/internasional.⁷⁴ Selain itu, Pedoman IDRL mengakui bahwa setiap negara memiliki hak kedaulatan untuk mengkoordinasikan, mengatur dan mengawasi bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan awal yang disediakan di wilayahnya, sesuai dengan hukum internasional.⁷⁵

Pedoman IDRL menyatakan bahwa para pemberi bantuan darurat bencana internasional harus mematuhi hukum nasional dan internasional yang berlaku, berkoordinasi dengan pemerintah, dan menghormati martabat orang-orang yang terkena dampak bencana.⁷⁶ Mereka juga mendorong negara-negara untuk memastikan bahwa bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan awal diberikan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, netralitas dan imparialitas, serta secara non-diskriminatif, non-politis, non-penyebaran agama, non-komersial, dan berbasis kemandirian.⁷⁷ Bantuan juga harus diusahakan untuk memenuhi standar minimum dalam kualitas dan akuntabilitas (misalnya memenuhi kebutuhan khusus dari kelompok rentan, memastikan koordinasi antar pelaku, menghormati budaya dan adat setempat, memperkuat ketangguhan, dilakukan secara terbuka dan transparan, dll).⁷⁸

Dengan mempertimbangkan hal di atas, kerangka hukum yang ada di Indonesia saat ini secara eksplisit telah menetapkan Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk penanggulangan bencana, tergantung pada skala bencana. Dalam kerangka ini dinyatakan bahwa lembaga-lembaga internasional dapat berpartisipasi dalam penanggulangan bencana, termasuk tanggap darurat, dan menetapkan peraturan tersendiri untuk melaksanakannya. Selama situasi tanggap darurat, BNPB berwenang untuk memberikan persetujuan kepada lembaga internasional untuk berpartisipasi sesuai kebutuhan, yang ditentukan dengan melalui kajian yang cepat dan tepat dan penetapan status darurat bencana. Pemerintah pusat maupun daerah juga bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan penanggulangan bencana (tergantung pada skala bencana, seperti yang disebutkan di atas) dan membentuk 'pos komando' untuk mengkoordinasi, mengontrol, memantau dan mengevaluasi berbagai kegiatan operasi tanggap darurat.

Prinsip-prinsip dan tujuan UU 24/2007 mengindikasikan komitmen Pemerintah untuk memastikan bahwa penanganan bencana sesuai dengan prinsip-prinsip dan standar yang relevan, seperti yang tertuang dalam Pedoman IDRL. Sebagai contoh,

⁷³ Paragraf 3, Pedoman IDRL. Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991), UN GA Resolution 57/150 (2002), dan Hyogo Framework of Action (2005) (setelah ini akan disebut sebagai Hyogo Framework).

⁷⁴ Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991), dan Hyogo Framework

⁷⁵ Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991)

⁷⁶ Paragraf 4, Pedoman IDRL. Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991), Oslo Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, updated 2006 (Oslo Guidelines), dan Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (Sphere Handbook).

⁷⁷ Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991), Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship (2003), Code of Conduct for the Red Cross/Red Crescent Movement and NGOs in Disaster relief (1994) (RC/NGO Code of Conduct), Food Aid Convention of 1999, Sphere Handbook, dan United Nations Charter.

⁷⁸ Lihat Sphere Handbook, Food Aid Convention of 1999, RC/NGO Code of Conduct, dan Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship (2003).

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

prinsip-prinsip ini meliputi tentang kesesuaian, koordinasi, transparansi, non-diskriminasi dan non-penyebaran agama, sedangkan dalam tujuannya antara lain adalah menghormati budaya lokal.⁷⁹ Selain itu, Bab V UU ini menetapkan hak-hak masyarakat, termasuk untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dalam kegiatan penanggulangan bencana.⁸⁰ Berdasarkan undang-undang ini, penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi pemenuhan kebutuhan dasar dan perlindungan bagi kelompok rentan. Berdasarkan PP 21/2008 lembaga internasional dapat bekerja mendampingi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi penduduk yang terkena dampak bencana. Hal ini didukung oleh Perka BNPB 22/2010, yang membolehkan lembaga-lembaga internasional untuk berpartisipasi dalam lingkup yang lebih luas dari tanggap darurat termasuk kajian cepat, penyelamatan dan evakuasi, penyediaan kebutuhan dasar, perlindungan kelompok rentan dan pemulihan segera terhadap sarana dan prasarana yang vital.⁸¹

Dalam Peraturan Pemerintah 23/2008 dinyatakan bahwa pada tahap tanggap darurat, lembaga-lembaga internasional dapat memberikan bantuan darurat bencana jika mereka menyerahkan daftar personil, barang bantuan, dll untuk mendapat persetujuan BNPB. Hal ini dapat membantu memastikan bahwa jenis bantuan yang diberikan memenuhi dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terkena dampak bencana, berkoordinasi dengan otoritas terkait di dalam negeri (misalnya BNPB), diberikan secara transparan, dan juga sesuai dengan prinsip-prinsip inti dan standar lainnya sebagaimana tercantum dalam Pedoman IDRL. Menurut UU, lembaga-lembaga internasional dilarang terlibat dalam masalah politik atau keamanan, dan mereka harus memperhatikan dan menghormati perbedaan latar belakang sosial, budaya dan agama. Selanjutnya, Perka 22/2010 mewajibkan pemberi bantuan untuk menyetujui dan mematuhi prinsip 17 - termasuk menghormati kedaulatan, memastikan dampak positif, memberikan bantuan yang berkualitas, dan memberikan bantuan sesuai kebutuhan.

Walaupun kerangka hukum secara jelas telah mempertimbangkan tanggung jawab pokok seperti dituangkan dalam Pedoman IDRL, kerangka hukum tidak memberikan mekanisme yang jelas dalam pelaksanaannya atau memastikan bahwa prinsip-prinsip tersebut ditegakkan - kecuali prosedur untuk memperbolehkan para pelaku internasional berperanserta dalam penanggulangan bencana atau tanggap darurat. Dalam memberikan bantuan internasional dalam bentuk barang bantuan, lembaga internasional harus melibatkan masyarakat dalam penyalurannya; dan dalam memberikan bantuan tenaga ahli, maka tenaga ahli tersebut harus memenuhi kualifikasi yang disyaratkan dan ditetapkan oleh kementerian teknis. Meskipun ada panduan yang jelas dalam Pedoman IDRL, kerangka hukum ini belum mengaitkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan berupa kelayakan untuk memperoleh fasilitas hukum, yang menjadi dasar bagi mekanisme untuk persetujuan partisipasi dalam tanggap darurat.

II. Peringatan dini dan kesiapsiagaan

Menurut Pedoman IDRL, Negara harus menetapkan prosedur untuk kemudahan berbagi informasi tentang bencana secara cepat, untuk meminimalkan dampak lintas batas

⁷⁹ Pasal 3 dan 4, UU 24/2007

⁸⁰ Article 26 (1) (e), Law 24/2007

⁸¹ Bagian B, Bab II, Perka BNPB 22/2010

dan memaksimalkan efektivitas bantuan internasional. Pedoman ini juga mendorong setiap Negara untuk memberlakukan kerangka hukum, kebijakan dan kelembagaan dan perencanaan penanggulangan bencana yang komprehensif, dan mengerahkan sumber daya yang memadai untuk memastikan efektivitasnya, dengan dukungan dari organisasi-organisasi internasional dan regional sesuai kegunaannya.⁸² Kerangka ini harus dapat menangani inisiasi, fasilitasi, transit dan regulasi bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan awal secara memadai; melakukan koordinasi yang efektif dengan pertimbangan melibatkan Koordinator Bantuan Darurat PBB, dan secara jelas menunjuk lembaga-lembaga pemerintah yang bertanggung jawab dan berwenang di bidang ini. Perlu dipertimbangkan untuk membentuk “penanggung jawab (focal point)” dari para pelaku internasional dan pemerintah. Jika diperlukan dan sesuai, pemerintah harus mendorong pelaku domestik lainnya yang memiliki kewenangan yang sesuai untuk melaksanakan pedoman ini.

Ketentuan tentang peringatan dini telah dimasukkan seluruhnya dalam UU 24/2007⁸³, termasuk penyebaran informasi peringatan bencana dan upaya masyarakatnya. Dalam hal perencanaan, UU 24/2007 mewajibkan Pemerintah untuk menyiapkan berbagai dokumen perencanaan penanggulangan bencana. Selain itu, PP 21/2008 menetapkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus mengembangkan rencana penanggulangan bencana lima tahunan.⁸⁴ Ketentuan tentang pendanaan dan alokasi sumber daya yang memadai untuk penanggulangan bencana di tingkat domestik diatur dalam peraturan tersendiri ‘mengenai pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana’ (PP 22/2008), yang mencakup ketentuan untuk anggaran penanggulangan bencana nasional, dana kontingensi untuk bencana, dan dana ‘siap pakai’ untuk bencana, yang dialokasikan dalam anggaran BNPB untuk kegiatan tanggap darurat.⁸⁵

Dalam hal pendanaan dari pemberi bantuan internasional, menurut Pasal 8 PP 23/2008, lembaga-lembaga internasional dapat memberikan atau mengirim ‘bantuan darurat bencana’ dalam bentuk dana langsung ke BNPB. Selanjutnya Perka 22/2010 menguraikan tentang dana sumbangan lembaga-lembaga internasional, dengan mengkonfirmasi bahwa dana dapat disumbangkan langsung kepada BNPB “sesuai dengan peraturan yang berlaku”.

III. Inisiasi dan penghentian

Pedoman IDRL merekomendasikan bahwa pada prinsipnya bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal harus mendapatkan persetujuan dan berdasarkan permintaan negara yang bersangkutan.⁸⁶ Negara tersebut harus memutuskan secara cepat apakah akan meminta bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal dengan mengkaji kebutuhan dan mengkomunikasikan keputusan dengan segera. Harus dipertimbangkan bahwa untuk melakukan kajian kebutuhan bersama dengan PBB dan pihak internasional lainnya, serta permintaan dan pemberian bantuan harus dijelaskan secara spesifik mengenai jenis dan jumlah barang, jasa dan keahlian yang

⁸² Paragraf 8, Pedoman IDRL. Lihat Prioritas 1 dan 5, *Hyogo Framework*

⁸³ Lihat Pasal 44, 45 dan 46, UU 24/2007

⁸⁴ Pasal 6, PP 21/2008

⁸⁵ Lihat Pasal 5 dan 6, PP 22/2008

⁸⁶ Paragraf 10, Pedoman IDRL. Lihat UN GA Resolution 46/182 (1991) dan *Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, ASEAN 2005 (AADMER).

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

tersedia atau dibutuhkan.⁸⁷ Selain itu, negara yang bersangkutan diharapkan dapat menyebutkan jenis barang dan jasa tertentu yang tidak diperlukan. Negara tersebut juga harus menginformasikan kepada pihak internasional yang akan berperantara tentang hukum dan peraturan yang berkaitan dengan masuk dan beroperasinya bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal.

Berdasarkan UU 24/2007, tanggap darurat meliputi kajian cepat dan tepat tentang lokasi, kerusakan dan sumber daya, dan penetapan mengenai status darurat bencana. Penetapan status darurat tergantung pada tingkat keparahan bencana. Sebagai contoh, Presiden menetapkan darurat bencana pada tingkat nasional, gubernur pada tingkat provinsi, dan bupati atau walikota pada tingkat kabupaten atau kota. Dengan tidak adanya peraturan presiden yang seharusnya memberikan pedoman dalam menentukan tingkat dan status bencana (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU 24/2007), maka bagaimana pelaksanaan ketentuan ini tidak terlalu jelas, tingkat pemerintahan mana yang menentukan skala bencana, agar dapat menyatakan status darurat, hal ini cenderung berubah dalam praktek. Setelah penetapan status darurat – yang diasumsikan bahwa tahap tanggap darurat telah dimulai – maka BNPB memiliki ‘kemudahan akses’ terhadap fasilitas hukum untuk menjalankan penanganan darurat. Dalam PP No 23/2008, lembaga internasional dapat memberikan bantuan darurat bencana dengan menyerahkan daftar personil, logistik dan peralatan, sebelum, selama atau setelah bencana, dan BNPB dapat memberikan persetujuan berdasarkan daftar dan kebutuhan untuk penanganan bencana.

Pedoman 22/2010 mengatur inisiasi dan penghentian bantuan internasional secara lebih spesifik, menata bagaimana bantuan internasional dapat ‘dipicu’ dan mekanisme penerimaannya. Mekanisme ini mengharuskan Pemerintah untuk mengirim surat edaran yang berisi, antara lain, lamanya tahap tanggap darurat, dan informasi tentang personil, logistik dan peralatan yang dibutuhkan.

Mengenai penggunaan aset militer, Panduan IDRL menyatakan bahwa pengerahannya untuk bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal hanya atas permintaan negara yang bersangkutan atau dengan pernyataan persetujuan, setelah mempertimbangkan pilihan pihak sipil.⁸⁸ Syarat dan ketentuan pengerahan aset militer tersebut harus disepakati terlebih dahulu. Menurut penjelasan pasal 38, PP No. 21/2008, ijin khusus perlu didapatkan dari instansi/lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertahanan dan keamanan agar dapat memperoleh fasilitas ‘kemudahan akses’ untuk aset militer. Perka No. 22/2010 juga berisi petunjuk bagi negara-negara yang ingin menggunakan aset militer, diharuskan mendapatkan izin keamanan dari Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan mengajukan permintaan tertulis kepada Kementerian Pertahanan dan TNI dalam koordinasi BNPB, untuk mendapatkan persetujuan Kementerian Pertahanan.

Menurut Pedoman IDRL, ketika ingin mengakhiri bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal, Negara yang bersangkutan harus memberikan informasi yang tepat, dan berkonsultasi dengan para pemberi bantuan internasional.⁸⁹ Perka No. 22/2010 memberikan Pemerintah dua cara untuk mengakhiri bantuan internasional:

⁸⁷ Lihat AADMER dan *Tampere Convention mengenai the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*, 1998 (juga disebut Tampere Convention) (Indonesia bukan penandatangan pada konvensi ini)

⁸⁸ Paragraf 11, Pedoman IDRL. Lihat Pedoman Oslo dan AADMER

⁸⁹ Paragraf 12, Pedoman IDRL. Lihat *Tampere Convention*

pertama dengan mengeluarkan pernyataan pengakhiran, atau, kedua, dengan menghentikan bantuan internasional sebelum batas waktu yang ditetapkan pada saat awal bantuan internasional, misalnya diterbitkannya surat edaran yang menyatakan bahwa bantuan internasional kapan akan dihentikan.⁹⁰ Jika tanggal untuk penghentian telah diputuskan pada saat awal bantuan internasional, ini dapat diperpanjang, atau diakhiri lebih awal, tergantung pada kebutuhan dan skala tanggap bencana.⁹¹

Setelah tahap tanggap darurat berakhir, BNPB diharuskan mengeluarkan surat edaran yang mengakhiri bantuan internasional untuk tahap itu, tercantum 'tanggal yang telah ditetapkan' di mana masa tanggap darurat dinyatakan selesai. Perka ini mengatur tentang prosedur pemberian bantuan internasional selama tahap pemulihan awal.

