



# PERGESERAN SISTEM: PERJALANAN MENUJU REFORMASI KEMANUSIAAN DI INDONESIA | MEI 2021

Laporan ini merupakan bagian dari penelitian *Blueprint for Change* dari Humanitarian Advisory Group.

HUMANITARIAN  
ADVISORY GROUP



 PUJIONO CENTRE

# UCAPAN TERIMA KASIH

---

Tim peneliti: Jesse McCommon and Eleanor Davey, Humanitarian Advisory Group; Henny Vidiarina and Puji Pujiono, Pujiono Centre

Penulis Utama: Jesse McCommon

Editor Kemanusiaan: Eleanor Davey

Pemeriksa naskah: Campbell Aitken

Perancang grafis: Jean Watson

Foto Sampul: Pemandangan gunung berapi Batur di pulau Bali, Indonesia.

oHyperblaster / Shutterstock

Humanitarian Advisory Group mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi pada makalah ini, termasuk Yos Malole, Theresia Wuryantari dan Kharisma Priyo Nugroho yang memberikan telaah sejawat serta menjadi Steering Committee dalam penelitian Building Blueprint for Change, yang memberikan umpan balik tambahan dan masukan teknis.

Laporan ini merupakan bagian dari penelitian Blueprint for Change dari Humanitarian Advisory Group, yang dilakukan dalam kemitraan dengan Pujiono Centre. Penelitian ini merupakan bagian dari Humanitarian Horizons Research Program 2018–21, yang didanai oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia.

## PENDAHULUAN TENTANG PENELITIAN

### **Building a Blueprint for Change**

*Building a Blueprint for Change* adalah jalur penelitian dua tahun di bawah inisiatif penelitian Humanitarian Horizons dari Humanitarian Advisory Group. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan dasar bukti untuk mendorong kemajuan perubahan transformatif dalam sistem kemanusiaan di tingkat negara.

### **Humanitarian Horizons**

*Humanitarian Horizons* adalah prakarsa penelitian tiga tahun yang dilaksanakan oleh Humanitarian Advisory Group. Program ini merupakan nilai tambah yang unik pada aksi kemanusiaan dalam konteks Asia dan Pasifik dengan menghasilkan penelitian berbasis bukti dan menciptakan perancangan untuk perubahan. Program ini didukung oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia.

## SIAPA KAMI

### **Humanitarian Advisory Group**

Humanitarian Advisory Group (HAG) didirikan pada tahun 2012 untuk meningkatkan profil aksi kemanusiaan di Asia dan Pasifik. Didirikan sebagai prakarsa sosial, HAG menyediakan ruang unik untuk pemikiran, penelitian, saran teknis, dan pelatihan yang berkontribusi pada keunggulan dalam praktik kemanusiaan. Sebagai bisnis yang didorong secara etis, kami menggabungkan semangat kemanusiaan dengan kelincahan kewirausahaan untuk berpikir dan melakukan sesuatu secara berbeda.

Kami percaya kami tidak dapat memberikan penelitian atau dukungan teknis di negara-negara tanpa dukungan dan bimbingan konsultan nasional. Pengalaman kami adalah bahwa konsultan nasional meningkatkan kualitas pekerjaan kami dengan memastikan bahwa kami fokus pada masalah yang paling relevan, memberikan pemahaman kontekstual untuk proyek kami, dan memungkinkan hubungan ke jaringan nasional dan regional. Kami berusaha untuk melibatkan konsultan nasional untuk semua proyek kami yang melibatkan pekerjaan dalam negeri; bagi kami, ini adalah prinsip dan cara kerja standar.

### **Pujiono Centre**

Pujiono Centre mempunyai misi untuk membangun pengetahuan multidisiplin dan interseksional yang efektif dengan memperluas kapasitas praktisi dan pembelajar melalui inovasi, alat dan layanan. Pujiono Centre mempromosikan pembuatan kebijakan berbasis bukti dalam manajemen risiko bencana dan pengurangan risiko iklim melalui penyediaan informasi yang kredibel.



*Humanitarian Advisory Group bersertifikat BCorp. Logo kecil ini berarti kami bekerja keras untuk memastikan bahwa bisnis kami adalah kekuatan untuk kebaikan. Kami telah memilih untuk bertanggung jawab pada standar sosial, lingkungan, dan etika tertinggi, memisahkan diri dari bisnis seperti biasa.*

# DAFTAR ISI

---

<b>I. Pengantar</b>	<b>5</b>
<b>2. Tsunami 2004 dan reformasi yang dihasilkan</b>	<b>9</b>
2.1. Respons Tsunami 2004	9
2.2. Implikasi bagi reformasi di Indonesia	12
2.3. Reformasi Penanggulangan Bencana 2007	13
2.4. Konsolidasi reformasi 2007-2016	14
<b>3. Perubahan dalam kerangka regional dan global</b>	<b>18</b>
3.1. Aktor Internasional di Indonesia	18
3.2. Inisiatif Regional	19
3.3. Inisiatif Global	20
<b>4. Dorongan untuk pelokalan</b>	<b>23</b>
4.1. Respons Sulawesi Tengah 2018	23
4.2. Implikasi dari respons Sulawesi Tengah	25
4.3. Pandemi COVID-19 di Indonesia	27
4.4. COVID-19 dan respons kemanusiaan	28
<b>5. Kesimpulan</b>	<b>30</b>
<b>Referensi</b>	<b>33</b>
<b>Singkatan dan Akronim</b>	<b>37</b>



Jakarta, Indonesia - 27 November 2009: Pedagang kaki lima bersiap untuk berjualan di luar kompleks klenteng di petak Sembilan. Ryan Wijaya Tan / Shutterstock

## 1. PENGANTAR

Laporan ini menggali evolusi sistem kemanusiaan di Indonesia. Ini dilakukan dengan mengkaji peristiwa-peristiwa penting dan titik balik dalam kemajuan menuju Penanggulangan Bencana dan aksi kemanusiaan yang dipimpin secara lokal. Laporan ini mengidentifikasi hambatan-hambatan sebelumnya dan faktor-faktor pemungkin untuk berubah, mengajukan argumen bahwa upaya reformasi kemanusiaan di masa depan di Indonesia perlu melampaui struktur nasional untuk melibatkan dan memperkuat sistem dan pelaku di tingkat sub-nasional (yang disebut dalam laporan ini sebagai 'lokal'). Pandemi COVID-19 telah meningkatkan peran pelaku lokal, termasuk organisasi akar rumput yang belum tentu identik dengan sektor kemanusiaan, dan mengungkapkan kebutuhan mendesak untuk berinvestasi di garis depan, di Indonesia dan secara global.

Laporan ini meninjau respons nasional dan internasional terhadap bencana besar di Indonesia selama 20 tahun terakhir, mengkaji dampak pembangunan global dan regional di samping reformasi nasional dan menunjukkan peningkatan peran dan peningkatan kebutuhan pelaku lokal.

Kajian akan membangun langkah-langkah selanjutnya dari program penelitian **Building a Blueprint for Change** dari Humanitarian Advisory Group, yang berupaya mengidentifikasi faktor-faktor keberhasilan untuk perubahan transformatif pada sistem kemanusiaan di Indonesia. Laporan ini mengadopsi lensa historis untuk menginterogasi tantangan dan peluang sebelumnya untuk reformasi untuk membuat hipotesis strategi yang paling efektif untuk upaya masa depan.

Tinjauan ini didasarkan pada dan menguji temuan dari Fase 1 proyek Blueprint, yang memetakan sistem kemanusiaan di Indonesia dan mengidentifikasi area prioritas untuk reformasi. Fase pertama dari penelitian Blueprint mencakup tiga lokakarya pemangku kepentingan yang diadakan di Jakarta untuk memahami keadaan sistem saat ini di Indonesia.<sup>1</sup> **Pemangku kepentingan di berbagai tingkatan, termasuk pelaku lokal, nasional dan internasional, menyepakati empat bidang fokus utama untuk penelitian: koordinasi, akuntabilitas, pendanaan, dan pengembangan kapasitas.** Tinjauan literatur ini memprioritaskan analisis bidang-bidang ini, termasuk evolusinya, tantangan yang ada, dan peluang untuk perbaikan

<sup>1</sup> Untuk informasi lebih lanjut tentang Blueprint Fase 1, silakan lihat HAC, [Membangun Blueprint untuk Perubahan: Meletakkan Fondasi](#), 2020.

## Metodologi dan Terminologi

Informasi untuk tinjauan ini dikumpulkan dari sumber sekunder, termasuk publikasi akademis dan grey literature seperti laporan penelitian, evaluasi respons, rencana tanggap kemanusiaan, laporan situasi, undang-undang pemerintah dan kerangka kebijakan nasional, regional dan global, dilengkapi dengan artikel berita, blog, dan temuan dari Blueprint Fase 1. Analisis melibatkan perbandingan respons bencana, pelajaran yang dipetik dan reformasi pemerintah yang dihasilkan, dilacak bersama pengaruh regional dan global.








Tinjauan ini mencatat adanya konsentrasi literatur di sekitar tsunami Samudra Hindia 2004 dan respons Sulawesi Tengah 2018. Peristiwa-peristiwa ini disorot sebagai titik-titik perubahan utama dalam evolusi sistem dan berfungsi untuk menopang narasi reformasi. Bencana lain yang diperiksa termasuk yang menarik sumber daya internasional, dengan fokus pada bencana yang terjadi secara tiba-tiba karena hubungannya dengan upaya reformasi kemanusiaan. Kajian ini tidak mencakup eksplorasi terhadap berbagai respons nasional dalam kurun ini atau analisis kebijakan terperinci dari peraturan pemerintah berikutnya. Sebaliknya, kajian ini berfokus pada analisis perubahan tingkat tinggi dan implikasinya.








Sementara laporan ini mengacu pada 'sistem kemanusiaan' untuk mencerminkan integrasi berbagai jenis pelaku dalam tanggap darurat, laporan ini tidak bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan respons konflik secara rinci, karena hanya ada sedikit contoh proses reformasi yang dilembagakan untuk digunakan dalam laporan ini, terutama dari 20 tahun terakhir. Meskipun demikian, penting untuk dicatat bahwa Undang-Undang Penanggulangan Bencana di Indonesia tahun 2007 memasukkan definisi bencana yang luas (pasal 1.1) sebagai 'suatu peristiwa atau serangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, yang disebabkan oleh alam dan/atau nonalam sebagai serta faktor manusia yang mengakibatkan kematian manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis'. Lebih lanjut, ia mendefinisikan 'bencana sosial' (pasal 1.4) sebagai 'suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia, yang meliputi konflik sosial antar kelompok masyarakat, dan terorisme'.

## Struktur

Bagian II di bawah ini mengkaji respons dan implikasi dari tsunami 2004 dan reformasi Penanggulangan Bencana utama yang mengikutinya. Bagian III menempatkan perkembangan ini dalam konteks yang lebih luas dari reformasi global dan regional. Bagian IV mengeksplorasi perubahan yang lebih baru, menekankan peran penting pemerintah nasional Indonesia dan pelaku lokal dengan mencermati respons baru-baru ini terhadap gempa bumi dan tsunami Sulawesi serta implikasi dari pandemi COVID-19. Peristiwa dan proses utama yang tercakup dalam analisis ini dirangkum dalam garis waktu di bawah ini. Laporan ini diakhiri (bagian V) dengan diskusi tentang hambatan dan faktor pendukung serta analisis singkat tentang titik masuk potensial untuk reformasi di masa depan.

## Linimasa

Tahun	Bencana	Perkembangan global dan regional	Perkembangan Indonesia
2001			Dana Respons Kemanusiaan didirikan di Indonesia
2003		Kemitraan Akuntabilitas Kemanusiaan didirikan  Prinsip-prinsip Donor Kemanusiaan yang Baik didukung	Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia dibentuk  Masyarakat sipil mulai membangun momentum untuk reformasi Penanggulangan Bencana
2004	 Tsunami Samudera Hindia	Proyek Pembangunan Kapasitas Darurat (ECB) didirikan  Standar Sphere direvisi	
2005	 Gempa bumi Nias	Kerangka Hyogo sepuluh tahun diadopsi  Proses Reformasi Kemanusiaan dimulai; kluster diaktifkan untuk pertama kalinya di Pakistan  <b>Regional:</b> Konferensi Tingkat Menteri Asia Pertama tentang Pengurangan Risiko Bencana (AMCDRR) diadakan di Beijing	Proyek ECB diluncurkan di Indonesia.  Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) dibentuk; fokus Penanggulangan Bencana bergeser dari bantuan ke pemulihan
2006	 Gempa bumi Jawa Tengah   Gempa bumi Pangandaran	Dana Tanggap Darurat Pusat (CERF) diluncurkan	Pendekatan kluster digunakan untuk pertama kalinya di Indonesia (kedua kalinya secara global) dalam menanggapi gempa Yogyakarta  Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (2006-2009) diluncurkan
2007	 Gempa bumi Sumatera Barat	Platform Global Pertama untuk PRB diluncurkan  Jaringan Global Organisasi Masyarakat Sipil untuk Pengurangan Bencana dibentuk	Pengesahan UU Penanggulangan Bencana 24/2007  Mitigasi dan Penanggulangan Bencana diidentifikasi sebagai salah satu prioritas utama pembangunan nasional untuk tahun 2008
2008		<b>Regional:</b> Siklon Nargis – ASEAN adalah pusat respons	Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Provinsi dan Kabupaten (BPBD)
2009	 Gempa bumi Jawa Barat   Gempa bumi Sumatera Barat	<b>Regional:</b> Persetujuan ASEAN tentang Penanggulangan Bencana dan Tanggap Darurat (AADMER) diratifikasi	Peningkatan besar dalam anggaran nasional untuk PRB  Platform Nasional PRB (PLANAS PRB) didirikan

Tahun	Bencana	Perkembangan global dan regional	Perkembangan Indonesia
2010	 Gempa bumi & Tsunami Mentawai, dan Erupsi Gn. Merapi		BNPB menerbitkan regulasi tentang peran organisasi internasional saat tanggap darurat dan menganut sistem kluster internasional
2011		Agenda Transformatif disepakati <b>Regional:</b> AHA Centre dibentuk	
2012		Gugus Tugas IASC Akuntabilitas untuk Populasi yang Terkena Dampak (AAP) dibuat	Indonesia menjadi tuan rumah APMCDRR di Yogyakarta
2014		Core Humanitarian Standard (CHS) diluncurkan	Sistem kluster nasional formal didirikan di bawah kepemimpinan pemerintah
2015		Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana diadopsi	
2016	 Gempa bumi Pidie Jaya	World Humanitarian Summit (WHS) diadakan; Grand Bargain diluncurkan <b>Regional:</b> One ASEAN One Response diadopsi	Humanitarian Country Team (HCT) Indonesia pertama kali membuat laporan Lessons Learned  Peningkatan perhatian pada koordinasi mengarah pada pengembangan Kerangka respons bencana Nasional (NDRF) yang baru
2017	 Erupsi Gn. Agung		
2018	 Lombok Gempa bumi Lombok   Gempa bumi & Tsunami Sulawesi Tengah	<b>Regional:</b> ASEAN mengambil peran kepemimpinan dalam koordinasi respons Sulawesi	NDRF diluncurkan tetapi belum dioperasionalkan  BNPB mengeluarkan peraturan yang membatasi akses internasional ke lokasi bencana  Penekanan pada pendekatan akuntabilitas kolektif di Sulawesi
2020	 COVID-19	Tidak ada lonjakan dukungan internasional  Semua program melalui mitra lokal  Kendala pendanaan	Revisi UU Penanggulangan Bencana sedang dalam proses
2021	 Gempa bumi Sulawesi Barat		