Keseluruhan proses inisiasi dan penghentian bantuan internasional tersebar di undang-undang, peraturan dan pedoman. Sementara Perka No. 22/2010 menetapkan prosedur untuk menentukan inisiasi dan penghentian bantuan internasional, prosedur ini perlu dimuat dalam undang-undang agar memiliki kerangka hukum yang kuat. Peserta lokakarya konsultasi untuk penyusunan laporan ini juga menyoroti pentingnya membuat perbedaan yang lebih jelas dalam kerangka hukum antara keadaan darurat dan tahap pemulihan awal, termasuk untuk inisiasi dan penghentian setiap tahapan. Hal ini untuk menghindari kebingungan bagi pelaku internasional yang menangani tahapan yang berbeda dari tanggap darurat bencana, dan untuk memastikan bahwa kebutuhan untuk setiap tahap secara luas dipahami. Juga dicatat bahwa organisasi internasional harus diberi tahu sebelum bantuan internasional dihentikan, sehingga mereka mengetahui tanggal penghentian dan dapat mengurangi kegiatan operasi mereka sesuai dengan tanggal tersebut.⁹²

IV. Kelayakan untuk memperoleh fasilitas hukum

Pedoman IDRL merekomendasikan adanya pemberian Negara berupa, serangkaian fasilitas hukum kepada negara-negara asing dalam hal bantuan darurat bencana atau bantuan pemulihan awal.⁹³ Selain itu, juga dinyatakan bahwa, sesuai dengan hukum internasional, Negara berhak menentukan lembaga-lembaga internasional mana saja yang memenuhi syarat untuk menerima fasilitas tersebut, ini adalah hak prerogatif negara.⁹⁴ Disarankan agar setiap negara menetapkan kriteria yang disyaratkan bagi lembaga-lembaga internasional untuk mendapatkan ijin, termasuk kesediaan dan kemampuan untuk bertindak sesuai dengan prinsip dan standar kemanusiaan. Setiap persyaratan tambahan yang dikenakan pada para pelaku internasional tidak boleh menghambat ketepatan penyediaan bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan awal.

Idealnya, penentuan kelayakan untuk mendapatkan fasilitas hukum harus bisa dilakukan sebelum bencana, atau segera setelah bencana terjadi. Prosedur permohonannya harus sederhana dan cepat, informasinya diuraikan secara jelas dan tersedia secara bebas. Persyaratan ini dapat disebarluaskan melalui pemberitaan

⁹⁰ Bab V, Perka BNPB 22/2010

⁹¹ Bab V, Perka BNPB 22/2010

⁹² Lihat hal 6, "IFRC IDRL consultation workshop report (2013)" dapat diperoleh online di <http://www.ifrc.org/PageFiles/124509/IDRL%20in%20Indonesia%20-%20Workshop%20Report%20-%20Final.pdf> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

⁹³ Untuk fasilitas hukum ini lihat paragraf 13, Pedoman IDRL

⁹⁴ Paragraf 14, Pedoman IDRL

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

nasional, perjanjian bilateral, atau sistem akreditasi regional/internasional, atau sistem pendaftaran sebagaimana diatur dalam contoh yang diterbitkan *IFRC Model Act for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (model undang-undang untuk fasilitasi dalam negeri dan peraturan bantuan bencana internasional dan bantuan pemulihan awal).⁹⁵ Hak memperoleh fasilitas hukum harus didasarkan atas pemenuhan persyaratan yang berlaku sesuai dengan prinsip-prinsip dan standar yang dibahas di atas. Namun, Pedoman juga menetapkan bahwa hak atas fasilitas hukum tidak harus diubah secara sewenang-wenang, berlaku surut atau tanpa pemberitahuan sesuai keadaan.⁹⁶

Dalam kasus Indonesia, setelah keputusan tentang status darurat ditetapkan, BNPB memiliki 'kemudahan akses' dan tingkat yang lebih tinggi atas fungsi-fungsi respon dan fasilitas hukum yang diperlukan. Untuk fasilitas hukum yang bermanfaat bagi para pelaku pemberi bantuan internasional, khususnya proses imigrasi, karantina dan perizinan, PP 21/2008 mengatur bahwa ini akan tersedia untuk personel asing, peralatan, atau logistik.⁹⁷ Sesuai Perka 22/2010, inisiasi bantuan internasional bisa dipicu oleh besarnya bencana, sehingga membutuhkan bantuan dari organisasi internasional, atau kalau pemerintah membuat pernyataan untuk menerima tawaran bantuan internasional.⁹⁸

Seperti telah disebutkan sebelumnya, persetujuan oleh BNPB atas partisipasi internasional dalam penanggulangan bencana dalam arti umum tidak dikaitkan dengan kepatuhan pada prinsip-prinsip dan standar kemanusiaan, melainkan berupa lembaga internasional mengajukan proposal, MoU dan rencana kerja, sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Pemerintah 23/2008. Akan tetapi, dalam masa darurat, lembaga internasional dan LSM asing dapat memberikan bantuan secara langsung tanpa melalui prosedur administratif ini, asalkan mereka memberikan daftar personal, logistik, perlengkapan dan lokasi kegiatan.⁹⁹

Metode tanggap darurat ini tampaknya relatif sederhana, yang dapat membantu untuk memperlancar pemberian bantuan internasional selama bencana. Akan tetapi, metode ini tidak memberikan mekanisme untuk mengevaluasi apakah suatu organisasi memenuhi kriteria tertentu seperti yang tercantum dalam Pedoman IDRL dan Model Act for International Assistance. Walaupun metode umum untuk penanggulangan bencana yang berupa pengembangan proposal, MOU atau rencana kerja bisa jadi merupakan prosedur yang lebih panjang¹⁰⁰, metode prosedur ini dapat membolehkan BNPB untuk mencegah partisipasi lembaga internasional yang tidak mampu atau tidak mau memberikan bantuan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan dan standar yang pokok dengan mengidentifikasinya awal dalam pengajuan atau proposal bantuan mereka. Hal ini dijabarkan lebih lanjut dalam Penjelasan PP No. 23/2008, yang

⁹⁵ Lihat *IFRC, Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (2013) dapat diperoleh online di <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/model-act-on-idrl/> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

⁹⁶ Lihat Paragraf 14(5), Pedoman IDRL

⁹⁷ Pasal 32, PP 21/2008

⁹⁸ Bab II, A(1), Perka BNPB 22/2012

⁹⁹ Pasal 8, PP 23/2008

¹⁰⁰ Beberapa peserta lokakarya konsultasi yang diselenggarakan pada Juli 2013 menyatakan keberatan bahwa keharusan mengembangkan MoU merupakan persyaratan yang birokratis dan rumit dan suatu mekanisme yang lebih efisien seharusnya dikembangkan. Lihat hal 5, "IFRC IDRL consultation workshop report (2013)" dapat diperoleh online di <http://www.ifrc.org/PageFiles/124509/IDRL%20in%20Indonesia%20-%20Workshop%20Report%20-%20Final.pdf> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

menyatakan bahwa lembaga-lembaga internasional harus menempatkan prinsip-prinsip kemanusiaan sebagai tujuan mereka, dan bahwa bantuan harus diberikan tanpa membedakan latar belakang etnis, agama, budaya, sosial, ekonomi atau politik. Selanjutnya, Penjelasan PP No. 23/2008 menyatakan bahwa bantuan mereka harus dilaksanakan sesuai dengan hukum internasional dan nasional yang berlaku, termasuk hukum hak asasi manusia.¹⁰¹

Walaupun hal ini tentu merupakan sesuatu yang bagus karena telah dimasukkan dalam penjelasan, tetapi masih dapat diperkuat dengan memasukkan serangkaian persyaratan secara eksplisit dalam undang-undang atau peraturan pemerintah, sehingga bantuan internasional yang diberikan dilakukan sesuai dengan hukum negara yang terkena dampak dan hukum internasional yang berlaku, serta sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, netralitas dan imparialitas.¹⁰²

V. Fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasi

Terakhir, Pedoman IDRL merekomendasikan bahwa Negara menyediakan serangkaian fasilitas hukum untuk negara-negara asing dan pelaku internasional pemberi bantuan yang lain, sesuai dengan kepentingan keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan masyarakat dan lingkungan serta moral publik.¹⁰³ Untuk fasilitasi khusus di luar kewenangan pemerintah, pihak-pihak berwenang tersebut harus didorong untuk menyediakannya. Seperti disebutkan di atas, beberapa fasilitas berlaku hanya untuk tahap bantuan darurat bencana saja, sementara fasilitas yang lain tersedia selama tahap bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan tahap awal (perhatikan bahwa ini belum dibedakan).

Fasilitas hukum yang harus disediakan menurut Pedoman IDRL, dan berdasarkan pada norma internasional yang ada adalah sebagai berikut:

- Personil:¹⁰⁴ membebaskan atau mempercepat pemberian visa dan izin kerja, dan memperbolehkan pembaharuan/perpanjangan di dalam negeri;¹⁰⁵ mempercepat pengakuan sementara kualifikasi profesional tertentu, surat ijin mengemudi (SIM) dan izin lainnya yang telah disertifikasi keasliannya;¹⁰⁶ dan memfasilitasi kebebasan akses dan berpindah di daerah tersebut.¹⁰⁷
- Barang dan perlengkapan:¹⁰⁸ pembebasan dari bea cukai, pajak, tarif dan biaya;¹⁰⁹ pembebasan pembatasan impor;¹¹⁰ menyederhanakan dan meminimalkan

¹⁰¹ Penjelasan, PP 23/2008, Bagian I.

¹⁰² Lihat Bagian IV: Kelayakan untuk Fasilitas Hukum, dan Pedoman 4, Pedoman IDRL.

¹⁰³ Chapeau, Bab V, Pedoman IDRL

¹⁰⁴ Paragraf 16, Pedoman IDRL

¹⁰⁵ Lihat Paragraf 3, UN GA Resolution 57/150 (2001); Paragraf 60, Pedoman Oslo; Pasal 14(b), AADMER.

¹⁰⁶ Lihat Paragraf 60, Pedoman Oslo

¹⁰⁷ Lihat Paragraf 60, Pedoman Oslo

¹⁰⁸ Paragraf 17, Pedoman IDRL

¹⁰⁹ Lihat Rekomendasi Praktek 6, Lampiran Spesifik J.5, *Kyoto Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures*, direvisi 1999 (*Revised Kyoto Convention*) (Indonesia bukan penandatangan); Lampiran B.9, *Convention on Temporary Admission (Istanbul Convention)* (1990) (Indonesia bukan penandatangan pada konvensi ini); Pasal 5, *Tampere Convention* (1998); Pasal 14, AADMER

¹¹⁰ Lihat Lampiran Spesifik J.5, *Revised Kyoto Convention*; Pasal 9(2), *Tampere Convention*

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

dokumen impor;¹¹¹ izin re-ekspor;¹¹² membebaskan atau mengurangi persyaratan inspeksi termasuk sebelum pemberian ijin dan di luar jam/lokasi kerja;¹¹³ mengepak, mengklasifikasikan dan menandai barang dan perlengkapan dan menyertakan manifest (daftar barang muatan) rinci; mengeluarkan atau membuang barang yang tidak diinginkan dan tidak terpakai.¹¹⁴

- Barang dan perlengkapan khusus:¹¹⁵ memberikan pengakuan sementara untuk pendaftaran/pelat kendaraan asing;¹¹⁶ membebaskan atau mempercepat pemberian ijin dan menghapus hambatan perlengkapan ICT, dan memberikan prioritas terhadap akses untuk bandwidth, frekuensi dan satelit;¹¹⁷ mengurangi hambatan legal dan administratif untuk obat-obatan dan impor perlengkapan medis dan re-ekspor, dan memastikan kualitas, kesesuaian dan keamanan;¹¹⁸ obat impor harus mendapat persetujuan untuk digunakan, obat yang digunakan harus diangkut dan dijaga tetap dalam kondisi yang sesuai, dan dijaga dari penggelapan dan penyalahgunaan, dan masa laku sumbangan obat setidaknya 12 bulan dari batas kadaluwarsa, diangkut dan dijaga dalam kondisi yang benar, dan diberi label secara tepat;¹¹⁹ pertimbangkan mengubah atau mengurangi fumigasi normal, dan larangan serta pembatasan impor makanan.
- Transportasi:¹²⁰ memberikan izin kendaraan darat, laut dan udara; khususnya pemberian ijin untuk over-flight, pendaratan dan keberangkatan pesawat dan ijin operasi di dalam negeri;¹²¹ dan keluar masuknya personil yang mengoperasikan kendaraan.¹²²
- Status hukum penduduk sementara:¹²³ memberikan ijin sementara untuk memperoleh hak (membuka rekening bank, mendapatkan hak kontrak dan sewa, memperoleh dan menjual harta benda, dan menggunakan proses hukum);¹²⁴ memberikan hak untuk membawa dana/uang yang diperlukan masuk dan keluar negeri secara bebas dan sah dan untuk memperoleh nilai tukar legal; hak mempekerjakan dan mengakhiri kontrak personil lokal.
- Perpajakan:¹²⁵ pembebasan atas PPN serta pajak dan bea lainnya.¹²⁶

¹¹¹ Lihat Standar 3, Lampiran Spesifik J.5, Revised *Kyoto Convention*; Lampiran B.9, *Istanbul Convention*; Pasal 9(3)(d), *Tampere Convention*

¹¹² Lihat Lampiran B.9, *Istanbul Convention*; Pasal 9(2)(d), *Tampere Convention*; Pasal 14(b), AADMER

¹¹³ Lihat Standar 3, Lampiran J.5, Revised *Kyoto Convention*

¹¹⁴ Lihat Paragraf 8, *RCRC/NGO Code of Conduct*

¹¹⁵ Paragraf 17, Pedoman IDRL

¹¹⁶ Lihat Pasal 15(3), AADMER

¹¹⁷ Lihat Pasal 5 dan 9, *Tampere Convention*; Pasal 14(a), AADMER

¹¹⁸ Lihat *Istanbul Convention*; *WHO Model List of Essential Medicines (diperbarui 2007)*; *WHO Emergency Health Kit (1998)*

¹¹⁹ Pedoman WHO untuk Sumbangan Obat-obatan (1999)

¹²⁰ Paragraf 19, Pedoman IDRL

¹²¹ Lihat Lampiran 9, *Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention)* (Indonesia merupakan salah satu penandatangan) ; Paragraf 60, Pedoman Oslo

¹²² Lihat Pasal 5.11, Lampiran 1, *Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic (1965)* (Indonesia merupakan salah satu penandatangan)

¹²³ Paragraf 20, Pedoman IDRL

¹²⁴ Untuk UN, lihat Pasal 1, *Convention on Privileges and Immunities of the United Nations*; Pasal 2, *Convention on Privileges and Immunities of Specialized Agencies* (Indonesia merupakan salah satu penandatangan). Untuk IFRC dan LSM, ini biasanya diuraikan dalam kesepakatan status setiap negara.