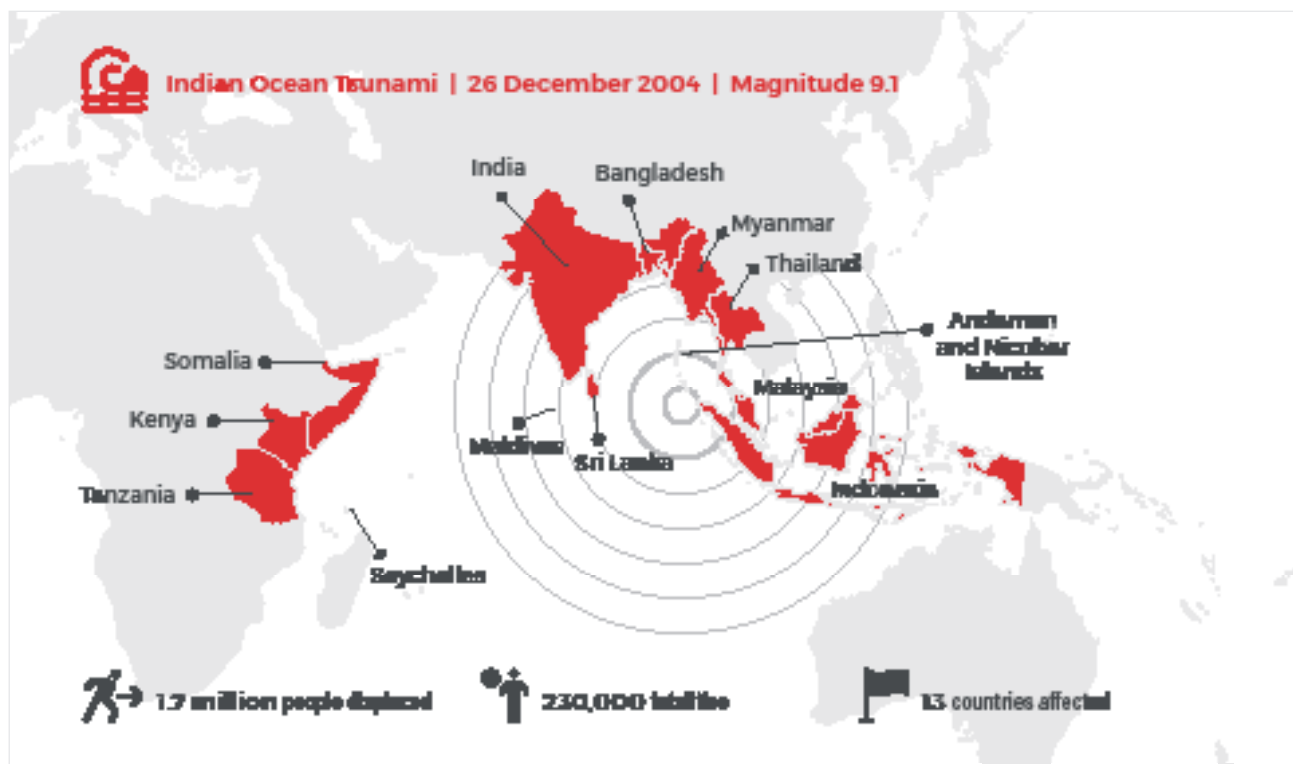


## 2. TSUNAMI 2004 DAN REFORMASI YANG DIHASILKANNYA

Perubahan signifikan telah terjadi dalam sistem kemanusiaan global selama dua dekade terakhir. Banyak reformasi global yang dapat ditelusuri kembali ke respons internasional besar-besaran terhadap tsunami Samudra Hindia 2004, yang berdampak di lebih dari selusin negara dan merenggut nyawa 230.000

orang. Hal ini menyebabkan periode refleksi untuk sektor kemanusiaan dan mengkatalisasi Proses Reformasi Kemanusiaan secara resmi pada tahun 2005. Bagi Indonesia, respons bencana ini menandai titik balik hubungan antara pemerintah nasional dan masyarakat internasional dalam keadaan darurat.

### 2.1 RESPONS TSUNAMI 2004



Tsunami Samudra Hindia bulan Desember 2004 merupakan peristiwa yang luar biasa, karena skala kerusakan dan skala responsnya. Indonesia termasuk di antara negara-negara yang terkena dampak paling parah, dengan provinsi Aceh yang hancur total. Lebih dari 140.000 rumah hancur dan lebih dari 600.000 orang dilaporkan kehilangan mata pencaharian (BRR dan Bank Dunia, 2005).

Kehancuran ini terjadi bersamaan dengan konflik yang sedang berlangsung di Aceh

antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).<sup>2</sup>

Segera setelah tsunami, komunitas setempat memimpin kegiatan pencarian dan penyelamatan dan penyelamatan jiwa. Di Indonesia, 91% dari mereka yang diwawancarai oleh Fritz Institute (2005) melaporkan bahwa mereka telah diselamatkan oleh tetangganya. Hampir 4% penduduk provinsi Aceh tewas dalam tsunami, termasuk sekitar 60 pemimpin senior masyarakat sipil dan lebih dari 5.200 pegawai pemerintah

2 Tentang aksi kemanusiaan dan konflik di Aceh, lihat: Aguswandi (2005). Memecah Kebuntuan: Keterlibatan Masyarakat Sipil untuk Resolusi Konflik. Di Aceh di bawah Darurat Militer: Konflik, Kekerasan dan Pemindahan. E.-L. E.Hedman. Oxford, Pusat Studi Pengungsi: 45-55.; Drexler, E. (2006). Memprovokasi Separatisme, Otentikasi Kekerasan: Jeda Kemanusiaan Aceh. Konflik Kekerasan di Indonesia. C.A. Coppel. London, Routledge: 163-173.

daerah (Scheper, Parakrama dan Patel, 2006). Runtuhnya kepemimpinan pemerintah daerah ini pada dasarnya membuat masyarakat yang terkena dampak untuk merespons secara mandiri, dibantu oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI), sampai Pemerintah Indonesia secara resmi meminta bantuan asing dan mengizinkan akses internasional ke Aceh pada hari berikutnya.

TNI secara historis terus memainkan peran penting dalam respons bencana di Indonesia. Peran dari TNI telah berfluktuasi selama bertahun-tahun tergantung pada beberapa faktor, termasuk iklim demokrasi nasional pada saat tanggap darurat, keparahan krisis yang dihadapi dan kesiapan pemerintah sipil (ACMC, HAG, OCHA dan AHA Centre, 2020). Di Aceh, di bawah tekanan bencana yang begitu dahsyat dan di antara runtuhnya pemerintah daerah, TNI memainkan peran dominan dalam merespons, bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia mengaktifkan Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Nasional (Bakornas) secara ad hoc untuk mengkoordinasikan respons; Namun, lembaga ini tidak dibentuk untuk menghadapi bencana dengan skala sebesar ini. Tingkat pendanaan yang belum pernah terjadi sebelumnya dan menjamurnya lembaga secara besar-besaran benar-benar membebani kapasitas Bakornas. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagian besar mengambil alih peran koordinasi untuk mengelola banjir pelaku baru, namun pendanaan yang luar biasa tidak menghasilkan respons yang patut diteladani (Telford dan Cosgrave, 2007). Pendanaan tersebut melebihi daya serap sistem kemanusiaan nasional dan internasional dan memfasilitasi masuknya aktor-aktor baru yang kurang berpengalaman. Ini juga berfungsi sebagai disinsentif untuk mengkoordinasikan dan mengurangi akuntabilitas, baik kepada donor maupun penduduk yang terkena dampak (De Ville de Goyet dan Moriniere, 2006). Keputusan pendanaan seringkali dibuat kurang berdasarkan kebutuhan, melainkan sebagai respons terhadap tekanan media dan politik.

Seiring waktu, transparansi lembaga bantuan yang buruk membuat penduduk yang terkena dampak semakin tidak puas dengan respons internasional

(Telford dan Cosgrove, 2007). Diperkirakan 400 organisasi non-pemerintah internasional (INGO) merespons tsunami di Aceh, mengirimkan lebih dari 5.000 staf asing (Volz, 2006). Sangat sedikit LSM internasional yang memiliki kehadiran berkelanjutan di Aceh sebelum tsunami, menghadirkan tantangan yang signifikan karena kurangnya pengetahuan lokal dan pemahaman kontekstual. Organisasi nasional dan lokal secara signifikan diremehkan, kekurangan sumber daya dan secara sistematis dikeluarkan dari mekanisme koordinasi formal (Volz, 2006). Badan-badan internasional cenderung mengeksploitasi kapasitas lokal tanpa berinvestasi untuk membangunnya. Ketika lembaga memberikan dana kepada organisasi lokal, pelaku lokal mengeluhkan persyaratan dan prosedur yang kaku dan terlalu menuntut (Scheper et. al., 2006). pelaku internasional membawa sistem dan cara mereka sendiri dalam melakukan sesuatu, mengalahkan struktur, otoritas, dan kapasitas lokal.

Pemerintah Indonesia berfluktuasi antara regulasi yang kadang kekurangan dan kadang berlebihan dalam upaya mengelola masuknya LSM secara besar-besaran dan mempertahankan peran kepemimpinan respons. Pada bulan April 2005,

respons pemerintah diperkuat dengan dibentuknya Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR). Badan ini mengambil alih tugas Bakornas dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk mengkoordinasikan upaya pemulihan, dan menyoroti pentingnya menunjuk satu badan koordinasi dan memastikan kewenangannya atas berbagai pelaku (BRR, 2009). Pemerintah Indonesia melakukan pembelajaran kelembagaan yang ambisius setelah respons tsunami, bertekad untuk tidak mengalami nasib yang sama untuk keadaan darurat di masa depan, dan memulai proses reformasi Penanggulangan Bencana besar-besaran di Indonesia.

## Apa kita pelajari dari respons tentang empat bidang prioritas?



### Koordinasi

**Koordinasi di Aceh ditandai dengan menjamurnya lembaga secara ekstrem dan tersedianya dana dalam jumlah besar**, menyebabkan duplikasi upaya dan kebingungan, peningkatan beban pada populasi yang terkena dampak, pemerintah setempat dan struktur koordinasi, dan peningkatan risiko bantuan yang tidak tepat. Mekanisme koordinasi formal mengabaikan pelaku nasional dan merusak tatanan di tingkat lokal.

Respons tersebut menunjukkan bahwa struktur koordinasi dapat tampak baik tetapi dalam praktiknya dapat dengan mudah rusak jika tidak memiliki sumber daya yang memadai dan melibatkan semua pelaku di lapangan. Badan dan mekanisme koordinasi pemerintah ad hoc tidak mampu menangani bencana sebesar ini, yang menyebabkan kesenjangan dan kemerosotan kepemimpinan pemerintah.



### Akuntabilitas

**Evaluasi menemukan bahwa respons menunjukkan akuntabilitas yang minimal terhadap populasi yang terkena dampak.** Badan-badan bantuan tidak beroperasi secara transparan dan masyarakat tidak memiliki akses ke informasi dasar. Janji yang tidak terpenuhi dan arus informasi yang buruk disebut sebagai sumber ketidakpuasan, kemarahan, dan frustrasi terbesar di antara komunitas yang terkena dampak (Christoplos, 2006). Orang-orang yang terkena dampak juga mengeluh bahwa LSM hanya berurusan dengan pejabat desa, memberikan bantuan kepada mereka yang paling terlihat tetapi seringkali lebih meminggirkan mereka yang paling rentan (Telford dan Cosgrave, 2006).



### Pendanaan

**Sejumlah besar dana yang tersedia tidak dapat diserap dengan tepat ke dalam sistem**, dan baik pemerintah maupun badan-badan internasional gagal memastikan bahwa alokasi dana didasarkan pada kebutuhan. Kecilnya jumlah organisasi yang memiliki kemauan dan kapasitas untuk menyerap skala pendanaan menjadi kendala utama.

Beberapa saluran pendanaan telah dibentuk.<sup>3</sup> Dana dikendalikan oleh Pemerintah Indonesia dan/atau BRR, tetapi umumnya kurang transparan dan tidak dapat diakses oleh organisasi yang lebih kecil (Masyrafah dan McKeon, 2008).

Secara keseluruhan, 70% dari sumbangan pribadi (diperkirakan USD3,9 miliar) hanya disalurkan ke 12 badan, yaitu Gerakan Palang Merah, Dana Anak-anak Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNICEF) dan 10 LSM internasional terbesar.<sup>4</sup> Sebagian besar dana resmi diberikan kepada badan-badan PBB (Flint dan Goyder, 2006); dana minimal tersedia untuk aktor nasional dan lokal.



### Kapasitas

**Respons tersebut mengungkapkan kelemahan dalam kapasitas respons lokal dan nasional.** Bakornas, serta rekan-rekannya di provinsi dan kabupaten, tidak memiliki perlengkapan yang memadai untuk menyediakan kapasitas operasional dan koordinasi yang sangat dibutuhkan untuk respons nasional dan internasional. Hal ini menunjukkan perlunya perombakan arsitektur Penanggulangan Bencana di Indonesia dan peningkatan fokus pada pengembangan kapasitas dan kesiapsiagaan untuk respons bencana.

Kurangnya pelibatan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan LSM lokal semakin melemahkan kapasitas lokal. Kelompok-kelompok ini memainkan peran kunci dalam pencarian dan penyelamatan awal, tetapi terpinggirkan dalam fase bantuan, sehingga tidak siap ketika badan-badan internasional mencari kerja sama dan penyerahan mereka dalam fase pemulihan (Scheper et al., 2006). Kapasitas lokal sebagian besar diabaikan oleh internasional, dan secara efektif ditarik hanya melalui beberapa kemitraan jangka panjang yang sudah ada sebelumnya.

<sup>3</sup> Saluran pendanaan untuk respons ini termasuk Multi-Donor Fund, Government on-Treasury fund, Aceh-Nias Trust Fund, dana multilateral melalui Asian Development Bank, dan perjanjian pendanaan bilateral.

<sup>4</sup> 10 INGO terbesar saat ini adalah Oxfam, World Vision, Swiss Solidarity, CARE, CRS, ADH Aktion Deutschland Hilft, Save the Children, AmeriCares, DZI dan Christian Aid.