¹²⁵ Paragraf 21, Pedoman IDRL

¹²⁶ Lihat Pasal 5, *Tampere Convention*

- Keselamatan dan keamanan: penanganan keselamatan dan keamanan personil, dan bangunan, fasilitas, kendaraan, perlengkapan serta barang.¹²⁷
- Perpanjangan jam kantor pemerintah dan layanan.¹²⁸
- Biaya: Pertimbangkan untuk menyediakan layanan tertentu melalui pengurangan biaya atau tanpa biaya sejauh dapat dilakukan, seperti transportasi domestik, penggunaan bangunan dan tanah untuk kantor dan gudang, dan penggunaan peralatan penanganan kargo dan dukungan logistik.¹²⁹

Kerangka hukum di Indonesia memberikan 'kemudahan akses' untuk BNPB menjalankan fungsi penanganan bencana dan memberikan fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasinya bantuan internasional. Ini meliputi:

- Mobilisasi peralatan dari luar Indonesia, termasuk transportasi, peralatan yang berhubungan dengan evakuasi dan kesehatan; peralatan penyediaan air bersih dan sanitasi; serta tenda dan penampungan sementara.
- Untuk personil, kemudahan akses bidang imigrasi meliputi masuk, akses dan perpindahan, dan terdiri dari pemrosesan dan pengeluaran visa dan ijin.
- Untuk logistik dan peralatan, kemudahan akses meliputi pembebasan bea masuk dan pajak, dan hambatan lain seperti ijin masuk bagi personil yang mengoperasikan kendaraan transportasi.
- Untuk karantina, barang-barang bisa dibebaskan kecuali kalau memiliki potensi bahaya, meskipun Perka No. 22/2010 tampaknya membalik aturan itu dengan mengharuskan karantina.
- Perijinan mencakup ijin tertentu yang tidak ditangani oleh imigrasi atau bea cukai, misalnya personil militer dan perlengkapan dari instansi/lembaga terkait.¹³⁰

Selanjutnya, Perka 22/2010 menyatakan bahwa:

- Ijin dapat diberikan untuk penggunaan sementara transportasi darat, laut dan udara
- Lembaga-lembaga internasional dapat mengeksport kembali (sejauh di-declare dan diekspor kembali dalam periode waktu tertentu).
- Lembaga-lembaga internasional dapat memperoleh fasilitas hukum dalam negeri, lembaga internasional /personil asing boleh membawa mata uang lokal/asing, dan kedutaan besar dapat mengkoordinasikan pembukaan rekening bank
- Jam buka kantor-kantor pemerintah dapat diperpanjang.¹³¹

Secara keseluruhan, jelas bahwa kerangka hukum di Indonesia telah mengambil banyak dari Pedoman IDRL dan telah menunjukkan kemajuan yang signifikan sampai saat ini. Kerangka hukum ini memberikan banyak fasilitas hukum yang terdapat dalam Pedoman IDRL. Ada beberapa hal yang berbeda, seperti tidak mempercepat proses pemeriksaan kualitas dan kompatibilitas pada semua barang, tidak memberi kelonggaran persyaratan untuk pengakuan kualifikasi, dan tidak memberikan

¹²⁷ Paragraf 22, Pedoman IDRL. Lihat Pasal 2, *Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel* (2005) (Indonesia bukan penandatanganan); Pasal 5(2), *Tampere Convention*; Paragraf 4, UN GA 57/150 (2001)

¹²⁸ Paragraf 23, Pedoman IDRL

¹²⁹ Paragraf 23, Pedoman IDRL. Lihat Pasal 5(2) dan 7, *Tampere Convention*; Pasal 12(2), AADMER

¹³⁰ Seperti dicantumkan dalam PP 21/2008, dan dirangkum dalam Bab Dua laporan ini

¹³¹ Paragraf 1, Bagian D, Bab II, Perka BNPB 22/2010

Pedoman IDRL dan kerangka hukum di Indonesia

perlakuan khusus untuk barang-barang tertentu seperti kendaraan dan ICT. Juga, kerangka hukum Indonesia lebih ketat mengenai masa kadaluarsa obat-obatan (yakni dua tahun, tidak satu tahun), dan ditentukan tanggal kadaluarsa minimal enam bulan untuk bahan makanan. Selain itu, tidak ditanganinya secara penuh soal pemberian status hukum sementara dalam negeri dan juga tidak disediakan fasilitas untuk pembebasan jenis pajak yang lain. Terakhir, kerangka hukum ini tidak menyebutkan bantuan pemerintah untuk mengurangi atau memenuhi biaya penting seperti transportasi/gudang. Mungkin fasilitas ini dalam prakteknya memang diberikan, tetapi jika tidak, harus dipertimbangkan untuk memasukkan fasilitas ini dalam perubahan kerangka hukum.

Beberapa aspek dalam kerangka hukum dapat lebih ditingkatkan melalui penataan dan pelurusan dari beberapa pendekatan, terutama dalam hal memperluas lingkup hingga tahap pemulihan dan memadukan atau memasukkan prosedur inisiasi dan penghentian ke dalam UU. Selanjutnya, akan lebih bermanfaat jika lingkup fasilitas 'kemudahan akses' mengintegrasikan semua fasilitas hukum, sebagaimana tercantum dalam Pedoman IDRL, dan mengkondisikan kelayakan para pemberi bantuan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip dan standar kunci kemanusiaan.

Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia
Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana
Internasional di Indonesia

Bab 4

Penerapan hukum dan dampaknya¹³²

¹³² Fakta-fakta dan analisis dalam bagian ini diambil dari wawancara konsultan penelitian dan studi kepustakaan, dan ditambah dengan informasi dari konsultasi sejak itu, kecuali dinyatakan lain. Daftar organisasi yang diwawancarai untuk penelitian ini disediakan dalam Lampiran B, tetapi tidak ada kaitan terhadap individu tertentu yang dimasukkan dalam teks.

Penerapan hukum dan dampaknya

Bab ini membahas dua studi kasus bencana yang terjadi baru-baru ini di Indonesia, dalam rangka menilai bagaimana kerangka hukum yang ada, seperti yang diuraikan dalam bab dua dan tiga, telah dilaksanakan. Dengan mengamati penerapan undang-undang yang ada (atau kurang diterapkannya) selama operasi tanggap bencana ini, laporan ini berupaya menyoroti bagaimana UU No.24/2007 dan peraturan serta pedoman yang terkait mengenai bantuan internasional mempunyai dampak atau kemungkinan masih ada kesenjangan dan peluang untuk perbaikannya. Kedua studi kasus yang dikaji di sini adalah gempa bumi di Sumatera Barat pada tahun 2009, dan letusan gunung berapi di Yogyakarta pada tahun 2010. Dalam mengkaji kedua bencana tersebut dihadapkan pada pelaksanaan dan dampak UU ini, perlu dipertimbangkan hal-hal berikut:

- Skala dan tanggapan bencana sebesar tsunami Aceh 2004 belum pernah terjadi sebelumnya, dengan banyaknya jumlah lembaga internasional yang beroperasi di daerah bencana. Walaupun bencana yang dibahas di bawah dianggap cukup besar dalam hal kerusakan harta benda dan jumlah korban, namun bencana tersebut tidak menyamai tingkat kerusakan atau permintaan bantuan internasional yang sama dengan tsunami Aceh.
- Negara-negara pemberi bantuan, dan juga lembaga-lembaga internasional, telah memberikan sebagian besar bantuannya dalam dua bencana yang dibahas dalam laporan ini. Walaupun Peraturan Pemerintah 23/2008 dan Perka BNPB 22/2010 tidak berlaku untuk pemerintah negara-negara asing, namun negara-negara pemberi bantuan dapat memperoleh manfaat dari 'kemudahan akses' berupa fasilitas hukum, khususnya di Sumatera Barat.
- Beberapa lembaga internasional yang membantu selama kejadian bencana-bencana tersebut memang sudah beroperasi di Indonesia, dan pada umumnya mereka mengadakan barang dan peralatan secara lokal dan bukan secara impor.
- Perka BNPB 22/2010 disusun sebagai tanggapan terhadap bencana-bencana terjadi setelah diberlakukannya UU 24/2007, misalnya gempa bumi Sumatera Barat. Namun, Perka tersebut belum saatnya dapat diterapkan ketika terjadi bencana gempa atau setelah letusan gunung berapi Yogyakarta, dan oleh karenanya tidak berpengaruh pada kegiatan operasi bantuan darurat itu.

Studi Kasus 1: Gempa Bumi Sumatra Barat 2009

Pada sore hari tanggal 30 September 2009, dua gempa bumi kuat terjadi di lepas pantai Padang, kota terbesar di Propinsi Sumatera Barat, dalam selang waktu 30 menit. Kedua gempa ini menewaskan lebih dari 1.000 orang dan menyebabkan kerusakan lebih dari 200.000 bangunan dan rumah-rumah baik di pesisir maupun di pedalaman wilayah provinsi.

Tanggap darurat

Berhubung Presiden sedang berada di luar negeri pada saat bencana, Wakil Presiden Jusuf Kalla memimpin rapat koordinasi tujuh kementerian, termasuk BNPB, untuk menganalisis setidaknya enam laporan kajian. BNPB menyatakan bahwa tim pencarian dan penyelamatan (SAR) asing akan diperbolehkan selama dibutuhkan. Setelah itu pada pertemuan Kabinet hari berikutnya, Presiden mendeklarasikan keadaan

darurat¹³³ selama dua bulan, yang didasarkan dari berbagai laporan kajian. Beliau juga memperbolehkan bantuan internasional yang berkoordinasi dengan pengendali bantuan nasional. Pada tanggal 2 Oktober 2009, Presiden mengunjungi Sumatera Barat, bersama Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Menteri Dalam Negeri, Menteri Perhubungan, Menteri Pekerjaan Umum, Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan Panglima TNI. Delegasi ini bertemu dengan Gubernur Sumatera Barat dan Presiden memberikan perintah untuk melanjutkan kegiatan pencarian dan penyelamatan, pengobatan korban luka-luka, dan penguburan korban meninggal.

Setelah Rapat Kabinet dua minggu kemudian, pada tanggal 15 Oktober 2009, Presiden mengkategorikan gempa ini sebagai darurat tingkat propinsi, setelah mempertimbangkan beberapa laporan kajian baru yang membatasi skala bencana yang pengaruhnya melanda satu propinsi saja. Menurut wawancara yang dilakukan untuk laporan ini, kurang jelas apakah pemerintah pusat secara resmi mengumumkan pengakhiran tahap tanggap darurat. Tetapi pada umumnya tahap darurat tersebut dianggap telah selesai pada tanggal 21 Oktober 2009 di Padang, dan di semua daerah lain pada 30 Oktober, kecuali untuk dua kabupaten terparah.

Dalam hal kepemimpinan pengerahan bantuan dan pembentukan pos komando, Presiden memerintahkan pendirian Posko di Rumah Dinas Gubernur setelah Rapat Kabinet pada tanggal 1 Oktober 2009, guna memfasilitasi bantuan yang masuk. Sebuah pos yang lebih kecil didirikan di bandara, yang berfungsi sebagai Pos Pendukung untuk personel yang tiba di Padang. Beliau menunjuk Walikota Padang sebagai komandan tanggap darurat pada tingkat kota, dan Gubernur pada tingkat propinsi. Sementara itu, juga dikatakan bahwa Pemerintah pusat mengendalikan pengerahan bantuan, dengan BNPB sebagai koordinator. Pada tingkat propinsi, BPBD Sumatra Barat baru saja dibentuk beberapa waktu sebelum gempa bumi yakni pada tanggal 2 September 2009, sehingga belum berfungsi secara maksimal. Oleh karena itu, kelembagaan sebelumnya, SATKORLAK Sumatera Barat, yang menggantikan fungsi BPBD dalam hal ini, dan BNPB memberikan dukungan koordinasi.¹³⁴

Dukungan yang diberikan oleh BNPB termasuk pengiriman Tim Reaksi Cepat (Rapid Response Team), menyediakan 'dana siap pakai' untuk bantuan bencana, dan menyediakan logistik dan peralatan. Selain itu, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) memberikan dukungan kepada BNPB dengan mengkoordinasikan keterlibatan instansi/kementerian terkait di bawah 'layanan satu atap' di bandara dan pelabuhan Padang untuk memfasilitasi masuknya bantuan internasional. Seperti diuraikan dalam paragraf-paragraf mengenai bantuan internasional di bawah ini, bahwa 'layanan satu atap' akan ditata melalui pembentukan Pos Pendukung dalam Perka BPNP 22/2010. Seperti yang sebelumnya diuraikan dalam bab dua dari laporan ini, Pos Pendukung adalah pos komando yang akan didirikan dalam operasi tanggap bencana dan dirancang untuk menangani masuknya personil, logistik dan peralatan dan bertindak sebagai tempat koordinasi bagi lembaga dan kementerian terkait yang dikoordinasikan oleh BNPB.¹³⁵

¹³³ Istilah 'keadaan darurat' tidak benar-benar diatur dalam undang-undang, tetapi disebut sebagai 'tahap tanggap darurat'.

¹³⁴ Lihat UN OCHA, *Indonesia Earthquake Situation Report #4*, 3 October 2009, pp 3 dan 4, dapat diperoleh online di http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9037A1B8CF8158F8852576440058FEAF-Full_Report.pdf (terakhir diakses pada 28/05/2014).

¹³⁵ Lihat Pasal E (21), Perka BNPB 22/2010.

Penerapan hukum dan dampaknya

Sementara itu, SATKORLAK menugaskan staf untuk membantu dengan fasilitas ‘kemudahan akses’ dalam pelayanan satu atap. Sementara, di Jakarta, BNPB menempatkan pejabat di bandara kedua (Halim Perdanakusumah) di Jakarta dan pelabuhannya, serta meminta lembaga-lembaga internasional untuk menghubungi kedua pos tersebut jika mereka mengalami masalah fasilitasi, karena pos ini memiliki kewenangan dan sumberdaya untuk mempercepat pengiriman logistik dan peralatan yang diperlukan segera.¹³⁶

Kalau diperhatikan informasi di atas, tidak jelas apakah awal tahap tanggap darurat bencana langsung mengikuti prosedur yang diatur dalam undang-undang. Contoh, undang-undang menyatakan status darurat bencana ditentukan berdasar ‘kajian cepat dan tepat’ yang dilakukan oleh Pemerintah. Kenyataannya, sejumlah kajian situasi yang dilaksanakan oleh pelaku-pelaku lain, juga dipertimbangkan. Walaupun Presiden mengumumkan bahwa tahap tanggap darurat telah dimulai dengan pernyataan keadaan darurat, namun ia tidak memutuskan status bencana secara resmi sampai dua minggu kemudian. Selanjutnya, ada kemungkinan bahwa keputusan untuk menentukan bencana tersebut sebagai darurat tingkat propinsi dan bukannya darurat tingkat nasional hanya memperhitungkan skala dan jangkauan kerusakan, hal ini tidak jelas apakah merupakan keputusan yang dibuat berdasarkan rekomendasi BNPB atau apakah berdasar indikator sebagaimana diatur dalam undang-undang.¹³⁷

Salah satu hal menarik dari hasil wawancara dengan para pemangku kepentingan dari Lembaga Non-Pemerintah Internasional untuk laporan ini bahwa mereka masih melakukan kajian sendiri setelah undang-undang disahkan tanpa kerjasama dengan Pemerintah. Selain itu, beberapa di antaranya menyatakan keinginan untuk terus melakukan seperti yang sebelumnya.

Pada kenyataannya, SATKORLAK dan BNPB tampaknya lebih berperan koordinasi daripada komando, dengan SATKORLAK mengkoordinasikan pada tingkat propinsi dan BNPB pada tingkat nasional. Meskipun Pemerintah belum membuat keputusan tentang status darurat bencana dua minggu setelah bencana, muncul anggapan bahwa darurat bencana itu lebih berstatus nasional daripada propinsi.

Menurut aturan yang ada, BNPB harus menunjuk seorang komandan begitu tahap tanggap darurat dimulai, agar dapat membangun pos komando dan pos lapangan dan mengkoordinasikan bantuan. Namun, menurut wawancara dengan pemangku kepentingan, hal ini tidak terjadi sampai beberapa waktu. Selain itu, sebagian wawancara menyatakan bahwa pemerintah tidak menentukan dan/atau tidak cukup menginformasikan tentang tanggal akhir tahap tanggap darurat, padahal menurut definisi yang digariskan dalam UU 24/2007, status darurat bencana harus ditentukan jangka waktunya.¹³⁸

Bantuan Internasional

Dalam hal bantuan internasional, banyak negara bersedia membantu dengan sukarela dalam penanganan bencana gempa bumi Sumatera Barat. Dua negara mengirimkan kendaraan angkutan udara dan laut, sementara yang lain mengirimkan tim-tim medis dan SAR (termasuk anjing-anjing pelacak), peralatan, penampungan pengungsi dan

¹³⁶ Sesuai dengan Pasal 50(1) dari UU 24/2007.

¹³⁷ Indikator ini dirangkum dalam Pasal 7(2), UU 24/2007

¹³⁸ Pasal 1, UU 24/2007

obat-obatan. Selain itu, beberapa negara mengirim dana berjumlah besar kepada Pemerintah dan lembaga internasional yang sudah beroperasi di Indonesia untuk melaksanakan tanggap darurat bencana. Organisasi Non-Pemerintah Internasional yang berkantor di Indonesia, dan para mitra lokalnya, sangat aktif dalam memberikan bantuan, baik bantuan khusus untuk bencana ini maupun melalui program-program pembangunan yang telah ada.¹³⁹ Bantuan seperti ini tidak dapat dianggap bantuan internasional yang 'masuk', karena organisasi-organisasi tersebut sudah berada di Indonesia, ada beberapa di antaranya yang mengimpor peralatan untuk tanggap darurat ini, termasuk Oxfam International yang mengimpor peralatan penampungan pengungsi.¹⁴⁰

Menurut wawancara dalam penelitian ini, bantuan internasional diberikan terutama dalam bentuk transportasi, personil, barang dan peralatan, yang masuk ke Indonesia melalui bandara dan pelabuhan di Padang dan Jakarta. Proses pemasukan dan fasilitas hukum diberikan melalui pelayanan satu atap.

Pada umumnya, negara-negara pemberi bantuan dan lembaga internasional meminta BNPB untuk mengeluarkan surat rekomendasi untuk 'kemudahan akses' dalam pelayanan imigrasi dan bea cukai, dan menunjukkan surat-surat tersebut kepada instansi/kementerian terkait untuk mendapatkan visa dan berbagai pengecualian dari prosedur biasa. Sebagai contoh, WFP mengimpor perlengkapan ICT yang khusus, dan diizinkan masuk.¹⁴¹

Wawancara dengan pemangku kepentingan juga menunjukkan bahwa telah diambil langkah-langkah khusus untuk memberikan pelayanan tertentu untuk mempercepat bantuan darurat. Termasuk diantaranya pengumuman keputusan khusus dari Departemen Keuangan untuk mengatur prosedur perpajakan dan kepabeanan; Direktorat Jenderal Bea and Cukai (Depkeu) mengeluarkan Surat Edaran tentang penanganan barang dan peralatan impor, dan menambahkan petugas di bandara dan pelabuhan Padang untuk melayani proses ini; sebuah tim khusus dikirim oleh Kemlu untuk memfasilitasi bantuan (termasuk penerbitan izin untuk 60 penerbangan); dan sekitar 100 petugas dikirim oleh Departemen Perhubungan ke bandara dan pelabuhan Padang untuk memberikan tambahan dukungan. Ketentuan-ketentuan ini kemudian dikembangkan dan dimasukkan dalam Perka BNPB No. 22/2010 (saat itu belum dikembangkan dan karena itu tidak berlaku untuk penanganan gempa bumi Padang) untuk menjelaskan beberapa prosedur seperti masuk dan penanganan barang dan peralatan di Pos Pendukung.

Mengenai pemberian bantuan militer asing, Menko Kesra bertanggung jawab untuk menerima dan menyetujui penggunaan pesawat, kapal dan personil asing. Staf kedutaan Negara bersangkutan mengantar personil militer dan menyiapkan dokumen yang diperlukan bekerjasama dengan Kementerian Pertahanan dan Kemlu sebelum kedatangan peralatan dan bantuan militer. Dokumen ini memuat nama, pangkat dan paspor dari personil militer yang akan masuk, alasan kedatangan dan lama tinggal di Indonesia, serta logistik dan peralatan yang dibawa. Berdasarkan informasi tersebut, TNI mengeluarkan perintah untuk memberikan izin masuk dan pergerakan barang dan personil tersebut.

¹³⁹ Wawancara dengan Mercy Corps - 29 Agustus 2012, Oxfam International - 29 Agustus 2012, PLAN - 4 September 2012, dan WVI - 29 Agustus 2012.

¹⁴⁰ Wawancara dengan Oxfam International - 29 Agustus 2012

¹⁴¹ Wawancara dengan WFP - 27 Agustus 2012

Penerapan hukum dan dampaknya

Secara keseluruhan, tidak ada laporan yang signifikan tentang masalah yang berkaitan dengan transportasi, imigrasi, bea cukai, pajak, dan keamanan; tidak ada pesawat yang ditolak mendarat, dan tidak ada peralatan SAR dan anjing pelacak yang dilarang masuk.¹⁴² Ditjen Karantina melaporkan bahwa anjing pelacak disertai dokumen yang diperlukan masuk suatu negara melalui pintu masuk yang telah ditentukan.¹⁴³ Kelihatannya, kelambatan yang dialami beberapa lembaga internasional lebih disebabkan oleh mereka sendiri karena tidak melengkapi dokumen yang diperlukan.¹⁴⁴ Diantaranya, karena barang-barang tertentu tidak diberi label dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, termasuk makanan dan obat-obatan, barang-barang tersebut masih perlu diperiksa oleh Ditjen Karantina dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan.

Menurut Badan Pengawas Obat dan Makanan (BADAN POM), ketika sejumlah besar makanan tiba, biasanya dapat diperlukan beberapa hari untuk memeriksa produk ini untuk memastikan bahwa produk tersebut halal dan belum lewat tanggal kadaluwarsa.¹⁴⁵ Hal ini dapat menyebabkan keterlambatan dalam mendapatkan izin masuk dan pengiriman barang¹⁴⁶, prosedur ini penting dilakukan untuk memastikan standar kualitas barang-barang bantuan. Kuncinya adalah menemukan suatu keseimbangan antara melakukan prosedur pengendalian mutu secara seksama, dan menyelesaikan prosedur tersebut secepat mungkin.

Menurut wawancara dengan salah satu staff BNPB, sebagian pejabat pemerintah berpendapat bahwa masuknya negara-negara dan lembaga-lembaga internasional pemberi bantuan ke Indonesia untuk tanggap darurat bencana gempa bumi Sumatera Barat adalah 'terlalu mudah' dan ada kekurangan cara untuk mengawasi kuantitas dan kualitas, seperti membolehkan terlalu banyak tim SAR untuk masuk dan tidak memeriksa kualifikasi profesional staf medis.¹⁴⁷ Namun, Perka 22/2010, yang disusun satu tahun lebih sesudah bencana tersebut, mengaitkan masuknya personil SAR dan medis dengan standar tertentu, sehingga diharapkan bahwa prosedur ini dapat diperkuat untuk operasi darurat di masa mendatang.

Salah satu aspek penting dalam bantuan internasional yang diberikan setelah gempa bumi adalah besarnya dana yang ditransfer oleh negara-negara asing kepada Pemerintah dan organisasi-organisasi internasional serta Organisasi Internasional Non-Pemerintah yang telah beroperasi di Indonesia, dibandingkan bantuan 'natura'. Kementerian Keuangan membuka empat rekening dengan mata uang berbeda – Euro, Dollar, Rupiah dan Yen – untuk menerima dana dari negara-negara pemberi bantuan, yang dibatasi penggunaannya hanya untuk tanggap darurat bencana gempa bumi tersebut.¹⁴⁸ Untuk fase pemulihan, pemerintah pusat membentuk dana multi-donor, yang dikenal sebagai 'Indonesian Multi-Donor Fund Facility for Disaster Recovery' (Fasilitas Dana Multi-Donor Indonesia untuk Pemulihan Bencana atau 'IMDFF-DR'. Menurut kerangka hukum ini adalah, lembaga-lembaga internasional harus memberikan atau mengirim ke BNPB, kalau bantuannya dalam bentuk uang kepada pemerintah.

¹⁴² Wawancara dengan USAID - 11 September 2012 dan WFP - 27 Agustus 2012

¹⁴³ Wawancara dengan Departemen Karantina, Kementerian Pertanian - 5 September 2012

¹⁴⁴ Wawancara dengan UNOCHA - 24 Agustus 2012

¹⁴⁵ Wawancara dengan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM) - 17 September 2012

¹⁴⁶ Wawancara dengan Departemen Karantina, Kementerian Pertanian - 5 September 2012 dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM) - 17 September 2012

¹⁴⁷ Wawancara dengan BNPB - 3 September 2012

¹⁴⁸ Lihat Bappenas, "Rencana Aksi Rehabilitasi Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Propinsi Sumatera Barat tahun 2009-2011", dapat diperoleh online di <http://www.scribd.com/doc/51209604/Renaksi-RR-Sumbar-2009-2011>

Kemudian BNPB biasanya harus berkonsultasi dengan Kemlu. Selama bencana ini, ada kemungkinan bahwa negara-negara asing mentransfer dana ke salah satu dari empat rekening khusus yang dibuka Kemenkeu dalam mata uang asing, tetapi penelitian ini tidak mengungkapkan seberapa jauh BNPB berkonsultasi dengan Kemlu menelusuri proses ini.

Pemerintah tampaknya sekarang mendorong agar pemberi bantuan internasional untuk 'Beli Barang Indonesia', yaitu, untuk pengadaan barang dan perekrutan staf lokal untuk mempercepat bantuan dan meningkatkan kemampuan lokal. Organisasi-organisasi internasional juga didorong untuk mendirikan kantor atau memiliki staf yang ditempatkan di Indonesia agar memudahkan upaya penanganan darurat yang lebih cepat dan efektif. Dalam kasus gempa bumi Sumatera Barat, sebagian besar atau, mungkin semua, lembaga internasional yang membantu dalam tanggap darurat sudah beroperasi di Indonesia dan menggunakan fasilitas hukum domestik. Oleh karena itu, mereka tidak perlu menyerahkan daftar personil dan peralatan untuk mendapatkan persetujuan BNPB sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Namun penelitian ini tidak menemukan apakah mereka telah menyelesaikan proses persetujuan untuk berperanserta dalam penanggulangan bencana sebelum bencana terjadi, seperti yang dibahas dalam bab dua.

Menurut temuan penelitian ini, tidak ada masalah mengenai pendaratan dan pembongkaran barang dari pesawat dan kapal, yang kebanyakan adalah pesawat militer dari Australia, Amerika Serikat, Malaysia dan Singapura. Penyediaan fasilitas hukum untuk menjamin 'kemudahan akses' melalui pelayanan satu atap tampaknya telah berjalan secara sah dan efektif dalam kasus bencana ini. Negara-negara asing dan lembaga internasional meminta persetujuan khusus dari BNPB untuk personil mereka dalam urusan imigrasi dan untuk barang dan peralatan mereka dalam proses bea cukai, yang telah dipenuhi oleh BNPB dan instansi/kementerian terkait. Walaupun untuk anjing pelacak tampaknya masih harus melewati karantina secara efisien, sehingga ada kesan bahwa Ditjen Karantina dan BADAN POM masih menerapkan perlindungan dan inspeksi sesuai dengan prosedur normal, bukan dengan cara yang dipercepat.

Tampaknya tidak ada masalah untuk perizinan kecuali mungkin bagi militer asing. Dalam hal ini, Menko Kesra yang bertanggung jawab untuk proses ini, sedangkan sebenarnya undang-undang telah mengamanatkan tanggung jawab tersebut kepada BNPB untuk 'kemudahan akses' bagi perijinan personil dan perlengkapan militer. Walaupun TNI merupakan arbiter utama dalam hal masuknya dan pergerakan militer asing, namun dokumen yang diperlukan diurus melalui Kemenhan dan Kemlu, dan Menko Kesra memberikan persetujuan untuk personil militer, meskipun tidak diketahui apakah itu juga termasuk persetujuan tentang penggunaan peralatan militer.