## 2.2 IMPLIKASI UNTUK REFORMASI DI INDONESIA

Respons tsunami tahun 2004 menyoroti kekurangan dalam struktur penanggulangan bencana di Indonesia. Terletak di salah satu wilayah paling rawan bencana di dunia, Indonesia telah memiliki struktur koordinasi respons bencana selama lebih dari 50 tahun. Ini telah berkembang dengan meningkatnya tanggung jawab dan pergeseran mandat dalam menanggapi perubahan harapan, peristiwa dan politik. Pergeseran yang paling menonjol terjadi dengan pengesahan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang baru pada tahun 2007, yang dikembangkan untuk menjawab kekurangan dalam respons tsunami (Willets-King, 2009).

Sebelum undang-undang ini, Bakornas bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan penanggulangan bencana di tidak adanya kerangka legislatif yang menyeluruh. Bakornas didirikan pada tahun 1979 untuk menggantikan Dewan Penasehat Penanggulangan Bencana Alam, dan mengalami beberapa kali restrukturisasi dan pergeseran mandat hingga digantikan pada tahun 2007. Kesiapan untuk meningkatkan legitimasi Bakornas ada antara tahun 2000 dan 2007, namun tetap menjadi komite ad hoc dengan mandat untuk koordinasi tetapi dengan sedikit wewenang atas pelaku kunci, sumber daya yang tidak mencukupi dan kapasitas operasional yang minimal (Lassa, 2013; USAID, 2007). Bakornas juga memiliki mekanisme ad hoc di tingkat provinsi dan kabupaten, tetapi kapasitas respons mereka digambarkan tidak konsisten (Willets-King, 2009).

Tsunami pada dasarnya menyapu bersih semua struktur penanggulangan bencana yang ada di tingkat daerah, dan prosedur koordinasi nasional Bakornas tidak mudah dipahami atau tidak diketahui oleh pelaku nasional dan internasional, sangat menghambat efektivitas bantuan segera. Meskipun ada seruan untuk reformasi sebelumnya, pengalaman setelah tsunami menunjukkan bahwa sifat ad hoc Bakornas, mandat yang lemah, dan kurangnya sistem yang dilembagakan tidak akan cukup untuk keadaan

darurat di masa depan. Hal ini mendorong terjadinya pergeseran ke arah pengelolaan bencana yang lebih komprehensif, bukan sekadar tanggap darurat seperti yang dimandatkan Bakornas di masa lalu.

Respons tersebut juga menjadi peringatan bagi Indonesia dan masyarakat internasional akan betapa rentannya dunia terhadap bahaya alam. Ini menyoroti pentingnya menangani risiko bencana dari intinya, dengan memperkuat pengurangan risiko bencana (PRB), kesiapsiagaan dan ketahanan. Ini diformalkan dengan adopsi Kerangka Aksi Hyogo pada tahun 2005, perjanjian komprehensif pertama di dunia tentang PRB. Kerangka Hyogo menyebabkan perubahan paradigma di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, untuk melihat tanggap darurat masa lalu menuju pendekatan yang lebih luas untuk manajemen risiko yang mencakup kesiapsiagaan, pencegahan dan pengurangan risiko (Leoni, 2014).

Undang-Undang Penanggulangan Bencana 2007 merupakan hasil seruan dari pelaku non-negara untuk reformasi setelah bencana besar antara tahun 2004 dan 2006.<sup>5</sup> Undang-undang ini mencerminkan harapan yang menyatu bahwa pemerintah dapat berbuat lebih banyak untuk mempersiapkan dan menanggapi bencana dan bahwa ini harus dilakukan dengan cara yang lebih transparan. Ini dikembangkan melalui kolaborasi antara Parlemen, masyarakat sipil Indonesia dan badan-badan internasional untuk menangkap prioritas di seluruh sistem melalui konsultasi ekstensif (Willets-King, 2009).

---

5 Khususnya, tsunami Aceh 2004, gempa Nias 2005, gempa Yogyakarta 2006 dan gempa Pangandaran 2006.

## 2.3 REFORMASI PENANGGULANGAN BENCANA 2007

Pengesahan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang baru (No. 24) pada tahun 2007 merombak total kerangka penanggulangan di Indonesia. Menurut sebuah studi terkemuka tentang evolusi Penanggulangan Bencana di Indonesia (Willets-King, 2009, p.11) perubahan itu memberlakukan perubahan paradigma Penanggulangan Bencana sehubungan dengan tiga elemen kunci:

- ▶ Mengalihkan fokus dari hanya tanggap darurat, menjadi pemaduan semua aspek siklus bencana, khususnya pencegahan dan kesiapsiagaan
- ▶ Mengatur bahwa perlindungan terhadap bencana harus diberikan oleh pemerintah, bukan semata-mata karena kewajiban melainkan untuk pemenuhan hak asasi manusia masyarakat Indonesia yang terkena dampak.
- ▶ Mengamanatkan bahwa tanggung jawab penanggulangan bencana tidak hanya berada pada pemerintah, tetapi menjadi tanggung jawab bersama seluruh masyarakat.

Undang-undang tersebut telah diakui sebagai undang-undang Penanggulangan Bencana komprehensif pertama yang menggambarkan tanggung jawab pemerintah nasional dan daerah, hak dan kewajiban masyarakat, peran bisnis dan organisasi internasional, tahapan dan persyaratan Penanggulangan Bencana, serta keuangan dan manajemen bantuan bencana. Masyarakat sipil berperan penting dalam mendorong reformasi hukum, dan mengambil peran yang jauh lebih diakui dalam penanggulangan bencana setelah undang-undang tersebut disahkan (Brown et al., 2016).

Undang-undang tersebut mengadaptasi berbagai aspek dari Deklarasi Hyogo, menggemakan penekanan yang semakin besar pada PRB, yang dinyatakan sebagai salah satu dari sembilan prioritas pembangunan nasional untuk Indonesia pada tahun 2008. Sejalan dengan komitmen dalam Kerangka Aksi Hyogo, Indonesia juga membentuk Platform Nasional untuk PRB (PLANAS PRB) dan Rencana Aksi Nasional PRB 2006–2009 (Planas PRB, 2009).

Salah satu perkembangan terpenting dari undang-undang penanggulangan bencana

yang baru adalah pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk menggantikan Bakornas. Masih menjadi lembaga utama saat ini, BNPB menggantikan badan koordinasi ad hoc yang kekurangan sumber daya, dengan organisasi permanen yang lebih besar dengan status lembaga tetap. Dalam keadaan darurat, BNPB memiliki wewenang untuk mengarahkan kementerian dan didanai secara independen untuk memastikan sumber daya yang tepat. Selain itu, dilengkapi dengan struktur permanen di tingkat provinsi dan kabupaten, yang dikenal sebagai Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pengaturan ini mencerminkan keseimbangan kekuatan antara kementerian dan badan penanggulangan bencana, memberikan BNPB lebih banyak wewenang dan mandat operasional (Willets-King, 2009).


BNPB dibentuk untuk menjadi 'kekuatan super' dalam keadaan darurat (Willets-King, 2009). Tujuannya adalah untuk memberikan pemerintah satu atap untuk koordinasi dan pengendalian penanggulangan bencana dan respons, dengan kapasitas, sumber daya dan otoritas untuk memainkan peran kepemimpinan di hadapan pelaku internasional. Namun, faktor kontekstual membatasi jangkauan reformasi ini, terlepas dari skalanya. Salah satu faktor kuncinya adalah Undang-Undang Otonomi Daerah, yang berlaku sejak 1999 dan mulai berlaku pada 2001. Undang-undang ini mempromosikan desentralisasi pemerintahan dan menggeser distribusi kekuasaan di seluruh struktur daerah seperti provinsi, kabupaten dan kota. Prinsip otonomi daerah membatasi sejauh mana reformasi terpusat dapat mengamanatkan prioritas atau tanggung jawab khusus untuk tingkat pemerintahan ini.


Meskipun demikian, kepemimpinan Pemerintah Indonesia secara konsisten disebut-sebut sebagai pendorong utama Penanggulangan Bencana dan reformasi kemanusiaan. BNPB telah mengakui bahwa proses reformasi 'berdasarkan arah kebijakan internasional', menyoroti pentingnya upaya reformasi global (BNPB dan UNDP 2009, dikutip dalam Lassa, 2013). Namun, proses tersebut telah dipimpin oleh pemerintah pusat dan dikontekstualisasikan agar sesuai dengan realitas Indonesia.


## 2.4 KONSOLIDASI REFORMASI 2007-2016


Penanggulangan Bencana dan struktur dan kebijakan kemanusiaan terus berkembang di bawah kepemimpinan BNPB dan dengan dukungan Kantor PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA), yang telah hadir di Indonesia sejak 1999.


### Reformasi signifikan dalam periode ini termasuk:


 **Klarifikasi Sistem Komando Tanggap Darurat** (Peraturan 10/2008)

 **Mendefinisikan peran organisasi internasional dan LSM asing selama tanggap darurat** (Peraturan 23/2008; Pergu 22/2010)

 **Pedoman Pengelolaan Pendanaan** (Perp 22/2008; Perp 23/2010; Perp 6A/2011)

 **Mengakui dan melembagakan peran masyarakat sipil dalam penanggulangan bencana** (Peraturan 11/2014)

 **Mengawasi perlindungan dan inklusi dalam manajemen bencana** (Perp 13/2014; Perp 14/2014)

 **Penetapan sistem klaster nasional** (Keputusan Sistem Klaster BNPB No. 173/2014)

 **Membangun Sistem Manajemen Darurat Indonesia** (Peraturan 3/2016)

Daftar lengkap peraturan BNPB dapat dilihat di: <https://web.bnpb.go.id/jdih/>

Menyusul pengesahan UU 24/2007, Indonesia terus meningkatkan kebijakan dan undang-undang penanggulangan bencana. Peraturan

kebijakan turunan tambahan telah memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang peran dan tanggung jawab serta struktur dan proses nasional. Hanya dua tahun setelah reformasi besar-besaran, Pemerintah Indonesia dikatakan telah membuktikan dirinya mampu membuat penilaian yang akurat tentang di mana tersedia kapasitas dan di mana dibutuhkan bantuan untuk merespons bencana (Willets-King, 2009). Sementara itu terus menerima bantuan internasional bila diperlukan, bantuan diterima dengan persyaratan yang ditetapkan oleh Indonesia dan dikoordinasikan oleh pemerintah, dengan pelaku dan mekanisme internasional bertindak sebagai pendukung ketimbang pemimpin.

Perhimpunan Nasional Gerakan Palang Merah Bulan Sabit Merah Indonesia (Palang Merah Indonesia-PMI) dan IFRC juga telah menjadi pendorong utama reformasi di Indonesia. PMI bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia dalam mendefinisikan ulang peran pelaku internasional dalam respons bencana dan terhadap fasilitasi dan pengaturan hukum respons bencana internasional (IDRL) di Indonesia. Penerapan Pedoman IDRL<sup>6</sup> oleh Perhimpunan Nasional dan Pemerintah di Konferensi Internasional RCRC ke-30 tahun 2007, sejalan dengan reformasi BNPB dan dapat dianggap sebagai salah satu tonggak awal global yang menggeser arah tujuan kemanusiaan menuju pendekatan yang lebih lokal (IFRC dan PMI, 2014).

OCHA juga telah membantu pengembangan kapasitas BNPB. Pemerintah Indonesia secara resmi menerapkan pendekatan klaster global pada tahun 2010, dengan OCHA memimpin koordinasi antar klaster dan perencanaan kontinjensi. Proses perencanaan kontinjensi berfungsi untuk memastikan persiapan yang tepat oleh klaster untuk merespons secara efektif dalam keadaan darurat. Pada tahun-tahun setelah reformasi, OCHA bertemu secara teratur dengan BNPB dan kementerian terkait yang terlibat dalam tanggap darurat untuk memperkuat langkah-langkah kesiapsiagaan dan kapasitas pembangunan badan nasional (OCHA, 2012).

<sup>6</sup> Pedoman IDRL adalah seperangkat rekomendasi kepada pemerintah tentang bagaimana mempersiapkan undang-undang dan rencana bencana mereka untuk masalah peraturan umum dalam operasi bantuan bencana internasional, termasuk standar kualitas minimum dan fasilitas hukum yang diperlukan untuk pekerjaan bantuan.

## Pelajaran yang didapat

### ***Gempa Jawa Barat dan Sumatera Barat, September 2009***



Mandat dan wewenang BNPB secara signifikan meningkatkan koordinasi yang dipimpin pemerintah. Setelah gempa bumi besar di Jawa Barat dan Sumatera Barat pada tahun 2009, BNPB dan Pemerintah Indonesia ingin menunjukkan bahwa lima tahun setelah tsunami Aceh, mereka dapat merespons bencana secara efisien dan efektif tanpa bantuan internasional (DARA, 2010). Namun, kurangnya kapasitas lokal dan tidak adanya badan penanggulangan

bencana provinsi di Jawa Barat membuat pemerintah membuka diri terhadap bantuan internasional, yang dikoordinasikan oleh OCHA, setelah satu minggu (Bisri, 2016).

Ketika gempa kedua melanda Sumatera Barat kurang dari sebulan kemudian, Pemerintah Indonesia segera menyambut bantuan internasional dan mengundang OCHA untuk menjadi mitra koordinasinya. Sistem kluster segera diaktifkan, dengan 10 kluster yang terdiri dari pelaku lokal dan internasional dan penunjukan kementerian pemerintah sebagai mitra pimpinan kluster PBB. respons Sumatera Barat belajar dari respons di Jawa Barat untuk lebih melembagakan sistem kluster dan menunjukkan kerjasama yang lebih efektif antara struktur nasional dan internasional (Bisri, 2016).

### ***Bencana Mentawai dan Merapi, Oktober 2010***



Pada tahun 2010, Kepulauan Mentawai diguncang gempa dan tsunami, disusul letusan Gunung Merapi di Jawa Tengah. BNPB memimpin kedua respons tersebut dengan dukungan dari masing-masing BPBD dan TNI untuk pencarian dan penyelamatan dan evakuasi. OCHA memimpin penilaian kebutuhan cepat antar-lembaga dan mengoordinasikan semua bantuan internasional yang masuk. OCHA juga membuat situs web untuk memfasilitasi

koordinasi dan berbagi informasi, yang kemudian diserahkan kepada Pemerintah Indonesia dan mendukung masyarakat sipil melalui Platform Nasional PRB untuk membentuk Jaringan Manajemen Informasi (OCHA, 2012).