Walaupun ada banyak bantuan yang masuk, berikut tantangan logistik yang ditimbulkan¹⁴⁹, 'layanan satu atap' diyakini telah berhasil memfasilitasi masuknya barang bantuan dan personil selama tanggap darurat bencana secara keseluruhan. Ada beberapa tantangan berkaitan dengan kecepatan barang diproses dan kurangnya pengawasan mengenai pengakuan kualifikasi profesional asing, hal ini agak mengkhawatirkan mengingat peran keahlian SAR dan Kesehatan sangat penting dalam tanggap darurat. Namun demikian, hal ini dapat dilihat dari ayat sebelumnya bahwa fasilitasi tanggap darurat dilakukan dengan baik, dengan keberhasilan 'layanan satu atap' yang kemudian dituangkan melalui pembentukan Pos Pendukung dalam Perka BNPB 22/2010.

¹⁴⁹ Wawancara dengan USAID 11 September 2012 dan WFP 27 Agustus 2012

Penerapan hukum dan dampaknya

Dalam hal tantangan, yang dapat diutarakan di sini adalah bahwa ada prosedur tertentu yang tidak mengikuti aturan hukum secara persis, dan mungkin apa yang dibutuhkan saat ini adalah penjelasan, penyebarluasan dan pemahaman lebih lanjut tentang prosedur, peran dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam kerangka hukum. Hal ini dapat dikembangkan melalui praktek baik, seperti didirikannya 'layanan satu atap', hingga prosedur penanganan darurat bencana dapat dilakukan secepat dan seefisien mungkin.

Dalam beberapa konsultasi yang dilakukan untuk penelitian ini diungkapkan, bahwa ada kebingungan mengenai tanggungjawab untuk mengkoordinasikan bantuan internasional, apakah ini dilakukan di tingkat nasional atau provinsi. Hal ini perlu koordinasi antara penanggungjawab nasional (BNPB) dan provinsi (BPBD), ditinjau dari persoalan umum berkaitan dengan penanggulangan bencana dan tanggap darurat, dengan 'inkonsistensi' dalam pelaksanaan struktur komando.¹⁵⁰ Pada saat penyelesaian laporan ini, diskusi tengah dilakukan untuk lebih memperjelas peran dan tanggung jawab antara lembaga penanggulangan bencana nasional dan provinsi, untuk menghapus kesenjangan, tumpang tindih atau kebingungan.

Studi Kasus 2: letusan Gunung Merapi Yogyakarta 2010

Tanggap darurat

Pada tanggal 26 Oktober 2010, gunung berapi paling aktif di Indonesia yakni Gunung Merapi meletus. Gunung yang terletak di dekat pusat kekuasaan tradisional di Jawa, Yogyakarta, meletus beruntun selama beberapa hari, hingga menewaskan lebih dari 350 penduduk desa dan memaksa ribuan orang mengungsi.¹⁵¹

Awalnya, penanganan darurat oleh pemerintah dilakukan dari tingkat kabupaten dan provinsi, yakni Pemkab Sleman, DI Yogyakarta yang mendeklarasikan darurat tingkat kabupaten, dan BPBD Jawa Tengah memindahkan fungsi operasionalnya ke kota Magelang dengan mendirikan pos komando provinsi. Setelah letusan terbesar yang terjadi pada tanggal 5 November 2010, Presiden mendeklarasikan darurat nasional, dan menugaskan BNPB bertanggung jawab untuk penanggulangan bencana, didukung oleh Gubernur DIY dan Jawa Tengah, Panglima Daerah Militer Jawa Tengah dan Komandan Militer Yogyakarta, Kapolda Jawa Tengah dan Kepala Kepolisian Yogyakarta, sedangkan Pemerintah diwakili oleh Menko Kesra. Selanjutnya BNPB secara resmi membentuk pos komando bertempat di Pusat Pengendali Operasi PB (Pusdalops PB) Provinsi DI Yogyakarta, yang dibangun oleh Palang Merah Perancis, dan BNPB ditugasi mengendalikan satu brigade militer dan satuan tugas polisi. Sebelum kejadian bencana, Propinsi Jawa Tengah telah membentuk badan penanggulangan bencana (BPBD) tingkat propinsi, tetapi di DI Yogyakarta belum terbentuk, sehingga tanggung jawab dan tugas-tugas kebencanaan masih dilaksanakan oleh SATKORLAK Yogyakarta.

¹⁵⁰ Lihat pp 6 dan 8, "IFRC IDRL consultation workshop report (2013)" dapat diperoleh online di <http://www.ifrc.org/PageFiles/124509/IDRL%20in%20Indonesia%20-%20Workshop%20Report%20-%20Final.pdf> (terakhir diakses pada 28/05/2014).

¹⁵¹ Relief web, Indonesia, Mount Merapi Volcano October 2010, dapat diperoleh online di <http://reliefweb.int/disaster/vo-2010-000214-idn> (terakhir diakses pada 28/05/2014); Asian Disaster Reduction Centre, Disaster Information: Indonesia Volcanic Eruption 26/10/2010, dapat diperoleh online di http://www.adrc.asia/nationframe.php?URL=../view_disaster_en.php?NationCode=&lan g=en&KEY=1461 (terakhir diakses pada 28/05/2014)

Bantuan Internasional

Pada saat bencana Gunung Merapi, Pemerintah Indonesia tidak mengeluarkan permintaan resmi untuk bantuan internasional.¹⁵² Satu-satunya impor yang tercatat adalah penggantian peralatan pemantauan gunung berapi yang hancur oleh United States Geological Survey.¹⁵³ Menurut sebuah wawancara dengan United States Agency for International Development (USAID), biasanya sulit untuk mengimpor peralatan, tetapi di keadaan krisis, prosedur-prosedur kepabeanan berjalan relatif lancar. Meskipun tidak ada permintaan bantuan internasional, bandara Yogyakarta dan bandara serta pelabuhan Jakarta dijadikan sebagai pintu masuk apabila diperlukan. Seperti halnya tanggap darurat pada gempa bumi Sumatera Barat, bantuan luar negeri sebagian besar diberikan dalam bentuk dana kepada Pemerintah dan LSM Internasional yang beroperasi di Indonesia untuk bantuan darurat bencana. LSM Internasional yang sudah bekerja di Indonesia, seperti Oxfam¹⁵⁴ dan UNICEF, terlibat dan bekerjasama secara ekstensif dengan Pemerintah dalam bantuan darurat, termasuk dalam pengadaan barang bantuan dari persediaan yang sudah ada.

Oleh karena negara-negara pemberi bantuan hanya mentransfer dana, tetapi tidak mengirim personil untuk beroperasi di Indonesia pada saat bencana, (juga tidak ada lembaga internasional yang belum beroperasi di Indonesia), ketentuan 'kemudahan akses' yang berkaitan dengan mobilisasi peralatan, layanan imigrasi, karantina dan perijinan tidak diterapkan. Tidak ada tantangan besar berkaitan dengan fasilitasi dan regulasi bantuan internasional pada letusan Gunung Merapi, karena operasi dan bantuan darurat ditangani oleh pemerintah dan pemerintah daerah, sehingga bantuan internasional tidak diperlukan. Penanganan dalam negeri terhadap tanggap darurat bencana memang menunjukkan peningkatan kemampuan dan pengalaman, baik pemerintah pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten, serta organisasi masyarakat sipil dan komunitas, yang secara mandiri mampu mempersiapkan diri dan menangani bencana yang relatif kecil.

¹⁵² World Health Organization, Mt. Merapi Volcano Eruption, Central Java Province, Indonesia, dapat diperoleh online di http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/0F972F5A3489A853C12577D5003EB636-Full_report.pdf (terakhir diakses pada 28/05/2014).

¹⁵³ Wawancara dengan USAID - 11 September 2009

¹⁵⁴ Wawancara dengan Oxfam International - 29 Agustus 2012

Undang-Undang Tanggap Darurat Bencana Internasional (IDRL) di Indonesia
Analisis Dampak dan Pelaksanaan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana
Internasional di Indonesia

Kesimpulan dan rekomendasi

Kesimpulan dan rekomendasi

Kerangka hukum yang dikembangkan di Indonesia sejak tsunami tahun 2004 cukup komprehensif dan luas cakupannya, dan Indonesia patut dipuji atas capaian yang signifikan tersebut. Selanjutnya, kerangka ini memasukkan aspek-aspek kunci Pedoman IDRL, khususnya dalam Perka 22/2010, yang telah dirancang untuk memastikan bahwa tanggap darurat bencana di masa mendatang dilakukan dengan cara yang cepat dan efisien untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang terkena dampak bencana.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa kerangka hukum ini telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 21/2008 dan 23/2008, dan dengan disusunnya Perka 22/2010. Kerangka hukum tersebut juga telah dilaksanakan secara kelembagaan melalui pembentukan BNPB dan BPBD di semua propinsi yang telah membentuk. Berikutnya, akan segera dikembangkan Kerangka Tanggap Darurat Nasional sesuai amanat Pasal 35 dan 36 UU 24/2007 dan Pasal 17 (1) PP 21/2008, yang menyatakan pengembangan 'rencana penanggulangan darurat bencana' atau 'rencana tanggap darurat bencana' sebagai kerangka kerja untuk melaksanakan penanganan darurat.

Banyak praktek baik operasi tanggap darurat yang telah diperoleh dalam laporan ini, namun orang dapat mempertanyakan apakah kerangka hukum ini dapat diterapkan untuk operasi darurat bencana berskala besar, hal ini belum sepenuhnya teruji dan terasa dampaknya. Tidak dapat dipungkiri bahwa tanggap darurat bencana merupakan tindakan yang membutuhkan pengambilan keputusan cepat; sedangkan untuk memastikan pemahaman yang kuat dan pelaksanaan undang-undang baru merupakan proses yang kompleks dan membutuhkan waktu cukup lama dan perlu perhatian khusus. Pikiran-pikiran ini dikemukakan oleh perwakilan dari Kemenlu Indonesia pada lokakarya konsultasi untuk laporan ini pada tahun 2013, yang menekankan pentingnya memastikan pemahaman yang luas dan pelaksanaan kerangka kerja yang ada. Perasaan yang sama dikemukakan oleh para pemangku kepentingan internasional pada lokakarya konsultasi, yang menekankan betapa pentingnya baik untuk pelaku nasional maupun internasional di lapangan untuk memahami peraturan, pedoman dan mekanisme lainnya yang terkait untuk memudahkan akses ke daerah yang terkena bencana.¹⁵⁵

Pada kenyataannya sulit untuk dapat menguji secara keseluruhan kerangka hukum yang berkaitan dengan bantuan internasional tanpa terjadinya bencana skala besar yang membutuhkan bantuan internasional yang memadai. Tetapi ini bukan berarti bahwa tidak ada yang dapat dilakukan sementara ini. Latihan simulasi di ruangan dan di tingkat lapangan dapat digunakan sebagai sarana yang sangat berguna untuk menguji penerapan hukum, atau setidaknya untuk memastikan bahwa semua pihak yang terkait mengetahui proses dan prosedur yang digunakan, dan bagaimana aturan yang harus diikuti. Latihan-latihan seperti itu telah dilakukan, termasuk latihan dalam ruangan baru-baru ini di Padang bulan April 2013, di mana sejumlah isu seputar fasilitasi bantuan bencana internasional dibahas.

Baru-baru ini, Latihan Penanggulangan Bencana 'Mentawai Megathrust' diadakan di Padang bulan Maret 2014, yang merupakan latihan pos komando dan geladi lapangan berbasis skenario. Ini merupakan kerjasama sipil militer dari Indonesia, negara-negara anggota ASEAN, Australia, Amerika Serikat, dan berbagai organisasi internasional termasuk UN-OCHA dan IFRC. Pada sesi akademik yang diadakan sebelum latihan ini diuraikan komponen yang terkait dari kerangka hukum (yaitu UU 24/2007 dan Perka 22/2010), tapi sayang hanya sedikit disebutkan kaitan kerangka kerja ini dalam pelaksanaan latihan. Unsur kunci terkait dengan fasilitasi bantuan internasional bisa

Kesimpulan dan rekomendasi

saja diuji dengan lebih baik, termasuk pembentukan Pos Pendukung atau penyediaan fasilitas kemudahan akses. Latihan ini tentu merupakan metode yang berguna untuk menguji koordinasi, peran dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan menanggapi bencana, diharapkan latihan-latihan mendatang lebih ditekankan pada pemahaman peran dan tanggung jawab sehingga dapat dipastikan dan dilaksanakan sesuai dengan kerangka hukum.

Kajian ini telah mengambil beberapa contoh utama dari situasi di mana undang-undang, peraturan dan pedoman telah dilaksanakan, atau mungkin untuk dilaksanakan, yakni dua bencana terbesar di Indonesia sejak pelaksanaan UU 24/2007. Dari hasil penelitian, lokakarya konsultasi dan latihan penanggulangan bencana ini menunjukkan bahwa secara garis besar kemajuan yang telah dicapai masih perlu dipastikan tentang pemahaman secara luas terhadap kerangka hukum oleh semua pemangku kepentingan, agar pelaksanaan aturan dan prosedur yang ada lebih efisien dan efektif.

Berdasarkan penelitian dan konsultasi yang dilakukan untuk laporan ini, beberapa pengamatan dan rekomendasi jangka pendek dan jangka panjang dapat memberi pengaruh berupa perbaikan dan penerapan aturan hukum, dan kemudian mempertimbangkan kembali isi dan ketentuan yang ada. Diharapkan bahwa rekomendasi ini akan dipertimbangkan dalam setiap peninjauan kembali kerangka hukum untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat di Indonesia, atau dalam latihan mendatang yang bertujuan untuk memperkuat pelaksanaan tanggap darurat dan operasi pemulihan awal. IFRC dan PMI bersedia untuk memberikan dukungan teknis dalam penerapan atau diskusi lebih lanjut tentang rekomendasi ini.

Pengamatan dan rekomendasi akan diuraikan sebagai berikut, dan tabel potensi 'poin-tindakan' untuk melaksanakan rekomendasi ini ada dalam Lampiran B dari laporan ini:

1. **Meningkatkan pemahaman dan kesadaran tentang kerangka hukum:** Sebagai langkah pertama, difokuskan pada perbaikan pelaksanaan dan kesadaran tentang kerangka yang ada akan merupakan hal penting. Hal ini sangat terkait dengan perbaikan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan tanggap darurat dalam jangka pendek, karena perubahan atau pembuatan undang-undang dan peraturan baru kadangkala merupakan proses jangka panjang. Hal paling penting yang muncul dari kedua studi kasus dan konsultasi terkait adalah kurangnya penerapan kerangka hukum secara menyeluruh, dan mengkaitkan prosedur yang terjadi dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

Dalam hal ini, Indonesia bisa mendapatkan manfaat dari upaya untuk mendorong pemahaman yang lebih luas dari undang-undang, peraturan dan pedoman, peran dan tanggung jawab serta proses di dalamnya. Proses sosialisasi ini adalah pekerjaan penting yang akan memastikan bahwa semua pelaku yang terlibat memiliki pemahaman yang komprehensif tentang prosedur yang harus dilakukan dalam situasi tanggap darurat. Selain itu, penting bagi para pelaku yang terlibat untuk mengetahui lembaga mana yang memiliki tanggung jawab untuk pengambilan keputusan, dan bagaimana prosedur yang harus diikuti untuk memastikan bahwa bantuan internasional dapat diberikan secara cepat dan efektif.