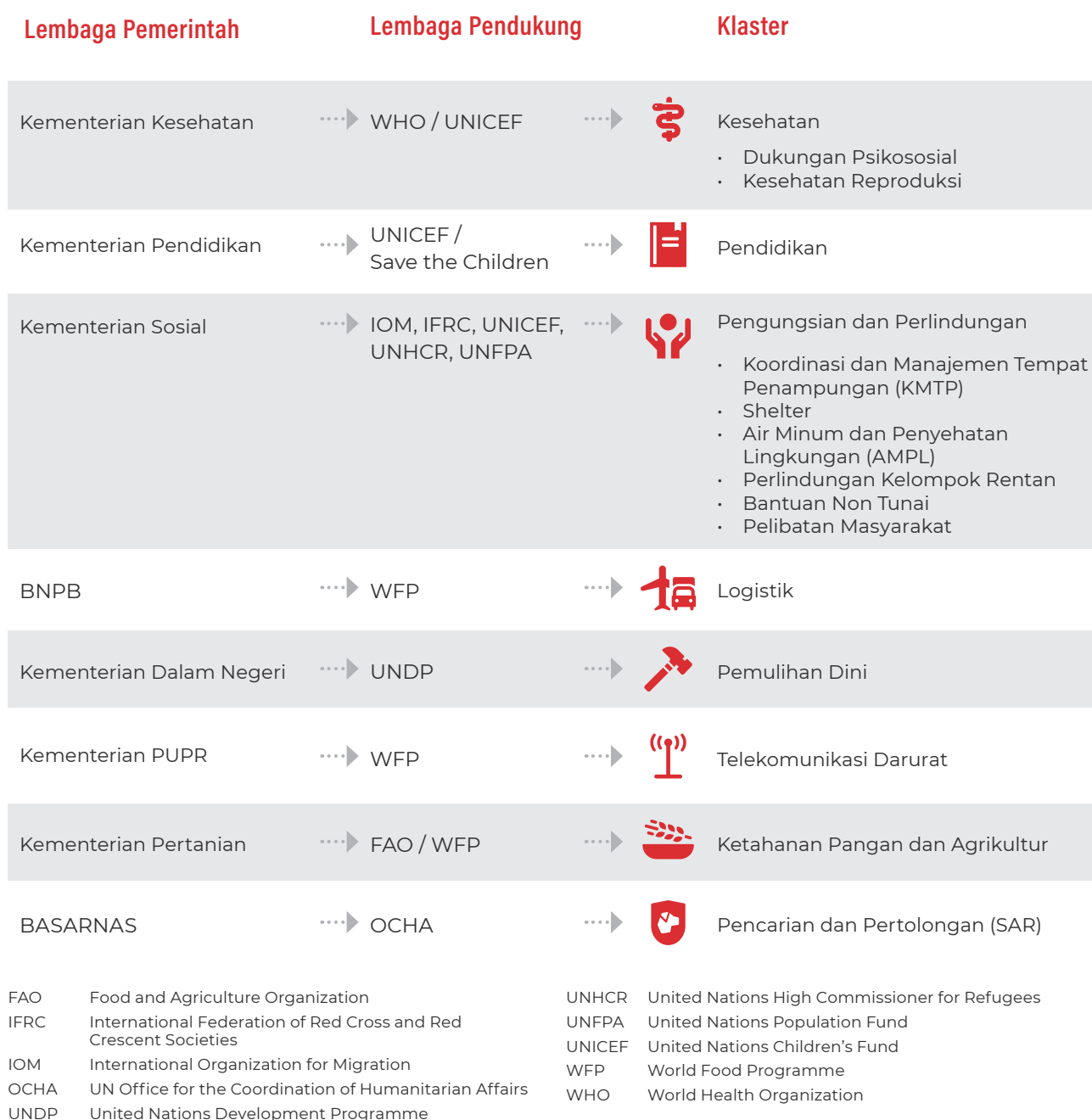
Letusan tersebut mempengaruhi lebih dari 350.000 orang, menewaskan lebih dari 300 orang karena evakuasi yang terlambat atau orang-orang yang kembali ke rumah sebelum acara selesai. Menyusul bencana ini, strategi peringatan dini, pencegahan dan mitigasi yang lebih baik diterapkan dan menyelamatkan ratusan nyawa ketika Gunung Merapi aktif kembali pada tahun 2013 (WHO, 2014). Rekonstruksi pasca erupsi Merapi dibangun berdasarkan pembelajaran dari upaya rekonstruksi pasca gempa Yogyakarta 2006 dan pembentukan proyek REKOMPAK7 dan Java Reconstruction Fund, yang memungkinkan fase pemulihan yang lebih efisien dan efektif (Bank Dunia, 2010).

7 Proyek REKOMPAK membangun kembali infrastruktur publik dan membantu upaya mitigasi risiko dan kesiapsiagaan bencana di desa-desa yang terkena dampak gempa. Ini menggunakan pendekatan berbasis masyarakat, khususnya dalam perencanaan, penetapan prioritas dan tahap implementasi.

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengadopsi pendekatan kluster sebagai mekanisme nasional untuk koordinasi multi-stakeholder masalah kemanusiaan di Indonesia. Dibentuk delapan kluster nasional, yang dipimpin oleh kementerian pemerintah dan bukannya oleh badan-badan PBB dan organisasi internasional (lihat Gambar A).<sup>8</sup>

Setiap kluster didukung oleh badan PBB, tetapi sebagian besar dikoordinasikan dan dikelola oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini memaksa badan-badan internasional untuk berperan mendukung dan meningkatkan kapasitas nasional untuk mendorong tanggap darurat.

**Gambar A: Sistem Kluster Nasional**



<sup>8</sup> Sumber: ACMC, HAG, OCHA dan AHA Centre. (2020). Koordinasi Sipil-Militer Kemanusiaan dalam Keadaan Darurat: Menuju Model yang Dapat Diprediksi.



Namun, koordinasi tetap menjadi tantangan yang terus-menerus dalam penanggulangan dan respons bencana karena adanya tarik ulur antara peran dan tanggung jawab pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten. Pembentukan klaster operasional pemerintah pada tahun 2014 telah membantu koordinasi di tingkat nasional, tetapi juga menimbulkan kesulitan di tingkat lokal: banyak pelaku lokal melaporkan bahwa mereka tidak memahami mekanisme ini (Ascholani, 2017; HCT, 2018). Mekanisme koordinasi lokal seringkali diadaptasi dari struktur nasional dan dibentuk secara ad hoc sesuai dengan apa yang dianggap tepat oleh pemerintah setempat (ACMC, HAG, OCHA dan AHA Centre, 2020). Peraturan BNPB Reg. 3/2016 melembagakan Sistem Manajemen Darurat (EMS) untuk koordinasi, namun struktur dan peraturan yang tidak disosialisasikan dengan baik kepada pemerintah setempat, menciptakan tantangan bagi koherensi koordinasi (Ascholani, 2017; HCT, 2018).

Mulai tahun 2016, Humanitarian Country Team (HCT; lihat bagian 3.1) mulai menyusun laporan Lessons Learned setelah bencana besar di seluruh Indonesia untuk belajar dari dan meningkatkan kesiapsiagaan dan respons terhadap bencana di masa depan.<sup>9</sup> Yang pertama dibuat setelah gempa bumi Pidie Jaya di 2016. Respons dipimpin oleh otoritas provinsi dan kabupaten, mengoordinasikan berbagai pelaku di seluruh kementerian pemerintah pusat (termasuk BNPB), LSM lokal dan internasional, pemerintah daerah dari seluruh Indonesia, universitas dan pelaku sektor swasta. Koordinasi sulit dilakukan karena regulasi baru seputar EMS tidak cukup dipahami (Ascholani, 2017). Evaluasi tersebut menyoroti kesenjangan antara sistem nasional yang mapan dan implementasi lokal. Dikatakan bahwa sementara pelaku lokal semakin mengambil peran yang lebih besar sebagai respons, investasi dalam sistem dan proses lokal tidak mencukupi.

Koordinasi lokal telah berulang kali diakui sebagai tantangan dalam evaluasi respons (Wilson dan Reily, 2007; Masyrafah dan McKeon, 2008; Ascholani, 2017; HCT, 2018). Namun, di luar struktur koordinasi formal, terdapat pula sejumlah jaringan LSM yang kaya dan

beragam di Indonesia yang berfungsi untuk membantu koordinasi dan pengembangan kapasitas. Sebagai contoh, Forum Kemanusiaan Indonesia (HFI), sebuah jaringan dari 17 organisasi kemanusiaan nasional dan internasional, telah berperan penting dalam membina kemitraan, membangun kapasitas dan membantu koordinasi dalam respons terkini (ICRC, 2020). HFI juga menyoroti peran penting organisasi berbasis agama (FBO) dalam respons bencana, khususnya Muhammadiyah, organisasi Muslim terbesar kedua di Indonesia, dan Pusat Penanggulangan Bencana Muhammadiyah (MDMC), yang telah membuktikan dirinya sebagai jaringan penting untuk koordinasi lokal karena keanggotaan yang beragam di seluruh masyarakat sipil (Bush, 2014).

Untuk lebih meningkatkan koordinasi, pengembangan Kerangka Respons Bencana Nasional (NDRF) dimulai pada tahun 2016. BNPB melibatkan Pemerintah Selandia Baru untuk merancang NDRF untuk Indonesia, yang selanjutnya akan memperjelas peran dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah sebagai serta pelaku non-pemerintah sebagai respons. Kerangka kerja ini selesai pada tahun 2018, tetapi sejauh ini belum dioperasionalkan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya dukungan dan sosialisasi pemerintah yang memadai. Pelaku menyatakan rasa frustrasi atas struktur koordinasi yang paralel dan tidak memadainya sistem yang jelas, disepakati, dan terstandarisasi (HAG, 2020).

Sementara beberapa tantangan tetap ada, periode setelah tsunami 2004, dan meredanya konflik besar di Aceh, menunjukkan kemajuan luar biasa dalam struktur Penanggulangan Bencana dan sistem kemanusiaan Indonesia. Reformasi periode ini telah memberikan dasar bagi respons yang dipimpin pemerintah di Indonesia sejak saat itu. Pergeseran nasional ini terjadi bersamaan dengan regional dan perkembangan global di sektor kemanusiaan, berinteraksi dengan mereka sementara juga berdampak signifikan pada pilihan dan perilaku pelaku internasional yang berusaha memberikan bantuan kemanusiaan di Indonesia.

---

<sup>9</sup> Sampai saat ini, ini termasuk pelajaran dari respons gempa Pidie Jaya 2016, respons letusan Gunung Agung 2017, respons gempa Lombok dan Sumbawa 2018, dan gempa dan tsunami Sulawesi 2018.

## 3. PERUBAHAN KERANGKA REGIONAL DAN GLOBAL

Dampak tsunami 2004 bergema di seluruh sistem kemanusiaan. Tantangan dalam respons internasional menyebabkan peluncuran proses Reformasi Kemanusiaan resmi pada tahun 2005. Proses tersebut, diawasi oleh Inter-Agency Standing Committee (IASC), dirancang untuk meningkatkan efektivitas respons kemanusiaan melalui prediktabilitas, akuntabilitas, tanggung jawab, dan kemitraan yang lebih besar (IASC, 2020). Hal ini telah menyebabkan banyak inisiatif lain untuk mengisi kesenjangan dalam arsitektur bantuan dan untuk meningkatkan efektivitas keseluruhan dari respons kemanusiaan. Model tersebut terus berkembang selama 15 tahun terakhir, memandu berbagai prioritas dan

sistem nasional dan regional, namun sejauh ini gagal memberikan perubahan sistemik yang transformatif (Konyndyk, 2019).

Tujuan penelitian Blueprint HAG adalah untuk memposisikan dan mengontekstualisasikan agenda reformasi global agar sesuai dengan prioritas, kapasitas, dan kebutuhan nasional. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis perkembangan global dan regional seiring dengan proses Indonesia untuk memahami peluang mana yang dapat memungkinkan perubahan terjadi di Indonesia dan apa yang menghalangi dampak perbaikan inisiatif tertentu.

### 3.1 PELAKU INTERNASIONAL DI INDONESIA

Lembaga-lembaga kemanusiaan PBB diwakili di Indonesia melalui OCHA, Office of the Resident/ Humanitarian Coordinator (RC/HC) dan HCT, yang terdiri dari badan-badan PBB, organisasi internasional dan konsorsium LSM nasional. Badan-badan ini berfungsi sebagai terjemahan langsung di tingkat negara dari proses global.

Sejak 1999, OCHA ditugaskan untuk mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan internasional di Indonesia. OCHA mendukung pendekatan klaster di dalam negeri, memfasilitasi koordinasi antar klaster dan mengadakan rapat koordinasi rutin di luar klaster, yang berfungsi sebagai forum berbagi informasi bagi seluruh pelaku kemanusiaan di Indonesia.

OCHA berperan penting dalam penyusunan Perpres 23/2008 tentang Partisipasi Masyarakat Internasional dalam Penanggulangan Bencana dan Perka BNPB 22/2010 tentang Peran Organisasi Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah Selama Tanggap Darurat. BNPB memiliki kewenangan atas organisasi internasional pada fase prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana. Peraturan 23/2008 dikembangkan sebagai respons atas masalah yang dihadapi dalam tanggap tsunami 2004, termasuk penundaan karena dokumen yang

tidak memadai, praktik yang kompleks dan kontradiktif, kurangnya penyaluran dana bantuan bencana yang terkoordinasi, penyediaan barang bantuan yang kadaluarsa, kepekaan dan rasa hormat budaya yang tidak memadai, dan pemahaman yang tidak memadai tentang dampak ekonomi (IFRC dan PMI, 2014). Peraturan BNPB 22/2010 mengklarifikasi peran badan-badan internasional dan menjelaskan antarmuka antara semua pemangku kepentingan, yang mencakup penerimaan, pengelolaan, dan penghentian bantuan internasional. IFRC dan PMI juga berperan penting dalam pengembangan regulasi ini. (IFRC dan PMI, 2014).

Banyak dari LSM Internasional besar mempertahankan kehadiran nasionalnya yang berkelanjutan di Indonesia, dan Gerakan Palang Merah Bulan Sabit Merah sangat aktif melalui Palang Merah Indonesia (PMI). Peran badan-badan internasional berubah pada tahun 2018 (dijelaskan secara lebih rinci di Bagian 4) ketika sistem Indonesia bergeser ke arah proses yang lebih bersifat lokal, membatasi akses internasional ke lapangan. Hal ini dapat dilihat sebagai hasil dari peningkatan momentum internasional menuju pelokalan aksi kemanusiaan dan peningkatan kapasitas nasional dan regional.



Bendera negara-negara Asia Tenggara, AEC, ASEAN Economic Community. OPgrapher / Shutterstock

## 3.2 PRAKARSA REGIONAL

Meningkatkan kerja sama dan solidaritas regional telah menjadi ciri khas dari respons kemanusiaan di Asia selama beberapa tahun terakhir. Konferensi Tingkat Menteri Asia tentang Pengurangan Risiko Bencana (AMCDRR) pertama kali diadakan pada tahun 2005 sebagai respons atas meningkatnya fokus pada PRB secara global dan di kawasan. Konferensi dua tahunan ini diselenggarakan bersama oleh negara-negara bergilir dan Kantor PBB untuk Pengurangan Risiko Bencana (UNDRR). Ini berfungsi sebagai forum bagi para pemangku kepentingan untuk berbagi tanggung jawab dan membuat komitmen yang dapat ditindaklanjuti terhadap pelaksanaan PRB di kawasan melalui pertukaran praktik yang berhasil dan pendekatan inovatif dalam mengurangi dan mengelola risiko bencana. Indonesia menjadi tuan rumah AMCDRR pada tahun 2012, dan secara konsisten menjadi peserta aktif dalam forum ini.

Indonesia adalah salah satu dari lima anggota pendiri Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN), organisasi antar pemerintah regional yang didirikan pada tahun 1967 untuk mempromosikan kerja sama, stabilitas, dan pertumbuhan di antara negara-negara anggota (sekarang berjumlah 10). Perjanjian ASEAN tentang Penanggulangan Bencana dan Tanggap Darurat (AADMER) telah diratifikasi pada tahun 2009 dan telah direvisi dan diperbarui setiap lima tahun. Program Kerja AADMER 2010–2015 meletakkan dasar bagi mekanisme regional untuk respons bencana bersama dan pengurangan risiko, sementara iterasi

2016–2020 lebih melindungi dan menekankan keuntungan dari integrasi komunitas ASEAN dan kepemimpinan ASEAN di bidang ini (ASEAN, 2020).

Pusat Koordinasi ASEAN untuk Bantuan Bencana (AHA Centre) didirikan pada tahun 2011 untuk lebih memperkuat kerja sama regional dalam Penanggulangan Bencana dan memberikan layanan tambahan kepada negara-negara anggota ASEAN yang terkena dampak bencana. Pada tahun 2016, para pemimpin ASEAN menandatangani Deklarasi One ASEAN One Response, yang semakin memperkuat pergeseran ini. Menurut AHA Centre, penanggulangan bencana gempa dan tsunami Sulawesi tahun 2018 merupakan realisasi dari visi One ASEAN One Response (AHA Centre, 2018a). AHA Centre muncul menjadi pemain utama dalam respons Sulawesi Tengah, bekerja bersama BNPB, OCHA dan mitra kemanusiaan lainnya untuk mempromosikan interoperabilitas dan mengelola respons internasional. AHA Centre berfungsi sebagai pusat informasi dan komunikasi pusat, dengan layanan PBB bekerja untuk melengkapi kemampuan regional daripada memimpin. Untuk pertama kali dalam sejarahnya, AHA Centre melanjutkan kehadirannya di Sulawesi Tengah hingga memasuki fase pemulihan (AHA Centre, 2018a). respons ini menjadi preseden untuk respons ASEAN di masa depan dan bisa menandai evolusi lebih lanjut dari peran dan tanggung jawab untuk respons bencana di Indonesia.











Swiss; Jenewa; 9 Maret 2018; Barisan bendera negara anggota PBB di depan Kantor PBB di Jenewa. Bascar / Shutterstock

### 3.3 PRAKARSA GLOBAL

Proses-proses reformasi kemanusiaan global telah menghasilkan beberapa putaran prioritas reformasi dan mengubah berbagai agenda sejak kejadian tsunami Samudra Hindia tahun 2004. Tiap-tiap pemutakhiran berlandaskan pada prakarsa-prakarsa yang sudah ada sebelumnya dan merespons pada pembelajaran-pembelajaran dari berbagai respons internasional.

---

#### Proses reformasi global

- **2005**  Proses reformasi kemanusiaan digulirkan; Sistem klaster diperkenalkan; Kerangka Aksi Hyogo diadopsi
- **2006**  Dana Tanggap Darurat Pusat (CERF) didirikan
- **2007**  Prinsip Kemitraan yang didukung oleh Platform Kemanusiaan Global
- **2011**  Agenda Transformatif disahkan
- **2012**  Gugus Tugas IASC tentang Akuntabilitas untuk Mempengaruhi Populasi dibentuk
- **2014**  Standar Kemanusiaan Inti diluncurkan; dana gabungan berbasis negara didirikan
- **2015**  Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana diadopsi
- **2016**  WHS, Agenda untuk Kemanusiaan, Grand Bargain diluncurkan

Prakarsa-prakarsa ini memiliki efek beragam pada lanskap reformasi di Indonesia.



### **Peluncuran Pendekatan Klaster secara Global**

Setelah diujicobakan pada respons gempa bumi di Pakistan pada tahun 2005, sistem Klaster diterapkan untuk kedua kalinya pada respons gempa Yogyakarta tahun 2006. Ini digelar lagi pada respons gempa bumi di Jawa Barat dan di Sumatera Barat tahun 2009, untuk kemudian secara resmi diakui oleh pemerintah pada tahun 2010 dengan diterbitkannya Peraturan 22/2010 dan kemudian menjadi suatu keputusan sebagai proses nasional pada tahun 2014.



### **Kerangka Aksi Hyogo diadopsi**

Kerangkakerja ini menyebabkan peningkatan fokus pada PRB secara global dan khususnya di Indonesia. Aspek Kerangka Aksi dimasukkan ke dalam UU Penanggulangan Bencana, dan Indonesia membentuk Platform Nasional PRB dan Rencana Aksi Nasional PRB pada tahun 2006 (Planas PRB, 2009).



### **Pembentukan CERF**

Dana dari CERF sudah diunduh untuk merespons banjir di Aceh tahun 2007, gempa Sumatera Barat 2009, dan gempa bumi dan tsunami Sulawesi Tengah 2018 (CERF, 2020). Alokasi dana CERF telah memungkinkan lembaga-lembaga PBB untuk mendukung respons yang dipimpin oleh pemerintah.



### **Prinsip Kemitraan**

Setelah disahkan, Prinsip Kemitraan diuji di Indonesia, Zimbabwe dan El Salvador. Dukungan mereka telah menjadi acuan umum; namun, penerapannya tetap sulit dalam praktiknya (Knudsen, 2011). Dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip ini (kesetaraan, transparansi, pendekatan berorientasi hasil, tanggung jawab dan saling melengkapi) telah berkontribusi pada pengembangan model kemitraan baru di Indonesia setelah gempa bumi Sulawesi Tengah. (lihat Section 4).



### **Agenda Transformatif**

Agenda Transformatif berfokus pada tiga bidang utama: kepemimpinan, koordinasi dan akuntabilitas. Hal ini memperkuat peran RC/HC dan HCT serta meningkatkan koordinasi klaster di Indonesia. Ini juga menyoroti perlunya penilaian kebutuhan yang lebih baik, pengelolaan informasi dan akuntabilitas kepada masyarakat yang terkena dampak (IASC, 2020).



### **Standar Kemanusiaan Inti**

Standar Nasional Indonesia tentang Respons Kemanusiaan diadopsi pada tahun 2014, dengan mengacu pada standar kualitas dan akuntabilitas internasional. Proses tersebut dipimpin oleh BNPB dan PMI, dengan masukan dari berbagai LSM kemanusiaan (Sphere, 2014). CHS diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dan diluncurkan pada dua acara di Indonesia pada tahun 2015, termasuk sesi tentang implikasinya bagi para pelaku kemanusiaan dan masyarakat sipil di Indonesia (Sphere, 2015).



### **Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana**

Indonesia telah menganut Kerangka Sendai dan berkomitmen untuk mengimplementasikannya dalam rencana pembangunan nasional dan daerah. BNPB telah berkomitmen untuk menyelaraskan Rencana Penanggulangan Bencana dengan Kerangka Sendai, dan telah memperluas upaya untuk memasukkan sektor swasta sebagai pelaku utama untuk mengurangi risiko bencana negara (McElroy, 2015).

## World Humanitarian Summit dan the Grand Bargain

Agenda reformasi saat ini didorong oleh hasil dari World Humanitarian Summit (WHS) pada tahun 2016 dan peluncuran Grand Bargain. Ini termasuk komitmen untuk:

- ▶ Transparansi yang lebih besar
- ▶ Lebih banyak dukungan dan pendanaan untuk responden lokal dan nasional
- ▶ Meningkatkan penggunaan dan koordinasi program berbasis uang tunai
- ▶ Mengurangi duplikasi dan biaya manajemen dengan tinjauan fungsional berkala
- ▶ Meningkatkan penilaian kebutuhan bersama dan tidak memihak
- ▶ Revolusi Partisipasi untuk mengikutsertakan masyarakat yang terkena dampak dalam pengambilan keputusan
- ▶ Meningkatkan pendanaan multi-tahun kemanusiaan kolaboratif, tanpa alokasi dana
- ▶ Menyelaraskan dan menyederhanakan persyaratan pelaporan.

Agenda ini berkaitan langsung kepada empat bidang yang telah diidentifikasi oleh penelitian Blueprint sebagai prioritas di Indonesia, namun kemajuan menuju komitmen Grand Bargain belumlah merata. Sementara KTT tersebut menghidupkan kembali momentum untuk reformasi, menunjukkan kesepakatan luas tentang apa yang perlu diubah dan keinginan untuk mencapainya, KTT ini dicela sebagai pendekatan yang seragam untuk segala keadaan, dengan terlalu banyak komitmen yang saling bersaing, dan kurangnya kepemimpinan dan politik yang jelas (Canyon dan Burkle, 2016; Metcalfe-Hough, Fenton dan Poole, 2019). Namun, komponen dari Grand Bargain dan momentum yang dihasilkannya dalam beberapa hal telah diterjemahkan ke dalam konteks Indonesia, menunjukkan bahwa reformasi kontekstual yang

dipimpin secara nasional memiliki potensi untuk berhasil di Indonesia.

Indonesia telah berkomitmen terhadap reformasi kemanusiaan global, termasuk melalui lima komitmen utama yang dibuat di WHS:

- ▶ Memperkuat peran Indonesia dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional
- ▶ Implementasi Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015–2030 melalui integrasi PRB dalam rencana pembangunan nasional dan lokal
- ▶ Terus memajukan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan dan anak perempuan
- ▶ Penguatan kerjasama dalam penanganan masalah migrasi ilegal, khususnya melalui mekanisme Bali Process
- ▶ Meningkatkan kapasitas lokal untuk mengatasi bencana dan krisis kemanusiaan.<sup>10</sup>

Salah satu kontribusi yang paling menonjol dari WHS untuk reformasi kemanusiaan di Indonesia adalah dorongan untuk pelokalan. Sementara proses ini telah berlangsung selama bertahun-tahun di Indonesia di bawah kepemimpinan Pemerintah Indonesia, WHS mempercepat perubahan ini dan menghasilkan beberapa peraturan dan praktik baru di Indonesia (Robillard, Howe, Rosenstock dan Munive, 2018). Ini membentuk dua respons utama pada tahun 2018, yang dieksplorasi lebih detail di bagian berikut.

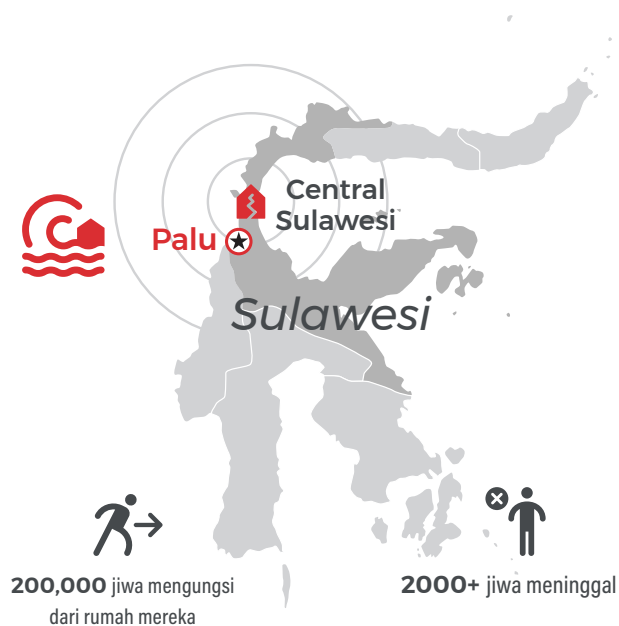
<sup>10</sup> 'Indonesia menyerukan peningkatan pencegahan dalam World Humanitarian Summit,' Pernyataan Delegasi Republik Indonesia dalam KTT Kemanusiaan Dunia, Mei 2016.

## 4. DUKUNGAN UNTUK PELOKALAN

Ketika kapasitas pemerintah terus berkembang di Indonesia dan kawasannya, dengan ASEAN mengambil peran yang lebih menonjol dalam penanggulangan bencana dan mempromosikan peningkatan fokus pada kerja sama dan solidaritas regional, Indonesia mulai kurang bergantung pada komunitas internasional untuk bantuan kemanusiaan. Pergeseran ini memiliki pengaruh di seluruh kawasan Asia-Pasifik. Khususnya selama lima tahun terakhir, menyusul respons internasional besar-besaran terhadap Topan Pam, yang melanda Vanuatu pada tahun 2015, negara-negara lain di kawasan itu telah bertekad untuk melakukan kendali sendiri yang lebih banyak dan mencegah rasa kewalahan akan bantuan internasional yang pernah dialami sebelumnya (Loy, 2017).

Pergeseran paradigma besar berikutnya dalam sistem kemanusiaan di Indonesia terjadi pada tahun 2018, dalam merespons dua bencana besar di Lombok dan Sulawesi, dan membangun momentum yang dihasilkan oleh WHS. Respons Sulawesi telah menarik perhatian dan analisis yang begitu meluas karena skala bencana dan respons internasional yang unik. Ini semakin meningkatkan pentingnya agenda pelokalan dan menunjukkan bagaimana retorika global dapat terwujud dalam praktik. Dorongan untuk pelokalan telah menunjukkan kepemimpinan pemerintah yang kuat dan peningkatan kapasitas nasional, namun masih banyak tantangan, terutama dalam konteks pandemi COVID-19.

### 4.1 RESPONS SULAWESI TENGAH 2018



Pada bulan September 2018, gempa bumi dan tsunami menghancurkan kota pesisir Palu di Sulawesi Tengah, menewaskan lebih dari 2.000 orang dan menggusur sedikitnya 200.000 orang (AHA Centre, 2018b). Segera setelah bencana, Pemerintah Indonesia bertindak cepat untuk menetapkan kepemimpinan yang tegas dan menetapkan parameter seputar jenis dan jumlah bantuan yang dibutuhkan dari masyarakat internasional.

BNPB mengeluarkan peraturan, yang sebenarnya sudah pernah diberlakukan setelah serangkaian gempa bumi di Lombok pada bulan Agustus, tetapi secara lebih terbuka diuji di Sulawesi. Peraturan baru itu membatasi akses internasional ke lokasi bencana. Organisasi internasional tidak diberi pilihan untuk menerapkan langsung di lapangan, dan diharuskan bekerja melalui mitra lokal; semua bantuan harus didaftarkan dan dikoordinasikan dengan pihak berwenang setempat dan semua personel asing yang sudah telanjur berada di lapangan harus dipindahkan (AHA Centre, 2018a).

Pemerintah mengklaim melalui juru bicara BNPB bahwa pembatasan staf asing diperlukan untuk mengkoordinasikan bantuan internasional, dengan juru bicara BNPB menjelaskan bahwa 'membiarkan orang asing memasuki daerah yang dilanda bencana tanpa batasan dan manajemen yang jelas hanya akan memberi beban lebih banyak pada negara' (Arbi, Anya dan Hajramuni, 2018). Ini menekankan prioritas yang diberikan pada struktur dan sistem nasional, karena internasional dipaksa untuk memainkan peran pendukung yang berbeda. Sementara ketergantungan pada LSM sebagai mitra pelaksana sendiri bukanlah hal baru di



Sebuah kapal terdampar di darat setelah gempa dan tsunami di desa Wani. SOPA Images Limited / Alamy Stock Photo

Indonesia, peraturan baru ini mempercepat tren dan mengharuskan organisasi internasional untuk lebih memprioritaskan penguatan kemitraan jangka panjang (HAG, 2019).