Para pelaku yang perlu dilibatkan dalam proses sosialisasi ini meliputi spectrum yang luas, termasuk pejabat tinggi pemerintah, dari kementerian dan lembaga, dan semua instansi pemerintah yang terkait. Proses ini juga harus melibatkan pelaku-pelaku yang akan beroperasi di lapangan dalam penanggulangan bencana

Kesimpulan dan rekomendasi

(misalnya pihak yang berwenang di tingkat provinsi dan kabupaten, masyarakat dan organisasi masyarakat sipil) untuk memastikan bahwa kerangka hukum dipahami secara komprehensif dan diterapkan dengan benar. Proses seperti ini juga harus disampaikan ke negara-negara dan lembaga-lembaga internasional yang membantu untuk memastikan bahwa mereka memenuhi persyaratan izin dan akses. Upaya tersebut dapat dilakukan dalam bentuk latihan simulasi, yang secara khusus difokuskan pada pemenuhan aturan hukum.

- 2. Kelayakan dan penegakan hukum:** Seperti diuraikan dalam bab tiga, walaupun kerangka hukum untuk tanggap darurat di Indonesia telah menggabungkan prinsip-prinsip pokok dan tanggung jawab kemanusiaan yang dirangkum dalam Pedoman IDRL, tetapi tidak ada mekanisme penegakan yang jelas untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dan tanggung jawab tersebut dilaksanakan. Meski sudah ada prosedur yang membolehkan partisipasi pelaku internasional untuk membantu, tetapi dapat dikembangkan lebih lanjut untuk memasukkan serangkaian persyaratan kelayakan untuk berpartisipasi, dan untuk mengaitkannya dengan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan dengan kelayakan untuk mendapat fasilitas hukum.

Pada tanggap darurat gempa bumi Sumatera Barat menunjukkan adanya kekhawatiran atas pengakuan (atau ketiadaan pengakuan) kualifikasi profesional asing, dan hal ini bisa berdampak buruk terhadap bantuan yang diberikan. Jaminan bahwa pelaku pemberi bantuan internasional memenuhi persyaratan tertentu dapat membantu meringankan masalah tersebut, cara ini dapat dipakai sebagai mekanisme penegakan hukum.

Hal lain yang mungkin dapat dipertimbangkan adalah memasukkan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Perka 22/2010 ke dalam undang-undang atau peraturan, dan menyusun mekanisme persetujuan dan pengawasan, supaya hanya lembaga-lembaga internasional yang dapat menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tersebut boleh mendaftarkan diri untuk berpartisipasi dalam penanggulangan bencana dan masuk/beroperasi dalam tanggap darurat.

- 3. Inisiasi dan penghentian bantuan:** Perka 22/2010 mengatur tentang inisiasi dan penghentian bantuan internasional, namun proses yang diperlukan untuk memulai bantuan internasional (misalnya kajian mengenai kerusakan dan kebutuhan, penentuan skala bencana, deklarasi status darurat dll) agak tersebar di mana-mana dalam UU dan Perka. Hal ini perlu dipadukan secara lebih baik dan proses-prosesnya dibuat lebih konsisten di seluruh kerangka hukum, atau dimuat di salah satu bagian undang-undang. Proses untuk penggunaan aset militer asing juga dapat dibuat dan diperjelas.

Di samping itu, harus ada konsultasi dengan lembaga-lembaga internasional sebelum penghentian bantuan mereka, sehingga mereka mengetahui tanggal penghentian dan dapat merencanakan program bantuan mereka dan mengalokasikan dana secara tepat dan sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan.

- 4. Fasilitas hukum untuk masuk dan beroperasi:** Walaupun kerangka hukum telah memberikan banyak fasilitas hukum yang terdapat dalam Pedoman IDRL, ada kekurangan, sebagaimana dijelaskan dalam Bab Tiga dari laporan ini. Kerangka hukum bisa memperoleh manfaat dari gambaran pelaksanaan lingkup ketentuan mengenai 'kemudahan akses' sekarang ini, dan mengintegrasikannya dengan semua fasilitas hukum sebagaimana tercantum dalam Pedoman IDRL.

Kesimpulan dan rekomendasi

Serupa dengan ketentuan mengenai ‘kemudahan akses’ untuk prosedur kepabeanan, ketentuan tentang ‘kemudahan akses’ untuk personil dan karantina harus secara eksplisit dikaitkan dengan hukum yang berlaku, dan BNPB diharapkan dapat membahas dengan instansi/kementerian terkait apakah mereka perlu mengubah peraturan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut. Perhatian khusus harus diberikan kepada pemberi bantuan untuk diberikan informasi tentang proses karantina dan khususnya makanan/obat-obatan supaya mereka memahami prosedurnya.

Sebagai tambahan, bahwa ruang lingkup Pedoman IDRL meliputi tahap darurat maupun pemulihan awal, dan direkomendasikan untuk pemberian beberapa fasilitas hukum untuk kedua fase tersebut. Kerangka hukum yang ada di Indonesia membatasi fasilitas ‘kemudahan akses’ untuk tahap tanggap darurat saja. Karena banyak masalah yang dihadapi lembaga-lembaga internasional dalam tahap darurat dapat berlanjut ke tahap pemulihan, maka dianjurkan bahwa kerangka hukum harus memungkinkan untuk perpanjangan ‘kemudahan akses’ fasilitas hukum dalam tahap pemulihan juga.

Menghadapi masa mendatang, peningkatan kemampuan lembaga nasional dan pelaku tanggap bencana di daerah juga harus dipertimbangkan. Mengingat perkembangan signifikan yang telah dilakukan fokus pertama dapat diarahkan pada peningkatan sosialisasi dan implementasi kerangka kerja yang ada dan kemudian setelah itu, mempertimbangkan revisi atau amandemen undang-undang dan prosedur yang ada. Untuk meningkatkan pelaksanaan ke depan, langkah-langkah kecil dapat diambil, seperti menyiapkan ringkasan yang jelas tentang hukum yang berkaitan dengan tanggap darurat, membahas penafsiran hukum dan menyiapkan perangkat sederhana bagi kementerian/lembaga untuk digunakan saat bencana, seperti daftar tilik untuk kajian cepat dan tepat dan penetapan status darurat bencana. Langkah-langkah tersebut dapat menambah pengertian dan pemahaman yang lebih kuat tentang kerangka hukum yang paling komprehensif untuk penanggulangan bencana dan tanggap darurat di Asia Tenggara, bahkan di dunia.

Referensi

Artikel

Barnaby Willitts-King, 'The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Indonesia', February 2009, <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4006.pdf>

Lucia Cipullo, 'IDRL issues featured in international table-top exercise in West Sumatera', April 2013, <http://ifrc.org/en/what-we-do/idrl/latest-news/current-disaster-law-programme-news/idrl-issues-featured-in-international-table-top-exercise-in-west-sumatera-61323/?print=true>

Peter Walker, Colin Rasmussen and Sebastian Molano, 'International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging national and international support', September 2011, <http://www.ifrc.org/PageFiles/93533/Background%20paper%203.pdf>

Peraturan Perundang-undangan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Organisasi Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/N722EN.pdf>

Peraturan Kepala BNPB Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Pedoman Peran Organisasi Internasional dan Organisasi Asing Non Pemerintah pada Tanggap Darurat, <http://www.bnpb.go.id/website/file/publikasi/437.pdf>

Referensi

Peraturan Regional

ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER), Vientiane, 26 July 2005, <http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-3>

Perjanjian, Konvensi, dan Kerangka Kerja Internasional

Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention) (1944), <http://www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944a.pdf>

Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic (1965) (Revised 2006), <http://www.tc.gc.ca/media/documents/marinesafety/fal-34-4-e.pdf>

Convention on Temporary Admission (Istanbul Convention), Annex B.9 (1990), http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/_media/2D53E23AA1A64EF68B9AC708C6281DC8.ashx

Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (1998), <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>

Food Aid Convention (1999), <http://www.foodaidconvention.org/Pdf/convention/iga1995.pdf>

Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures, (Kyoto Convention), Specific Annex J.5 (revised 1999), <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I273EN.pdf>

Hyogo Framework for Action 2005-2015 (2005), <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/inter-gover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

Resolusi

BAPPENAS and BAKORNAS PB, National Action Plan for Disaster Risk Reduction 2006-2009, <http://www.undp.or.id/pubs/docs/RAN%20PRB%20EN.pdf>

BAPPENAS and BNPB, National Action Plan for Disaster Risk Reduction 2010-2012

BNPB, National Disaster Management Plan 2010-2014, <http://www.bnpb.go.id/website/file/pubnew/99.pdf>

International Red Cross Red Crescent Movement, Code of Conduct for Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief (1994), <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance', 2007 (2011 edition), <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-en.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance', October 2007, <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Model Act for the Facilitation and

Referensi

Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, November 2011, [http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20\(English\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20(English).pdf)

Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship (2003), http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/EN-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx

Oslo Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (2006), <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I634EN.pdf>

Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (2011), <http://www.ifrc.org/PageFiles/95530/The-Sphere-Project-Handbook-20111.pdf>

World Health Organization Guidelines for Drug Donations (1999), http://www.who.int/hac/techguidance/guidelines_for_drug_donations.pdf

Laporan

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'International Disaster Response Law (IDRL) in Indonesia: The Impact and Implementation of Indonesia's Legal Framework for International Disaster Assistance. Consultation Workshop Report', 2013, <http://www.ifrc.org/PageFiles/124509/IDRL%20in%20Indonesia%20-%20Workshop%20Report%20-%20Final.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: the Case for Legal Preparedness', 2010, http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/idrl/IFRC_IDRL_Report_EN.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Law and legal issues in international disaster response: a desk study', 2007, <http://www.ifrc.org/PageFiles/41194/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia', July 2006, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/indonesia-cs.pdf>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Indonesia – Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response', July 2005, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/idrl-indonesia.pdf>

Lampiran A

Daftar Organisasi yang dikonsultasikan untuk Penelitian

Pemerintah:

1. BNPB
2. BPBD Sumatera Barat
3. Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan
4. BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan)
5. Direktorat Jenderal Imigrasi & Kementerian Tenaga Kerja
6. Basarnas (Badan SAR Nasional)
7. Kementerian Sosial
8. Kementerian Perhubungan
9. Badan Karantina, Kementerian Pertanian
10. Tentara Nasional Indonesia (Angkatan Darat, Angkatan Laut, Polisi)
11. Direktorat Jenderal Bea Cukai, Kementerian Keuangan
12. Kementerian Luar Negeri
13. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Komisi VIII)
14. Staf Khusus Presiden bidang Penanggulangan Bencana

Para Lembaga Pemberi Bantuan Internasional:

A. Organisasi Non Pemerintah

1. OXFAM
2. World Vision
3. Mercy Corps
4. Plan International

B. Negara Pemberi Bantuan

1. United States Agency for International Development (USAID)
2. Australian Agency for International Development (AUSAID – sekarang di bawah Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Internasional DFAT)
3. Australian-Indonesia Facility for Disaster Reduction (AIFDR)

C. Perserikatan Bangsa-Bangsa

1. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (UN OCHA)
2. United Nations World Food Programme (UN WFP)
3. United Nations Development Programme (UNDP)
4. International Organization for Migration (IOM)

Organisasi Nasional:

1. Palang Merah Indonesia (PMI)
2. Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI)

Lampiran B

Butir Kegiatan yang disarankan untuk meningkatkan dampak dan implementasi kerangka hukum untuk bantuan bencana internasional di Indonesia.

Jangka pendek: Fokus pada pelaksanaan dan sosialisasi kerangka hukum yang ada

Kegiatan: Melakukan geladi lapangan dan geladi ruang dengan fokus pada pelaksanaan kerangka hukum	<p>Bidang-bidang utama untuk diuji mengenai fasilitasi bantuan internasional termasuk:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inisiasi bantuan internasional dan proses untuk meminta atau 'menyambut' bantuan internasional.• Pendorong bantuan internasional.• Proses untuk memastikan kualitas dan jenis bantuan yang diperlukan.• Pembentukan Pos Pendukung dan penyediaan fasilitas kemudahan akses.• Koordinasi.• Peran dan tanggung jawab pemberi bantuan.• Tanggung jawab pengambilan keputusan.
Kegiatan: Membuat ringkasan yang jelas tentang kerangka hukum yang berkaitan dengan bantuan internasional dalam tanggap darurat.	<p>Membuat buku pegangan sederhana yang menguraikan ketentuan kunci, peran dan tanggung jawab yang berkaitan dengan fasilitasi dan regulasi bantuan internasional yang dapat mudah digunakan oleh para pemberi bantuan internasional atau domestik.</p>
Kegiatan: PMenyiapkan perangkat sederhana bagi lembaga-lembaga tingkat nasional dan provinsi untuk digunakan saat bencana dalam mengidentifikasi pemicu dan perlunya bantuan internasional.	<p>Perangkat tersebut meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sebuah daftar tilik untuk kajian 'cepat dan tepat' sebagaimana diatur dalam undang-undang.• Sebuah daftar tilik untuk penentuan status darurat bencana.

Lampiran B

Jangka panjang: Merevisi kerangka hukum untuk bantuan internasional yang sudah ada*

**Ingat bahwa butir-butir di bawah ini belumlah seluruhnya. Ini hanya indikasi aspek-aspek tertentu dari kerangka hukum yang dapat lebih diperkuat, seperti yang diidentifikasi dalam laporan ini.*

Kegiatan:

Bahasan bidang-bidang kunci dalam kerangka hukum berikut ini:

<ul style="list-style-type: none"> • Persyaratan kelayakan dan mekanisme pelaksanaan yang lebih baik: 	<ul style="list-style-type: none"> • Menambahkan tentang mekanisme penegakan hukum dalam kerangka hukum untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip kemanusiaan dan tanggung jawab yang pokok, seperti yang diuraikan dalam Pedoman IDRL, ditegakkan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaitkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan dengan eligibilitas untuk fasilitas hukum. Memastikan bahwa pemberi bantuan internasional memenuhi persyaratan tertentu untuk dapat menerima fasilitas hukum juga dapat berfungsi sebagai mekanisme penegakan hukum. • Mengembangkan lebih lanjut prosedur untuk pemberian persetujuan pelibatan pemberi bantuan internasional dengan memasukkan serangkaian persyaratan agar mereka memenuhi syarat untuk berpartisipasi. • Membentuk mekanisme pemeriksaan dan/ atau pengawasan agar hanya lembaga-lembaga internasional yang dapat menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan seperti ketidakberpihakan dapat mendaftar untuk berpartisipasi dalam penanggulangan bencana dan beroperasi dalam tanggap darurat.
<ul style="list-style-type: none"> • Inisiasi dan penghentian bantuan internasional: 	<ul style="list-style-type: none"> • Memadukan proses inisiasi dan penghentian bantuan internasional (misalnya, evaluasi kerusakan dan kebutuhan, penentuan skala bencana, deklarasi status darurat dll) menjadi satu bagian kerangka hukum (misalnya merevisi UU) • Memasukkan ketentuan dalam fasilitas hukum yang menyatakan bahwa lembaga internasional harus memperoleh pemberitahuan sebelum bantuan mereka dihentikan, sehingga mereka mengetahui tanggal penghentian tersebut dan dapat merencanakan program bantuan dan mengalokasikan anggaran mereka dengan tepat, dan sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditentukan.
<ul style="list-style-type: none"> • Memperbaiki fasilitas hukum ('kemudahan akses') untuk masuk dan beroperasi: 	<ul style="list-style-type: none"> • Merevisi ruang lingkup ketentuan 'kemudahan akses' dalam kerangka hukum, dan memasukkan semua fasilitas hukum yang ada dalam Pedoman IDRL. • Membolehkan pemberian fasilitas hukum 'kemudahan akses' untuk periode tanggap darurat maupun pemulihan awal.

Lampiran C

Tabel Ringkasan: Perbandingan antara Pedoman IDRL dan Kerangka Hukum untuk Bantuan Bencana Internasional di Indonesia.

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="background-color: #92D050; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></div> Dibahas secara substansial <div style="background-color: #FFD700; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></div> Dibahas sebagian <div style="background-color: #FF0000; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></div> Tidak dibahas </div>				
Bagian I				
Tanggung Jawab Pokok				
3				
Tanggung Jawab Negara yang Terdampak				
3.1	Tanggung jawab utama untuk PRB, bantuan darurat dan bantuan pemulihan. Membahas peran Palang Merah Indonesia sebagai pelengkap dan pelaku masyarakat sipil dalam negeri	UU 24/2007: Pasal 5-6; Penjelasan, I (1); II Pasal 5 PP 21/2008: Pasal 9 (4); 57 (1); 76 (1) PP 22/2008: Pasal 4 (1) PP 23/2008: Penjelasan, I Para 4 (1) Perka 22/2010: Bab 1 (A)		Perka 22 adalah satu-satunya perangkat kerangka hukum untuk bantuan internasional yang secara langsung membahas peran PMI dalam penanggulangan bencana dan tanggap darurat.
3.2	Jika bencana yang terjadi melebihi kemampuan penanganan pada tingkat nasional, Negara yang terdampak harus meminta bantuan internasional dan/atau regional untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang terkena dampak	Reg 23/2008: Elucidation, I Para 4 (6) Gde 22/2010: Ch 1 (A); Ch 2 (A) 1a		
3.3	Memiliki hak berdaulat untuk mengkoordinasikan, mengatur dan mengawasi bantuan darurat bencana dan bantuan pemulihan, sesuai dengan hukum internasional	PP 23/2008: Penjelasan, I Para 1 (1); Para 2; Para 4 (2) Perka 22/2010: Bab 1 (F)1		
4				
Tanggung Jawab Pemberi Bantuan				
4.1	Harus mematuhi hukum yang berlaku di Negara terdampak dan hukum internasional, berkoordinasi dengan lembaga berwenang dalam negeri, dan menghormati martabat manusia	PP 21/2008: Pasal 52 (2) PP 23/2008: Pasal 10; 12; Penjelasan, I Para 1 (5); Para 2 Perka 22/2010: Bab 1 (F)11		Hal ini sebagian besar telah dibahas dalam PP dan Perka 22/2010, khususnya yang terkait dengan kepatuhan terhadap hukum nasional dan internasional, dan koordinasi dengan pemerintah setempat. Persyaratan kelayakan agar lebih eksplisit tercantum dalam UU 24/2007 atau Peraturan di bawahnya.

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
4.2	Bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, netralitas dan ketidakberpihakan; Bantuan diperhitungkan atas dasar kebutuhan saja; tidak menimbulkan perbedaan yang merugikan (ras, etnis, agama, kelas, gender, cacat, usia, dll); diberikan tanpa memiliki kepentingan atau agenda ekonomi, militer, politik dan, agama.	UU 24/2007: Pasal 3 (1), (2); Penjelasan, II Pasal 3 (1), (2) PP 23/2008: Pasal 14 (1), (2); Penjelasan, I Para 2; Para 3 Perka 22/2010: Bab 1 (F)13, 15; Bab 3 (B)3		
4.3	Responsif terhadap kebutuhan kelompok rentan (anak-anak, orang tua, pengungsi, orang cacat, dll); dikoordinasikan dengan para pelaku domestik; agar sensitif terhadap praktek-praktek sosial, budaya dan agama; memastikan keterlibatan masyarakat secara memadai; meningkatkan kapasitas lokal dan mengurangi kerentanan di masa depan; meminimalkan dampak negatif secara transparan.	UU 24/2007: Pasal 3 (2); 4; 48e; 55; 59; Penjelasan, II Pasal 3 (2) PP 21/2008: Pasal 1 (15); 21 (1) e; 51 (4); 53; 75; 85-88; Penjelasan, II Pasal 75d, e PP 22/2008: Pasal 16a; 28 (2) PP 23/2008: Pasal 14 (3); Penjelasan, I Para 3 Perka 22/2010: Bab 1 (F) 3, 4, 7, 12, 14, 16, 17; Bab 2 (B) 4; (C)2b, 3; (D)2b13; Bab 3 (A); (B)5		Aspek-aspek ini secara komprehensif dibahas dalam seluruh kerangka hukum, dengan penekanan yang kuat pada prioritas kebutuhan kelompok yang rentan.
5	Tanggung Jawab Tambahan Bagi Semua Negara			
5.2	Secara aktif mendorong anggota masyarakat yang tertarik untuk memberi sumbangan berupa uang atau barang bantuan yang diminta oleh negara yang terkena bencana.	UU 24/2007: Pasal 60 (2) PP 22/2008: Pasal 7-8		
6	Tanggung Jawab Mengenai Pengalihan dan Tujuan Penggunaan Sumber Daya			
6.1	Para pemberi bantuan harus bekerjasama untuk mencegah penyelewengan, penyalahgunaan, atau penipuan yang melanggar hukum mengenai bantuan bencana	UU 24/2007: Pasal 7 (1) g; 9f; 21g; 72-73; Penjelasan, I (7); II Pasal 7 (1) g; 9f; 21g PP 21/2008: Pasal 44-45 PP 22/2008: Pasal 31-36 PP 23/2008: Pasal 16 Perka 22/2010: Bab 1 (F) 10; Bab 3 (E)		
6.2	Negara yang terkena bencana harus menggunakan dana dan barang-barang bantuan yang disumbangkan kepada mereka, dan yang telah diterima, dengan cara yang konsisten sesuai dengan maksud peruntukannya.	UU 24/2007: Pasal 12e; 65-68 PP 21/2008: Pasal 41-43 PP 23/2008: Pasal 8 (6), (7) Perka 22/2010: Bab 2 (C) 1		
Bagian II	Peringatan Dini dan Kesiapan			
7	Peringatan Dini			
7.1	Memiliki prosedur untuk menyebarkan secara cepat informasi tentang bencana, termasuk kemungkinan munculnya bahaya yang menyebabkan bencana, kepada para pemberi bantuan, termasuk Koordinator Bantuan Darurat PBB	UU 24/2007: Pasal 1 (8); 12 (c); 21 (c); 44-46 PP 21/2008: Pasal 1 (5); 15b; 16; 19 PP 22/2008: Pasal 14 (1)b PP 23/2008: Penjelasan, I Para 4 (3)		

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
8	Kerangka Kerja Hukum, Kebijakan, dan Kelembagaan			
8.1	Mengadopsi kerangka hukum, kebijakan, kelembagaan dan perencanaan penanggulangan bencana yang komprehensif, yang mengakui peran bantuan dari PMI, termasuk masyarakat sipil dalam negeri, dan pemberdayaan masyarakat. Negara, dengan dukungan organisasi-organisasi regional dan internasional, harus mengerahkan sumber daya yang memadai untuk keefektifan kerangka kerja ini	UU 24/2007: Pasal 1 (5); 6e, f; 7; 8d; 9; 12-14; 20-21; 26-27; 35-37; 39-40; 42; 60-64; Penjelasan, I (3), (6) PP 21/2008: Pasal 1 (2); 6; 8; 10; 17 PP 22/2008: Pasal 1 (4), (8); 5-6 PP 23/2008: Pasal 1 (3)		Ada perhatian yang besar pada kebijakan dan perencanaan terkait dengan penanggulangan bencana, pelibatan dan hak masyarakat, dan pendanaan bencana. Peran PMI atau masyarakat sipil tidak disebutkan.
8.2	Kerangka kerja harus mencakup bantuan darurat bencana dan pemulihan yang konsisten dengan Pedoman IDRL; dengan memposisikan peran Koordinator Bantuan Darurat PBB; menjelaskan tanggung jawab dan wewenang kepada lembaga pemerintah dalam negeri; menunjuk focal poin nasional sebagai penghubung antara pelaku internasional dan pemerintah di semua tingkatan	UU 24/2007: Pasal 10-25; Penjelasan, I (2) PP 21/2008: Pasal 1 (18)-(19); 6 (4); 47-50; 95; Penjelasan II Pasal 47 (4) PP 23/2008: Pasal 15; 17 Perka 22/2010: Bab 2 (A)2d, e		Ketentuan-ketentuan ini menguraikan peran dan tanggung jawab pemerintah di berbagai tingkatan dan menetapkan BNPB sebagai focal poin nasional (termasuk untuk koordinasi dengan para pemberi bantuan internasional). Namun, ketentuan-ketentuan ini tidak (secara eksplisit) memposisikan peran Koordinator Bantuan Darurat PBB.
8.3	Pemerintah harus mendorong para pelaku domestik yang memiliki wewenang dalam perundangan atau kebijakan penanggulangan bencana untuk mengambil langkah yang diperlukan untuk melaksanakan Pedoman IDRL			
9	Dukungan Regional dan Internasional untuk Kemampuan Dalam Negeri			
9.1	Masyarakat internasional harus mendukung negara-negara berkembang, para pelaku masyarakat sipil dalam negeri dan PMI untuk membangun kemampuan dalam penanggulangan bencana	UU 24/2007: Pasal 30 PP 23/2008: Pasal 2; Penjelasan, I Para 1 (2) Perka 22/2010: Bab 1 (A)		Ada acuan dalam Perka 22 mengenai peran PMI dan LSM dalam negeri dalam kegiatan penanggulangan bencana dan peningkatan kapasitas tetapi ini bisa lebih dikembangkan, dan juga dimasukkan dalam UU 24/2007 dan PPnya.
9.2	Masyarakat internasional harus mendukung negara berkembang untuk membangun kemampuan untuk melaksanakan kerangka kerja hukum, kebijakan dan kelembagaan secara memadai			

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
Bagian III	Inisiasi dan Penghentian Bantuan Internasional berupa Bantuan Darurat Bencana dan Pemulihan Awal			
10	Inisiasi			
10.1	Dimulainya bantuan hanya dengan persetujuan dari Negara yang terkena dampak, atas dasar permintaan. Negara yang terdampak harus segera mengkaji kebutuhan, dan mempertimbangkan melakukan pengkajian bersama dengan PBB dan organisasi kemanusiaan lainnya.	UU 24/2007: Pasal 1 (19); 7 (1)c, (2), (3); 48a, b; 49; 51 PP 21/2008: Pasal 21 (1)a, b; 22; 23; Penjelasan, II Pasal 21 (1)a, b; 23 (1) PP 22/2008: Pasal 16a Perka 22/2010: Bab 1 (E) 6; Bab 2 (A)1, 2a, b; (B)1; Bab 3 (A)1		Pengkajian Cepat kebutuhan dan studi tentang daerah bencana dibahas cukup komprehensif dalam kerangka hukum. Namun, prosedur untuk inisiasi walaupun diuraikan dengan jelas dalam Perka 22, perlu lebih ditegaskan dalam UU 24 untuk memastikan penegakan aturan yang lebih kuat.
10.2	Permintaan dan pemenuhannya harus jelas spesifikasinya, mengenai jenis dan jumlah barang, jasa dan keahlian yang dibutuhkan.	PP 21/2008: Penjelasan, II Pasal 36 (3) PP 23/2008: Pasal 8 (1)-(5) Perka 22/2010: Bab 2 (A) 2b, c; (D)2a2, 3, 7; b1-3		Meskipun tidak tercakup dalam UU 24, PP dan Pedoman 22 secara eksplisit telah membahas perlunya spesifikasi permintaan dan pemenuhan bantuan.
10.3	Negara yang terkena bencana harus menyediakan informasi yang memadai tentang hukum dan peraturan dalam negeri yang terkait untuk masuknya dan operasi bantuan kepada para pemberi bantuan	PP 23/2008: Penjelasan, I Para 4		Banyak ketentuan yang disyaratkan pemerintah negara yang terkena dampak yang tercantum dalam undang-undang dalam negeri untuk disebarkan informasinya kepada para pemberi bantuan
11	Inisiasi Bantuan Militer			
11.1	Aset militer harus dipergunakan hanya atas permintaan atau dengan persetujuan secara eksplisit Negara yang terkena bencana, setelah mempertimbangkan alternatif yang sebanding dari pihak sipil.	PP 21/2008: Penjelasan, II Pasal 38 (1) Perka 22/2010: Bab 2 (D)1i, j; 2a6, b4		Ketentuan ini membahas penggunaan aset militer (misalnya pemeriksaan dan perijinan peralatan), tetapi tidak menyatakan bahwa alternatif aset sipil yang setara harus terlebih dahulu dipertimbangkan.
12	Penghentian			
12.1	Negara yang terkena dampak atau pemberi bantuan harus memberikan pemberitahuan tentang penghentian bantuan bencana darurat dan pemulihan, dan keduanya saling berkonsultasi	UU 24/2007: Pasal 1 (19) Perka 22/2010: Bab 1 (E) 22, 23; Bab 2 (B)2b; Ch 5		Tata cara penghentian bantuan internasional diuraikan dalam Perka 22. Namun, ada ketentuan tambahan yang harus dicantumkan yakni konsultasi dengan para pemberi bantuan sebelum penghentian bantuan internasional. Prosedur ini juga dapat dituangkan dalam revisi UU 24 atau PP 23, untuk lebih memberikan kekuatan hukum.
Bagian IV	Kelayakan untuk Fasilitas Hukum			
13	Fasilitas untuk Negara Pemberi Bantuan			
13.1	Negara Tempat Transit dan yang Terdampak Bencana harus memberikan fasilitas hukum seperti pada Bab V kepada Negara-Negara Pemberi Bantuan			