Peraturan BNPB juga mempengaruhi peran OCHA. Dengan tidak adanya badan-badan pelaksana internasional dan di samping sistem klaster nasional yang fungsional (dibentuk pada tahun 2014), peran OCHA, meskipun masih penting, kurang menonjol dalam penanggulangannya. Sebaliknya, OCHA diminta untuk memainkan peran pendukung ke AHA Centre saat mekanisme interoperabilitas ASEAN-PBB diluncurkan untuk pertama kalinya (AHA Centre, 2018c). AHA Center mengambil peran di tingkat nasional yang biasanya diperankan oleh PBB, termasuk penerbitan laporan situasi dan koordinasi bantuan internasional dengan BNPB (HAG, 2019). PMI juga memainkan peran kunci dalam mendukung pemerintah dan mengatur bantuan internasional (IFRC, 2019). OCHA tetap memainkan peran penting di belakang layar dalam mendukung koordinasi tetapi memungkinkan pelaku nasional dan regional untuk melaksanakan kepemimpinan.

Selain itu, LSM nasional (LSM) dapat mengambil peran yang jauh lebih menonjol ketika LSM Internasional menepi. Dalam respons Sulawesi, ada contoh di mana LSM internasional memainkan peran pendukung dan pengembangan kapasitas LSM lokal yang lebih kecil, yang kemudian melakukan sebagian besar implementasi langsung (Robillard et. al., 2020). Rapat koordinasi dilakukan dalam bahasa nasional (Bahasa Indonesia) dan memungkinkan partisipasi yang lebih besar dari organisasi local dan masyarakat sipil. Pelaku lokal juga menciptakan mekanisme koordinasi informal

di luar sistem klaster formal, yang sangat bergantung pada WhatsApp dan komunikasi media sosial (HAG, 2019). Sementara masalah dengan koordinasi tingkat lokal tetap ada, pelaku lokal jauh lebih dikenal dan diperlengkapi untuk memberikan kontribusi yang dalam respons kali ini.

Peraturan tersebut menambahkan nilai pada respons dengan memberikan suara yang lebih kuat kepada penduduk yang terkena dampak dan pelaku lokal dalam respons. Cara kerja baru meningkatkan koordinasi dan konsistensi dalam pemberian bantuan dan membangun keterampilan pelaku lokal dan internasional. Kritik utama di sini adalah kurangnya kejelasan dan transparansi dalam kebijakan Pemerintah Indonesia yang menyebabkan beberapa kebingungan dan inkonsistensi dalam penerimaan bantuan dan pelaksanaan pertolongan (Loy, 2018; Robillard et al., 2020). Selain itu, laporan Lessons Learned dari HCT menyoroti kurangnya kapasitas pengelolaan data dan informasi yang dapat diakses sebagai hambatan utama untuk koordinasi yang lebih efektif dan akuntabilitas yang lebih kuat (HCT, 2019).

Respons Sulawesi memiliki implikasi langsung untuk keempat bidang prioritas yang diidentifikasi dalam penelitian Blueprint. Sementara cara kerja baru menghadirkan beberapa tantangan untuk respons, secara keseluruhan, pembatasan yang dikenakan pada pelaku internasional pada umumnya dilihat sebagai perubahan positif setidaknya pada sebagian besar kategori respons kemanusiaan (Robillard et. al., 2020).





25 Oktober 2018: Rumah-rumah di bawah reruntuhan setelah tsunami dan deprem di Palu, Indonesia. Ramazan Nacar / Shutterstock

## 4.2 IMPLIKASI RESPONS SULAWESI TENGAH

Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah signifikan untuk merombak arsitektur koordinasi penanggulangan bencana nasional sejak tsunami 2004. Respons Sulawesi menunjukkan besarnya transformasi ini. Dengan tidak adanya badan-badan internasional di lapangan dan dengan OCHA memainkan peran pendukung untuk AHA Centre dalam koordinasi, respons menyoroti kapasitas regional, nasional dan lokal dan menetapkan apa yang disebut sebagai suatu preseden tentang bagaimana respons bencana seharusnya disampaikan di lapangan (HAG, 2019).

Peran badan-badan internasional benar-benar berubah dalam respons Sulawesi. Tanpa akses ke lapangan, INGO terpaksa bekerja dengan cara baru, dan secara eksklusif melalui mitra lokal. Hal ini menghasilkan model kemitraan yang inovatif dan peningkatan fokus pada pengembangan kapasitas mitra lokal. Organisasi lokal tidak lagi dipandang hanya sebagai subkontraktor dan pelaksana, melainkan sebagai mitra yang berharga dalam pemberian bantuan. Badan-badan dengan kemitraan jangka panjang di Indonesia mampu memberikan hasil yang jauh lebih efektif dan efisien, mendorong badan-badan internasional untuk berinvestasi lebih banyak pada organisasi dan entitas lokal. Selain itu, peran kepemimpinan LSM besar menjadi

lebih menonjol dalam membangun kapasitas pelaku lokal dan memfasilitasi akses ke lembaga dan pendanaan internasional (HAG, 2019; Charter for Change, 2019).

Meskipun demikian, respons ini mengungkapkan kesenjangan dalam wacana pelokalan, yang sering mengelompokkan semua orang dan organisasi di negara yang terkena dampak krisis dalam kategori 'lokal'. Beberapa kerisauan muncul seputar peran kontroversial dari LSM internasional yang dinasionalisasi,<sup>11</sup> dengan klaim bahwa struktur ini alih-alih membawa kekuasaan ke akar rumput, malah menimbulkan persaingan, dan memungkinkan organisasi-organisasi ini untuk mempertahankan keuntungan yang tidak berkeadilan atas lembaga-lembaga yang sejatinya nasional dan lokal. Sebagian besar LSM internasional di Indonesia telah membuat cabang nasional yang terdaftar (Robillard et al., 2020). Pelaku-pelaku nasional, tidak pandang apakah mereka adalah bagian dari struktur internasional atau bukan, masih membutuhkan mitra lokal untuk bekerja dengan kompleksitas konteks lokal di daerah yang terkena dampak. Situasi ini mengungkapkan bahwa sistem nasional yang kuat tidak selalu berarti sistem lokal yang kuat, dan menunjukkan dibutuhkannya peningkatan fokus pada kapasitas pemerintah daerah dan di tingkat akar rumput (Robillard et al., 2020).

<sup>11</sup> INGO yang dinasionalisasi adalah LSM internasional yang telah membentuk badan nasional yang terdaftar di negara yang terkena dampak krisis di mana ia bekerja. LSM Internasional yang dinasionalisasi seringkali dijalankan oleh staf nasional tetapi tetap berafiliasi dengan badan internasional, menawarkan keuntungan dalam peluang dan sumber daya.

## Apa yang kita pelajari dari respons ini tentang empat bidang prioritas?



### Koordinasi

**Respons ini menunjukkan potensi peningkatan peran badan-badan daerah dalam koordinasi tanggap darurat.** AHA Centre beralih memainkan peran yang sebelumnya dipegang oleh pelaku internasional untuk mendukung kepemimpinan Pemerintah Indonesia.

Semua Klaster dipimpin oleh pemerintah nasional atau lokal dan rapat-rapat diadakan dalam bahasa nasional, memfasilitasi partisipasi yang lebih besar dari pelaku lokal. Mekanisme koordinasi informal juga mengungkapkan bahwa pelaku lokal menyusun cara kerja baru untuk mengatasi sistem internasional yang berat (HAG, 2019). Pelaku internasional, khususnya OCHA, terus memainkan peran penting dalam memfasilitasi koordinasi yang efektif, namun prosesnya lebih dititikberatkan pada koordinasi secara nasional dan lokal (Robillard et al., 2020; HAG, 2019).



### Akuntabilitas

**Respons Sulawesi dipuji telah memajukan AAP kolektif dalam tanggap darurat.** HCT Indonesia mengeluarkan Rencana respons dengan komitmen langsung terhadap AAP dan pencegahan eksploitasi dan pelecehan seksual (SEA), dan berbagai kegiatan dilaksanakan melalui **Kelompok Kerja Pelibatan Masyarakat**. Ini termasuk mengadvokasi dan mengintegrasikan kebutuhan dan preferensi informasi masyarakat, mengoordinasikan pesan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, dan menyediakan mekanisme pelaporan dan respons terstruktur untuk keluhan KLHS. Kegiatan ini memberikan kepemimpinan kemanusiaan dengan umpan balik masyarakat secara teratur untuk memandu adaptasi program dan peningkatan akuntabilitas (Davies, 2019).



### Pendanaan

**Sayangnya, alokasi pendanaan dalam respons ini masih belum secara tegas merangkul pendanaan langsung dari aktor nasional.** Menurut sistem pelacakan keuangan (FTS) OCHA, lebih dari 65% pendanaan disalurkan melalui PBB dan LSM internasional terbesar. Sebagian besar organisasi lokal tidak dapat mengakses dana dari lembaga internasional, dengan kepatuhan donor diakui sebagai hambatan utama untuk pendanaan langsung (Charter for Change, 2019; HAG, 2019).

Namun, aktor lokal dan nasional mampu memanfaatkan sumber pendanaan non-tradisional yang tidak tercakup dalam FTS. Ini termasuk dana siaga kemanusiaan lokal dan sumber daya yang dikumpulkan oleh jaringan berbasis agama di seluruh negeri. Organisasi nasional mampu bertindak sebagai perantara untuk menyalurkan dana secara efektif ke organisasi lokal (HAG, 2019).



### Kapasitas

**Respons dipimpin secara nasional, menguji investasi bertahun-tahun dari Pemerintah Indonesia dalam penanggulangan bencana.** Pada minggu-minggu pertama, 96% kegiatan yang dilaporkan dilaksanakan melalui LSM lokal dan nasional, PMI dan pemerintah (AHA Center dan OCHA, 2020).

Kemitraan adalah fitur utama dari respons ini, yang memungkinkan pelaku internasional untuk mendukung organisasi lokal dan nasional. Mitra lokal memfasilitasi respons yang lebih cepat dan tepat, sementara pelaku internasional menyediakan pengembangan kapasitas, fungsi pemantauan, dan pendanaan. Namun, beberapa LSM lokal masih merasa bahwa mereka diperlakukan sebagai pelaksana daripada mitra (Robillard et al., 2020). Evaluasi telah merekomendasikan bahwa upaya penguatan kapasitas perlu melampaui sistem nasional guna memasukkan pemerintah setempat dan pelaku akar rumput (HCT, 2019).

Respons Sulawesi secara umum dipandang sebagai titik balik bagi respons kemanusiaan di Indonesia, dan diharapkan dapat menjadi preseden dalam penyaluran bantuan. Ini menunjukkan awal dari transformasi sistem dan menghasilkan optimisme tentang realisasi beberapa komitmen WHS yang dibuat pada tahun 2016. Namun, momentum ini sebagian besar terhenti karena pandemi COVID-19 saat ini, yang tidak hanya membebani sistem kemanusiaan, tetapi bahkan setiap elemen masyarakat. Situasi ini telah mengubah agenda

reformasi global dan mengungkapkan perlunya transformasi sistemik yang jauh lebih besar daripada yang dapat dibayangkan pada tahun 2016. Penelitian ini tidak akan mencermati respons COVID-19 sampai seluas itu melainkan memandang pandemi sebagai konteks baru dimana sistem yang ada harus beroperasi dan beradaptasi. Walaupun dampaknya terhadap Indonesia menyebabkan luluh lantak, ada harapan bahwa akan ada perubahan yang diperlukan setelah krisis ini.

### 4.3 PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA



Surabaya, Indonesia - 01 Juni: Petugas kesehatan melakukan rapid test dan swab massal Covid-19 di tengah pandemi untuk membendung penyebaran virus corona. Robertus Pudyanto / Shutterstock

Pandemi COVID-19 tidak membiarkan satupun sudut dunia yang tidak tersentuh olehnya. Pandemi ini telah menimbulkan malapetaka di seluruh populasi dan menjungkirbalikkan sistem, memaksa respons global yang belum pernah terjadi sebelumnya. Respons pemerintah Indonesia yang lambat dan kurang transparan telah dikritik baik di dalam maupun di luar negeri karena membuat negara ini dibanjiri kasus dan populasi dengan dukungan yang tidak memadai (Noer, 2020; Oley dan Diningrat, 2020).

Meskipun dikritik karena tidak menanggapi dengan cukup serius pada tahap awal wabah, pemerintah telah mengeluarkan banyak peraturan untuk menanggapi pandemi. Ini termasuk aturan jarak sosial, kebijakan bekerja dari rumah, kebijakan sekolah dari rumah,

pembatasan pengunjung internasional, dan kebijakan penyesuaian keuangan, serta peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian sebagai respons dengan dampak kompleks pada kesehatan, ekonomi, pendidikan dan kondisi sosial. Pada 11 Maret 2020, Presiden mengangkat kepala BNPB menjadi koordinator Gugus Tugas Nasional Penanganan Covid-19, dan Gugus Tugas provinsi segera dibentuk.

PBB merilis rencana respons multi-sektor (MSRP) pada bulan Mei dan memperbaruinya pada bulan November. Rencana tersebut dirancang sesuai dengan tahapan penanggulangan bencana: kesiapsiagaan, kesiapsiagaan/kewaspadaan, respons bencana dan rehabilitasi. Rencana tersebut menggunakan pendekatan Klaster Nasional yang diatur oleh BNPB. Pimpinan klaster internasional mendukung mitra nasional mereka dengan dukungan OCHA; namun, arus informasi dan dukungan kepada Gugus Tugas dan pelaku lokal di tingkat lokal masih memprihatinkan (Lassa dkk., 2020; OCHA dan UNRCO, 2020).

Pandemi telah melampaui batas-batas kemanusiaan tradisional, menuntut respons multi-sektor yang terintegrasi. Pemerintah Indonesia telah menerapkan konsep Penta Helix<sup>12</sup> dalam penanggulangan bencana, mendorong kolaborasi lintas pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta, akademisi dan media. Hal ini telah mendorong respons seluruh masyarakat terhadap pandemi dan berkontribusi pada upaya saat ini untuk merevisi Undang-Undang

12 Konsep Penta Helix adalah pendekatan multi-stakeholder yang telah diterapkan di berbagai sektor untuk mendorong kerjasama dan kolaborasi antara administrasi (pemerintah), masyarakat (rakyat), bisnis/investor, pengetahuan (peneliti), dan media dalam perencanaan, proses dan inovasi. Telah diadaptasi khusus untuk penanggulangan bencana oleh BNPB.

Penanggulangan Bencana 2007<sup>13</sup> – sebuah proses yang telah dipengaruhi dan juga terganggu oleh pandemi (OCHA, 2020).

Namun, ada juga kekhawatiran tentang manajemen informasi publik dan transparansi. Peraturan yang dilaporkan tidak konsisten di seluruh negeri, dan koordinasi yang buruk antara lembaga negara dan pemerintah pusat dan daerah telah menghambat respons yang efektif (Indonesia Corruption Watch et al., 2020). Informasi yang tidak akurat pada awalnya menyebar dengan cepat melalui populasi, tetapi

sebagian besar telah dilawan oleh Kelompok Kerja Komunikasi Risiko dan Keterlibatan Masyarakat, di bawah komando Satuan Tugas Nasional.

Kelompok kerja tersebut terdiri dari perwakilan pemerintah, badan-badan PBB, PMI, LSM dan CSO. Pemerintah dan berbagai instansi juga telah membuka saluran untuk umpan balik masyarakat melalui hotline, SMS, WhatsApp, ChatBots, acara radio interaktif dan akun media sosial (PMI, IFRC, UNICEF, OCHA dan BNPB, 2020).

## 4.4 COVID-19 DAN RESPONS KEMANUSIAAN

Sementara kehadiran pelaku internasional di Indonesia sudah cukup terbatas, evakuasi pelaku internasional yang tersisa akibat pandemi telah meninggalkan kekosongan yang harus diisi oleh kapasitas nasional dan lokal. Peningkatan ketergantungan pada organisasi lokal dan masyarakat sipil telah memberikan peluang untuk kemajuan lebih lanjut dari agenda pelokalan; namun, dengan tidak adanya dukungan yang lebih besar, para pelaku lokal berjuang untuk meningkatkan respons yang efektif terhadap krisis kesehatan masyarakat dan bencana lain yang tumpang tindih pada skala yang diperlukan (CGD, HAG, Pujiono Centre dan NEAR, 2021).

Kesenjangan dalam respons formal sejak awal mengarah pada pengembangan inisiatif seperti Sekretariat Jaringan-Antar-jaringan OMS-LSM (diterjemahkan sebagai Jaringan Organisasi Masyarakat Sipil, dan disingkat SEJAJAR), menyediakan platform multi-sektor untuk LSM dan CSO untuk berkolaborasi dan mengoordinasikan respons lokal COVID-19 (Lassa et al., 2020). Pengalaman SEJAJAR memberikan wawasan tentang potensi reformasi di era pascapandemi.<sup>14</sup> HFI juga berperan penting dalam mendukung respons COVID-19 yang efektif, termasuk dengan menyelenggarakan

webinar dan memfasilitasi peningkatan kapasitas dan koordinasi antar anggota (ICRC, 2020).

Pandemi ini juga telah meningkatkan pengakuan atas peran organisasi berbasis agama (FBO) dalam respons kemanusiaan dan bencana. FBO telah mempertahankan kehadiran besar di Indonesia selama beberapa dekade, tetapi respons lokal baru-baru ini dan khususnya pandemi telah menggarisbawahi peran penting yang dimainkan oleh para pelaku dan jaringan ini. Para pemimpin agama dan FBO sangat kritis dalam mendukung pihak berwenang dalam menangani penyebaran virus. Mereka mempertahankan pengaruh dan jangkauan yang kuat ke seluruh komunitas untuk menyebarkan pesan kesehatan masyarakat dan untuk memberikan dukungan logistik dan layanan kesehatan (ICRC, 2020).

Sejalan dengan inisiatif pemerintah, LSM internasional, LSM, konsorsium kemanusiaan, FBO dan CSO telah mengumpulkan dana swasta untuk melengkapi respons COVID-19. Saat ini belum ada regulasi tentang kerjasama atau koordinasi antara organisasi kemanusiaan dan komite pemerintah, atau peraturan tentang bagaimana mengelola dana dari masyarakat. Hal ini menghambat pemantauan dan akuntabilitas kegiatan pengendalian COVID yang didanai secara mandiri (ICRC, 2020).

<sup>13</sup> Pada saat penulisan, Pemerintah Indonesia sedang merevisi UU Penanggulangan Bencana. Proses ini sangat konsultatif dan sebagian besar didorong oleh masyarakat sipil. Undang-undang yang diperbarui diharapkan akan disahkan pada awal 2021.

<sup>14</sup> Pada periode Maret hingga Juli 2020, proyek Blueprint berporos untuk mendukung pembentukan SEJAJAR melalui Pujiono Center bekerjasama dengan Oxfam Indonesia dan Muhammadiyah Disaster Management Center. Pembelajaran dari inisiatif ini dieksplorasi di HAG, Pembelajaran dari inisiatif SEJAJAR di Indonesia, 2021.

Dalam lokakarya baru-baru ini yang diselenggarakan bersama oleh Center for Global Development (CGD), HAG, Pujiono Centre dan Network for Empowered Aid Response (NEAR), para peserta dari berbagai LSM dan OMS Indonesia menjelaskan kesulitan yang berkelanjutan terkait koordinasi dan pendanaan. Beberapa jaringan OMS-LSM dimobilisasi di seluruh negeri untuk melengkapi respons pandemi nasional dan membantu koordinasi lokal dan penggalangan dana untuk pelaku akar rumput, namun mekanisme ini sering kekurangan sumber daya dan tidak memiliki daya tahan. Pelaku menyatakan frustrasi dengan sistem klaster nasional yang tidak diterjemahkan ke tingkat lokal. Lokakarya ini juga menyoroti pentingnya memperluas percakapan untuk reformasi kemanusiaan untuk memasukkan OMS garis depan di Indonesia yang berada di luar cakupan sistem kemanusiaan tradisional, tetapi yang melakukan sebagian besar respons COVID-19. Investasi pada aktor-aktor ini akan sangat penting untuk meningkatkan kapasitas dan koordinasi dan secara keseluruhan, untuk meningkatkan respons yang efektif dalam konteks pandemi saat ini, dan kemungkinan di masa depan (CGD, HAG, Pujiono Center dan NEAR, 2021).

Pengalaman di Indonesia ini menggambarkan perjuangan LSM dan CSO di seluruh dunia untuk mengakses pendanaan internasional. Ketika OCHA pertama kali merilis Global Humanitarian Response Plan (GHRP) pada bulan Juli, tidak ada mekanisme untuk pendanaan LSM, dengan 95% dari total dialokasikan untuk badan-badan PBB (Tarpey, 2020). Pada bulan Juni, CGD melaporkan bahwa LSM hanya menerima 3% dari total pendanaan GHRP, dengan hanya 0,07% yang ditujukan untuk organisasi lokal dan nasional. Penelitian CGD juga menunjukkan bahwa alokasi dana PBB sangat lambat untuk mencapai garis depan (Konyndyk, Saez dan Worden, 2020). Pentingnya kepemimpinan lokal dan penguatan kapasitas pengiriman garis depan lokal telah lebih ditingkatkan oleh respons ini, namun tindak lanjutnya masih kurang.

Sepanjang pandemi, Indonesia terus mengalami tumpang tindih bencana. Hal ini semakin menekan sistem yang sudah dipaksa untuk

terus memberikan tuntutan yang meningkat pada pelaku lokal. Namun, cara kerja baru juga menghadirkan peluang untuk solusi inovatif. Sementara respons Sulawesi Tengah menandai titik balik dalam respons Indonesia, namun bukan titik akhir dari perjalanan reformasi, melainkan hanya awal. Pelajaran dari Sulawesi Tengah telah dibawa ke depan dan disesuaikan dengan konteks COVID-19 yang baru. Misalnya, diskusi kelompok terfokus baru-baru ini yang diadakan oleh Pujiono Center dan HAG untuk mengeksplorasi respons baru-baru ini terhadap gempa bumi Sulawesi Barat pada Januari 2021, mengungkapkan bahwa dalam beberapa kasus, koordinasi lebih efisien karena pelaku nasional lebih mampu mendukung dan memfasilitasi lokal pelaku dan sistem dari jarak jauh tanpa menghalangi proses nasional. Selain itu, pemain regional seperti AHA Center kurang menjadi pusat respons baru-baru ini, memunculkan pertanyaan tentang peran apa gerangan yang mungkin mereka mainkan di masa depan dalam konteks pasca-COVID (HAG dan Pujiono Centre, 2021).

Pada saat penulisan, pandemi ini masih jauh dari selesai dan pelajaran serta implikasinya belum direalisasikan. Namun, jelas bahwa sistem harus beradaptasi; hal ini terjadi pada tahun 2005 sehubungan dengan tsunami, dan terjadi pula hari ini. Pandemi telah membuat sistem kemanusiaan menjadi overdrive dan menelanjangi kekurangannya dalam kenyataan baru. Pertanyaannya tetap, dapatkah semua retorika reformasi dan transformasi diterjemahkan ke dalam praktik? Di tengah semua kehancuran, peluang apa yang diberikan COVID-19 untuk 'membangun kembali dengan lebih baik' dan memenuhi tuntutan yang berkembang untuk sistem yang direvolusi? Grand Bargain akan berakhir pada tahun 2021, memicu spekulasi tentang apa yang akan berhasil dan – yang lebih penting – bagaimana memastikan bahwa perombakan berikutnya akan membawa lebih dari sekadar ambisi dan niat baik. Ini adalah pertanyaan-pertanyaan yang ingin dieksplorasi oleh proyek Blueprint dalam Fase 2 penelitian, dengan fokus khusus pada konteks Indonesia dan apa yang mungkin terjadi dalam pemulihan krisis jangka pendek dan menengah.



Laguna dengan perahu di desa kecil Amed di timur Bali, Indonesia. Gunung Agung di latar belakang. Yana Sutina / Shutterstock

## 5. KESIMPULAN

---

Tinjauan ini menunjukkan perubahan luar biasa yang telah terjadi dalam Penanggulangan Bencana dan sistem kemanusiaan di Indonesia. Tsunami Samudra Hindia 2004 mengirimkan gelombang kejutan melalui sistem kemanusiaan global dan mendorong reformasi di Indonesia. Hal ini terjadi seiring dengan perkembangan global dan regional, tetapi didorong oleh pemerintah Indonesia dan terus-menerus dibangun di atas pelajaran dari respons bencana berikutnya. Respons Sulawesi Tengah menunjukkan puncak dari upaya reformasi yang progresif dan dalam banyak hal sangat berhasil; namun, itu juga mengungkapkan bahwa masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan. Hal ini semakin diperparah dengan adanya pandemi COVID-19.

Pandemi telah mengekspos kesenjangan dan kelemahan dalam sistem kemanusiaan di setiap sudut dunia. Sumber daya yang terbentang dan cara kerja yang baru telah membawa banyak tantangan, tetapi juga memunculkan peluang dan solusi inovatif. Pandemi memiliki potensi untuk menyebabkan efek yang serupa dengan tsunami, karena telah mengungkapkan kesenjangan besar dalam sistem global dan

mendorong momentum dan percakapan untuk perubahan. Komunitas kemanusiaan sekali lagi dipaksa untuk merenungkan bagaimana bantuan harus dan dapat diberikan dan untuk mengakui peran yang berubah secara dramatis dari banyak pelaku kemanusiaan.

Di Indonesia khususnya, pandemi telah merajalela, melampaui ruang lingkup sistem kemanusiaan dan mempengaruhi semua aspek masyarakat. Ini telah mendorong momentum untuk reformasi sementara secara signifikan mengubah konteks dan peluang untuk upaya di masa depan. Tinjauan ini berguna dalam memeriksa upaya masa lalu dan meningkatkan pemahaman tentang perubahan yang dihasilkan pada sistem; namun, harus diakui bahwa setiap reformasi baru juga harus memperhitungkan konteks dan kenyataan yang sama sekali baru di lapangan.

Tinjauan ini telah mengungkapkan beberapa hambatan yang terus-menerus untuk reformasi tetapi juga menyoroti beberapa bidang untuk diperkuat dan diperkuat, seperti yang diuraikan dalam tabel di bawah ini.

## Hambatan

## Pengaktif



### Koordinasi

- ▶ Struktur koordinasi yang tidak standar dan landasan yang buruk di tingkat lokal
- ▶ Koordinasi yang lemah antara pemerintah pusat dan daerah
- ▶ Aktor-aktor lokal terabaikan dari mekanisme formal

- ▶ Sistem nasional yang kuat dan pendekatan klaster yang dipimpin secara nasional
- ▶ Tidak lagi dominannya pelaku internasional dalam respons Sulawesi membuka peluang peningkatan koordinasi lokal
- ▶ Peran lebih besar dari pelaku regional (AHA Centre) dalam koordinasi, memungkinkan respons yang lebih tepat secara kontekstual



### Akuntabilitas

- ▶ Kurangnya transparansi dari pemerintah
- ▶ Kurangnya standar akuntabilitas dan transparansi untuk seluruh sistem
- ▶ Kurangnya komunikasi yang efektif dengan penduduk yang terkena dampak

- ▶ Komitmen global terhadap AAP telah mempengaruhi perubahan dalam praktik di Indonesia
- ▶ Peran aktif Kelompok Kerja Pelibatan Masyarakat
- ▶ Meningkatkan pengakuan nilai masyarakat sipil dalam memahami kebutuhan masyarakat dan menjangkau mereka yang paling rentan



### Pendanaan

- ▶ Pelaku nasional dan lokal tidak dapat mengakses pendanaan internasional
- ▶ Keterbatasan kapasitas penyerapan dan tuntutan kepatuhan dari donor merupakan hambatan besar bagi organisasi lokal dan nasional
- ▶ Pendanaan terus disalurkan terutama melalui PBB dan INGO besar
- ▶ Kurangnya pendanaan multi-tahun yang dapat diprediksi, yang tidak dipatok pengalokaisannya
- ▶ Organisasi lokal tidak menyadari peluang pendanaan karena kurangnya informasi

- ▶ Organisasi nasional dan lokal telah mengumpulkan dana swasta dan memanfaatkan sumber daya dari donor non-tradisional
- ▶ Dalam beberapa kasus, LSM bertindak sebagai perantara untuk menyalurkan uang ke organisasi lokal



### Kapasitas

- ▶ Kapasitas yang bervariasi di seluruh pemerintah daerah memberikan respons yang tidak konsisten
- ▶ Kesulitan dalam mendapatkan pendanaan untuk kegiatan penguatan kapasitas
- ▶ Evakuasi pelaku internasional karena pandemi telah meninggalkan kekosongan yang harus diisi oleh pelaku lokal tanpa dukungan yang layak

- ▶ Kepemimpinan dan kapasitas merespons dari pemerintah pusat terbukti
- ▶ Kemampuan pelaku nasional yang ditunjukkan untuk meningkatkan, dan berhasil, mengambil peran yang sebelumnya dimainkan oleh internasional
- ▶ Pergeseran model kemitraan ke arah kemitraan jangka panjang yang berkelanjutan dengan peningkatan investasi dalam pengembangan kapasitas

Laporan ini menunjukkan bahwa reformasi apapun kalau ingin berhasil di Indonesia perlu mendapat dukungan dan komitmen kuat dari pemerintah pusat, walaupun ini saja tidak cukup. Indonesia secara umum diakui memiliki struktur penanggulangan bencana yang baik dan kepemimpinan pemerintah yang kuat dalam menanggapinya. Pemerintah Indonesia sebagian besar telah berhasil mengadopsi berbagai agenda dan standar internasional; namun, temuan menunjukkan betapa lebih mudah membangun bentuk ketimbang membangun fungsi. Respons baru-baru ini, dan khususnya pandemi COVID-19, telah menyoroti bagaimana struktur dan kapasitas lokal tidak konsisten. Sementara peran dan kapasitas pelaku lokal tidak diragukan lagi telah meningkat, masih ada keterputusan antara kemampuan nasional dan implementasi lokal. Reformasi yang efektif di Indonesia harus melampaui penguatan BNPB dan struktur nasional, dan perlu menjangkau tingkat akar rumput dengan cara yang sistematis dan berkelanjutan.