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
14	Fasilitas untuk Organisasi Kemanusiaan Pemberi Bantuan			
14.1	Merupakan hak prerogatif Negara asal, transit atau yang terkena bencana untuk menentukan organisasi mana yang layak untuk menerima fasilitas hukum	PP 23/2008: Pasal 4; 13 Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1c; 2a4		
14.2	Negara harus menetapkan kriteria untuk organisasi yang mencari pemenuhan persyaratan, yang mencakup kesediaan dan kemampuan organisasi tersebut untuk melaksanakan sesuai dengan tanggung jawab dalam Pedoman 4 (?)	PP 23/2008: Pasal 5-7		PP 23 mewajibkan organisasi internasional pemberi bantuan untuk mengajukan proposal, MoU dan rencana kerja sebelum memulai kegiatan tanggap bencana. Harus ada penekanan yang lebih pada adanya kriteria tertentu dari negara yang terkena bencana dan keharusan organisasi untuk mematuhi prinsip-prinsip kemanusiaan dalam memenuhi persyaratan untuk memperoleh fasilitas hukum.
14.3	Persyaratan tambahan yang diberlakukan pada organisasi sebaiknya tidak terlalu membebani pemberian bantuan darurat bencana dan pemulihan	Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1a, 2a1		
14.4	Penentuan kelayakan untuk memperoleh fasilitas harus dilakukan oleh Negara sebelum terjadi bencana, atau sesegera mungkin setelah terjadinya bencana. Prosedur dan mekanisme harus sesederhana dan secepat mungkin.	Gde 22/2010: Ch 2 (D)1a, 2a1		Perka 22 memuat ketentuan yang memungkinkan para pemberi bantuan asing untuk membantu dalam operasi darurat tanpa harus mengajukan proposal, MoU dan rencana kerja sebagaimana diatur dalam PP 23. Sebaliknya, mereka hanya diminta untuk menyerahkan daftar barang-barang bantuan yang akan diberikan sebelum atau segera setelah kedatangan. Seharusnya dapat dibuat lebih banyak acuan untuk bisa menentukan kelayakan untuk mendapat fasilitas hukum sebelum terjadinya bencana.
14.5	Pemberlakuan fasilitas hukum di Bab V harus didasarkan pada kepatuhan pada ketentuan dalam Perka 4. Namun, hak tersebut tidak dapat diubah secara arbitrer tanpa alasan yang tepat.			

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
15	Fasilitas untuk Pemberi Bantuan yang Lain			
15.1	Negara yang Terdampak Bencana dapat memperpanjang, fasilitas hukum kepada perusahaan swasta pemberi bantuan, berdasarkan pengajuan, yang harus diminta untuk mematuhi ketentuan dalam Perka 4	UU 24/2007: Pasal 1 (25); 28-29; Penjelasan, I (4)		Peran lembaga usaha dalam penanggulangan bencana sebagian telah dibahas dan mereka diwajibkan untuk 'memperhatikan' prinsip kemanusiaan dalam menjalankan fungsi penanggulangan bencananya. Namun, kerangka hukum tidak menyebutkan pemberian fasilitas hukum kepada perusahaan swasta atau "lembaga usaha".
Bagian V	Fasilitas Hukum untuk Masuk dan Beroperasi			
16	Personel			
16.1	Pemberian visa dan izin kerja, tanpa biaya dan dapat diperpanjang; pembebasan atau percepatan penyediaan visa dan izin kerja; penetapan prosedur yang dipercepat untuk pengakuan sementara kualifikasi profesional, lisensi atau sertifikat; pemberian kebebasan akses dan bergerak ke dalam dan dari daerah yang terkena bencana	PP 21/2008: Pasal 32-35; 38; Penjelasan, II Pasal 32 (1); 33 (1); 38 Perka 22/2010: Bab 2 (A) 2e ii; (D)1b; 2a5, 8-11; b5		Kemudahan akses berkaitan dengan masuk, bergerak dan keluarnya personil, barang dan peralatan bantuan secara komprehensif dibahas dalam PP 21 dan Perka 22. Ketentuan-ketentuan serupa dapat dimasukkan dalam UU 24 untuk penguatan hukum dan memperluas cakupan fasilitas hukum
16.3	Pertimbangan sejauh mana tujuan dapat tercapai melalui mempekerjakan staf lokal	Perka 22/2010: Bab 1 (F) 6		Perka 22 mengatur tentang penggunaan barang bantuan dan peralatan lokal, jika memungkinkan, tetapi tidak membahas tentang mempekerjakan staf lokal.
17	Barang dan Peralatan			
17.1	Pembebasan dari bea cukai, pajak, tarif atau biaya; pembebasan dari pembatasan ekspor, transit dan impor; penyederhanaan dan meminimalkan persyaratan dokumentasi; ijin re-ekspor barang yang tidak terpakai	PP 21/2008: Pasal 32; 36; Penjelasan, II Pasal 31 (2); 32 (1), 33 (1) Perka 22/2010: Bab 2 (A) 2e iii; (D)1b; 2b6-8, 10, 15		
17.2	Pembebasan atau pengurangan persyaratan inspeksi, atau meloloskan barang-barang bantuan dengan cepat melalui proses "pra-pemeriksaan"; mengatur inspeksi dan pelepasan barang di luar jam kerja dan/atau di tempat yang bukan kantor pabean.	Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1g		Ditetapkan dalam Perka 22 bahwa kementerian dan lembaga pemerintah dapat memberikan pelayanan di luar jam kerja normal. Referensi bisa dibuat untuk membangun prosedur "pra-pemeriksaan" juga.
17.3	Pemberi bantuan harus secara benar mengepak, mengelompokkan dan menandai barang-barang bantuan, dan memeriksanya untuk memastikan barang-barang tersebut sesuai dengan standar kualitas internasional	Perka 22/2010: Bab 2 (C) 2a; (D) 2b9		

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
17.4	Pemberi bantuan harus bertanggung jawab untuk pemusnahan barang-barang bantuan yang tidak diinginkan atau tidak terpakai.			
18	Barang dan Peralatan Khusus			
18.1	Pemberian pengakuan sementara untuk STNK dan pelat nomor kendaraan bantuan asing.	Perka 22/2010: Bab 1 (F) 6; Bab 2 (D) 2b11		Perka 22 mengakui penggunaan kendaraan bermotor (asing) sebagai bagian dari bantuan internasional, namun mendorong penggunaan produk Indonesia (artinya kendaraan buatan Indonesia) kecuali jika tidak tersedia. Perka ini juga memberikan aturan pemberian izin untuk penggunaan 'transportasi darat' pada saat tanggap darurat, tetapi tidak secara khusus aturan pemberian registrasi sementara kepada kendaraan bantuan asing.
18.2	Pembebasan atau percepatan pemberian izin, atau pengurangan hambatan peralatan telekomunikasi dan IT. Pemberian prioritas akses untuk penggunaan bandwidth, frekuensi dan satelit.	PP 21/2008: Pasal 38 Perka 22/2010: Bab 1 (E) 4b4		Peraturan 21 memberikan acuan umum untuk pemberian izin untuk "peralatan/personil tertentu". Pedoman 22 menyebutkan peralatan komunikasi dalam definisi, tetapi tidak memberikan rincian lebih lanjut.
18.3	Pengurangan hambatan hukum dan administratif untuk impor/angkutan/ ekspor obat-obatan dan peralatan medis. Para pemberi bantuan harus memastikan kualitas, kesesuaian dan keamanan obat-obatan dan peralatan medis.	Perka 22/2010: Bab 1 (E) 4a, b; Bab 2 (D) 2b12		
18.4	Pertimbangan apakah persyaratan untuk fumigasi, pelarangan dan pembatasan impor dan ekspor pangan dapat diubah atau dikurangi.	PP 21/2008: Pasal 37; Penjelasan, II Pasal 37 Perka 22/2010: Bab 2 (D)2b14		Peraturan 21 mengacu pada kemudahan akses untuk barang-barang dalam kaitannya dengan karantina. Pedoman 22 menguraikan kriteria dan persyaratan karantina. Keduanya tidak secara khusus mengarah pada perubahan atau pengurangan prosedur ini.
19	Transportasi			
19.1	Pemberian izin segera untuk memasukan kendaraan darat, laut dan udara, dan membebaskan dari bea yang berlaku.	Perka 22/2010: Bab 1 (E) 1, 4b3; 2 (D) 2b11		
19.2	Pemberian izin untuk melintasi, mendarat dan berangkat atau pesawat udara			
19.3	Segera menerbitkan visa keluar, transit dan masuk bagi personil yang mengoperasikan kendaraan angkutan.			Pedoman IDRL ini tidak membahas secara khusus, tapi bisa dimasukkan ke dalam ketentuan 'kemudahan akses', tergantung pada interpretasinya.

Lampiran C

Pedoman IDRL No	Aspek Pokok	Ketentuan terkait yang ada dalam Undang-undang (UU)/ Peraturan Pemerintah (PP)/ Pedoman BNPB (Perka)	Tingkat cakupan	Komentar
20	Status Hukum Dalam Negeri Sementara			
20.1	Pemberian kewenangan sementara untuk beroperasi secara legal dan memiliki hak untuk membuka rekening bank, mengadakan kontrak atau sewa, membeli dan menjual harta dan memulai proses hukum	Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1f, h		Pedoman 22 mensyaratkan personel asing dalam membuka rekening bank pribadi agar berkoordinasi dengan kedutaan masing-masing di negara tuan rumah. Tidak disebutkan secara khusus tentang pembelian dan penjualan properti atau memulai proses hukum.
20.2	Pemberian hak untuk bebas membawa dana dan mata uang yang diperlukan dan memperoleh nilai tukar yang sah.	Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1e		
20.3	Pemberian ijin perekrutan dan pemutusan kontrak personil lokal secara legal.			
21	Pajak			
21.1	Pemberian pembebasan dari PPN dan pajak lainnya	PP 21/2008: Pasal 36 Perka 22/2010: Bab 2 D 2b(6b)		Peraturan 21 memberikan pembebasan dari bea masuk dan pajak impor. Pedoman 22 juga memberi kemungkinan untuk pembebasan pajak impor sesuai dengan yang hukum pajak nasional yang berlaku dan pembebasan bea masuk atau keringanan atas bea masuk, tapi tak satu pun dari pajak tersebut merujuk secara khusus pada PPN.
22	Keamanan			
22.1	Mengambil tindakan yang tepat untuk menjamin keselamatan dan keamanan bagi personil bantuan, tempat, fasilitas, sarana transportasi, peralatan dan barang-barang.	PP 23/2008: Pasal 11; Penjelasan, I Para 4 (7) Perka 22/2010: Bab 3 (B) 1, 2		
23	Perpanjangan Jam Kerja			
23.1	Memastikan bahwa kantor Pemerintah dan kantor pelayanan penting berfungsi dan beroperasi di luar jam kerja normal	Perka 22/2010: Bab 2 (D) 1g		
24	Biaya			
24.1	Biaya pengadaan bantuan internasional biasanya ditanggung oleh pemberi bantuan. Akan tetapi, mereka mungkin menyetujui pembayaran dimuka untuk penggantian pengeluaran dan biaya tertentu, atau pinjaman sementara untuk peralatan.	Perka 22/2010: Bab 3 (C)		Ditetapkan dalam pedoman 22 bahwa biaya harus ditanggung oleh pemberi bantuan, tetapi tidak disebutkan kemungkinan untuk membuat perjanjian terlebih dahulu untuk penggantian atau pinjaman sementara untuk peralatan.
24.2	Pertimbangan untuk memberikan layanan tertentu berupa potongan harga atau tanpa biaya, termasuk transportasi dalam negeri, bangunan dan lahan untuk kantor dan gudang, serta peralatan penanganan kargo dan dukungan logistik.			

Prinsip-Prinsip Dasar Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah

Kemanusiaan / Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah lahir dari keinginan memberi pertolongan tanpa membedakan korban yang terluka di dalam pertempuran, berupaya dengan kemampuan nasional dan internasional yang dimiliki, untuk mencegah, dan mengatasi penderitaan sesama manusia yang terjadi di manapun. Tujuan gerakan ini adalah melindungi kehidupan dan kesehatan serta menjamin penghormatan terhadap harkat manusia. Gerakan menumbuhkan saling pengertian, persahabatan, kerjasama, dan perdamaian abadi sesama manusia.

Kesamaan / Gerakan ini tidak membuat perbedaan atas dasar kebangsaan, ras, agama, perbedaan kelas atau pandangan politik. Berupaya untuk mengurangi penderitaan individu, diarahkan sesuai dengan kebutuhannya, dan mendahulukan korban yang paling parah.

Kenetralan / Agar senantiasa mendapat kepercayaan dari semua pihak, sampai kapanpun gerakan ini tidak boleh memihak atau melibatkan diri dalam pertentangan politik, ras, agama, atau ideologi.

Kemandirian / Gerakan ini bersifat mandiri. Setiap Perhimpunan Nasional meski merupakan pendukung bagi pemerintah di bidang kemanusiaan dan harus taat pada peraturan hukum yang berlaku di negara masing-masing, harus tetap menjaga otonominya agar setiap saat dapat bertindak sejalan dengan prinsip-prinsip gerakan ini.

Kesukarelaan / Gerakan ini adalah gerakan sukarela pemberi bantuan yang tidak didasari oleh keinginan untuk mencari keuntungan apa pun.

Kesatuan / Di dalam satu negara hanya ada satu perhimpunan Palang Merah atau Bulan Sabit Merah. Gerakan ini terbuka untuk semua orang dan melaksanakan tugas kemanusiaan di seluruh wilayah.

Kesemestaan / Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, di mana semua perhimpunan nasional mempunyai status yang sederajat, serta berbagi tugas dan tanggung jawab yang setara dalam menolong sesama manusia, di seluruh dunia.



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies
www.ifrc.org **Saving lives, changing minds.**