Pengalaman telah menunjukkan bahwa lembaga penanggulangan bencana di Indonesia sering mendapati diri mereka dalam, apa yang oleh para pakar disebut 'jebakan kemampuan', yaitu ketika mereka mencoba melakukan tugas sebelum mereka punya kemampuan yang memadai. Ini dapat dengan mudah menciptakan banyaknya tekanan berlebihan karena pelaku dan pemerintah lokal diminta 'terlalu banyak, terlalu sedikit, terlalu sering, terlalu cepat' (Andrews, Pritchett dan Woolcock, 2017). Ini menekankan

kebutuhan mendasar untuk penguatan kapasitas lokal yang melampaui tanggap darurat.

Ketika tanggung jawab untuk meningkatkan respons terus semakin banyak dibebankan pada pelaku lokal dan nasional, agenda reformasi global di era pasca COVID-19 tidak boleh mencari pendekatan satu ukuran yang diberlakukan untuk semua. Prioritas reformasi perlu dikontekstualisasikan ke wilayah dan negara tertentu agar dapat menjangkau dan mendukung organisasi garis depan dan akar rumput. Rintangannya bandel yang menghalangi diarahkannya pendanaan dan pengembangan kapasitas, bersama-sama dengan asumsi mengakar yang mendasari sistem ini, pada masa lalu sudah menghambat upaya untuk mencapai perubahan yang berarti, dengan adanya wacana pelokalan menunjukkan peluang yang menjanjikan tetapi (bisa dibilang) hanya secuil transformasi.

Respons Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa perubahan pada sistem kemanusiaan mungkin adanya, dan momentum itu ada di Indonesia. Sementara pandemi memang telah mengubah banyak prioritas, namun ia tidak menghapus kemajuan yang telah dibuat, dan malah menghadirkan peluang lain untuk perubahan radikal. Bagaimana komunitas kemanusiaan menyikapi peluang ini masih belum kita ketahui. Fase berikutnya dari penelitian Blueprint akan berusaha untuk mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan ini dan bagaimana mereka diterapkan secara khusus pada konteks Indonesia.

Penelitian *Building a Blueprint for Change* saat ini sedang dilakukan oleh Humanitarian Advisory Group dalam kemitraan dengan Pujiono Centre, didanai oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia.

Untuk informasi lebih lanjut tentang penelitian ini, silakan hubungi

Jesse McCommon at [jmcccommon@hag.org.au](mailto:jmcccommon@hag.org.au) or

Puji Pujiono at [puji.pujiono@gmail.com](mailto:puji.pujiono@gmail.com).



# REFERENSI

---

- ACMC, HAG, OCHA and AHA Centre. (2020). *Humanitarian Civil-Military Coordination in Emergencies: Towards a Predictable Model*. RCG Humanitarian Civil-Military Coordination for Asia and the Pacific. ACMC, Melbourne.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2017). Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. *Oxford Scholarship Online*. Retrieved from <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001/acprof-9780198747482-chapter-4>.
- Ascholani, C. (2017). *Learnings from Pidie Jaya Earthquake Response, Aceh Province*. Prepared by IFRC in support of the HCT, IFRC, Geneva.
- AHA Centre. (2018a). *Annual Report 2018: Breaking New Ground*.
- AHA Centre. (2018b). Situation Update No. 15 – Sulawesi earthquake – 26 October 2018. Retrieved from <https://ahacentre.org/situation-update/situation-update-no-15-sulawesi-earthquake-26-october-2018/>.
- AHA Centre. (2018c). One ASEAN One Response for Central Sulawesi. *The Column*. Retrieved from <https://thecolumn.ahacentre.org/posts/highlight/vol-44-one-asean-one-response-for-central-sulawesi/>.
- AHA Centre and OCHA. (2020). 4W Central Sulawesi Earthquake and Tsunami 2018. Retrieved from <https://data.humdata.org/visualization/4w-palu/>.
- Arbi, I., Anya, A. and Hajramuni, A. (2018). Indonesia restricts foreign helpers in Central Sulawesi to 'avoid more work'. *The Jakarta Post*. Retrieved from <https://www.thejakartapost.com/news/2018/10/11/indonesia-restricts-foreign-helpers-in-central-sulawesi-to-avoid-more-work.html>.
- ASEAN. (2020). AADMER Work Programme. Retrieved from <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-cop-to-aadmer/aadmer-work-programme/>.
- Bennett, J. et al. (2006). *Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- Bisri, M.B.F. (2016). Comparative study on inter-organisational cooperation in disaster situations and impact on humanitarian aid operations. *Journal of International Humanitarian Action*, 1(8), pp. 1-14.
- BNPB and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. (2018). *Indonesia National Disaster Response Framework*. BNPB, Jakarta.
- Brown, N.A., Rovins, J.E., Usdianto, B., Sinandang, K., Triutomo, S., Hayes, J. (2016). *Indonesian Disaster Response Practices and Roles*. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, Wellington.
- BRR. (2009). 10 Management Lessons for Host Governments Coordinating Post-Disaster Reconstruction.
- BRR and World Bank. (2005). *Rebuilding a Better Aceh and Nias: Stocktaking of the Reconstruction Effort*. Brief for the Coordination Forum Aceh and Nias (CFAN) – October 2005. BRR and World Bank, Jakarta.

- Bush R. (2014) Muhammadiyah and Disaster Response: Innovation and Change in Humanitarian Assistance. In: Brassard C., Howitt A., Giles D. (eds) *Natural Disaster Management in the Asia-Pacific. Disaster Risk Reduction (Methods, Approaches and Practices)*. Springer, Tokyo.
- Canyon, D. and Burkle, F. (2016). The 2016 World Humanitarian Summit Report Card: Both failing marks and substantive gains for an increasingly globalised humanitarian landscape. *PLOS Current Disasters*, 1.
- CERF. (2020). Indonesia. Retrieved from <https://cerf.un.org/countries/asia/indonesia>.
- CGD, HAG, Pujiono Centre and NEAR. (2021). Turning the Grand Bargain Upside Down: View from Indonesia. Humanitarian Advisory Group. Retrieved from <https://humanitarianadvisorygroup.org/turning-the-grand-bargain-upside-down-views-from-indonesia/>.
- Charter for Change. (2019). *From commitment to action. Annual progress report 2018-2019*.
- Christoplos, I. (2006). *Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Cook, A.D.B. and Chen, C. (2019). Humanitarian Action: Southeast Asia's Local Turn. Rajaratnam School of International Studies, *RSIS Commentary*, p. 246.
- DARA. (2010). *Humanitarian Response Index 2010: crisis reports Indonesia*. DARA, Madrid.
- Davies, S. (2019). The Central Sulawesi Earthquake Collective Accountability Approach: A case study of affected people influencing disaster response and recovery. Special Feature: Communication and community engagement in humanitarian response. *Humanitarian Exchange*, 74, pp. 44-46.
- Flint, M. and Goyder, H. (2006). *Funding the tsunami response*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- Fritz Institute. (2005). *Recipient Perceptions of Aid Effectiveness: Rescue, Relief and Rehabilitation in Tsunami Affected Indonesia, India and Sri Lanka*. Fritz Institute, San Francisco.
- HAG. (2019). *Charting the New Norm? Local leadership in the first 100 days of the Sulawesi earthquake response*. HAG, Melbourne.
- HAG. (2020). *Building a Blueprint for Change: Laying the Foundations*. HAG, Melbourne.
- HAG. (2021). *Learnings from the Seजार initiative in Indonesia*. HAG, Melbourne.
- HCT. (2019). *Lessons Learned from Lombok and Sumbawa Earthquake Response, West Nusa Tenggara Province*.
- HCT. (2018). *Lessons from Mount Agung Eruption Response, Bali Province*.
- IASC. (2020). IASC Transformative Agenda. Retrieved from <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.
- ICRC. (2020). Indonesia: Faith-based organisations share their experience in responding to COVID-19. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-faith-based-organizations-share-their-experience-responding-covid-19>.
- IFRC. (2019). *Real-Time Evaluation, Indonesia: Earthquake and Tsunami (Lombok, Sulawesi) 2018*. IFRC, Geneva.
- IFRC and PMI. (2014). *International Disaster Response Law (IDRL) in Indonesia*. IFRC, Geneva.

Indonesia Corruption Watch, et al. (2020). *Policy Brief: The accountability of COVID-19 pandemic handling*.

Knudsen, C. (2011). *Partnership in principle, partnership in practice*. Humanitarian Practice Network. Retrieved from <https://odihpn.org/magazine/partnership-in-principle-partnership-in-practice/>.

Konyndyk, J. (2019). Five Takeaways on the Future of Humanitarian Reform. Centre for Global Development Briefing Note. <https://www.cgdev.org/publication/five-takeaways-future-humanitarian-reform>

Konyndyk, J., Saez, P. and Worden, R. (2020). Humanitarian financing is failing the COVID-19 frontlines. Centre for Global Development. Retrieved from <https://www.cgdev.org/blog/humanitarian-financing-failing-covid-19-frontlines>.

Lassa, J., Le, D.E., Talan, J., Violeta, M. and Banunaek, R. (2020). Sejajar coordination mechanism in response to the COVID-19 pandemic in Indonesia. Institute of Resource Governance and Social Change, Jakarta.

Lassa, J. (2013). Disaster Policy Change in Indonesia 1930-2010: From Government to Governance?. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 31(2), pp. 130-159.

Leoni, B. (2014). A decade after Indian Ocean tsunami, lessons learned. UNDRR. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/world/decade-after-indian-ocean-tsunami-lessons-learned>.

Loy, I. (2017). Aid reform in the Pacific held up by power, purse strings and trust. *The New Humanitarian*. Retrieved from <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2017/11/14/aid-reform-pacific-held-power-purse-strings-and-trust>.

Loy, I. (2018). Why Indonesia's rules on foreign tsunami relief are rattling the aid sector. *The New Humanitarian*. Retrieved from <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/10/16/why-indonesia-s-rules-foreign-tsunami-relief-are-rattling-aid-sector>.

Masyrafah, H. and McKeon, J. (2008). *Post-Tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Reconstruction*. Wolfensohn Center for Development at Brookings. Working Paper 6.

McElroy, A. (2015). Business key for Sendai Framework success. UNDRR. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/indonesia/business-key-sendai-framework-success>.

Metcalf-Hough, V. Fenton, W. and Poole, L. (2019). Grand Bargain annual independent report 2019. *Humanitarian Policy Group*.

Noer, H. (2020). What has hampered Indonesia's COVID-19 response?. Asia & the Pacific Policy Society, Policy Forum. Retrieved from <https://www.policyforum.net/what-has-hampered-indonesias-covid-19-response/>.

Oley, J. D. B. and Diningrat, R. A. (2020). How to fix Indonesia's COVID-19 governance problem. Indonesia at Melbourne, University of Melbourne. Retrieved from <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/how-to-fix-indonesias-covid-19-governance-problem/>.

Planas PRB. (2009). *Lessons Learned: Indonesia's Partnership for Disaster Risk Reduction*. The National Platform for Disaster Risk Reduction and the University Forum.

PMI, IFRC, UNICEF, OCHA and BNPB. (2020). *Suara Komunitas: Community perceptions of COVID-19. COVID-19 Risk Communication and Community Engagement Working Group*.

Robillard, S., Howe, K., Rosenstock, K. and Munive, J. (2020). *'We must be the pioneers': Perspectives on localisation in the response to the 2018 Sulawesi earthquake in Indonesia*. Feinstein International Center, Tufts University, Boston.

Scheper, E., Parakrama, A. and Patel, S. (2006). *Impact of the tsunami response of local and national capacities*. Tsunami Evaluation Coalition, London.

Sphere. (2014). Indonesian national humanitarian guidelines incorporate Sphere standards. Retrieved from <https://www.spherestandards.org/indonesian-national-humanitarian-guidelines-incorporate-sphere-standards/>.

Sphere. (2015). Core Humanitarian Standard now available in Bahasa Indonesia. Retrieved from <https://corehumanitarianstandard.org/news/core-humanitarian-standard-now-available-in-bahasa-indonesian>.

Tarpey, F. (2020). *The international humanitarian response to COVID-19*. Development Policy Centre. Retrieved from <https://devpolicy.org/the-international-humanitarian-response-to-covid-19-20200804/>.

Telford, J. and Cosgrave, J. (2006). Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report. Tsunami Evaluation Coalition, London.

Telford, J. and Cosgrave, J. (2007). The international humanitarian system and the 2004 Indian Ocean earthquake and tsunamis. *Disasters*, 31(1), p 1-28.

UNOCHA. (2006). Indonesia Earthquake 2006 Response Plan. UNOCHA, Geneva.

UNOCHA. (2009). West Sumatra Earthquake Humanitarian Response Plan in Coordination with the Government of Indonesia. UNOCHA, Geneva.

UNOCHA. (2012). Profile OCHA in Indonesia. UNOCHA, Geneva.

UNOCHA. (2020). Situation Update: Response to COVID-19 in Indonesia, from September to December 2020.

UNOCHA and UNRCO. (2020). Indonesia Multi-sectoral Response Plan to COVID-19.

UNOCHA, HDX. (2019). Emergency Capacity Building (ECB) Indonesia. Retrieved from <https://data.humdata.org/organization/ecb>.

USAID. (2007). *Review of Polices and Institutional Capacity for Early Warning and Disaster Management in Indonesia*. USAID.

Volz, C. (2006). Humanitarian coordination in Indonesia: an NGO viewpoint. *Forced Migration Review, Tsunami - Indonesia*, p. 26-27.

WHO. (2014). Indonesia: Improving health services during emergencies. Retrieved from <http://www.who.int/features/2014/emergenciesindonesia/en/>.

Willets-King, B. (2009). The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Indonesia. HPG Working Paper.

Wilson, P. and Reily D. (2007). *Joint Evaluation of CARE, CRS, Save the Children and World Vision Indonesia Responses to the Yogyakarta Earthquake*.

World Bank. (2010). Indonesia: First step towards post Merapi reconstruction. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-first-step-towards-post-merapi-reconstruction>.

# SINGKATAN DAN AKRONIM

---

AADMER	ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response / Perjanjian ASEAN tentang Penanggulangan Bencana dan Tanggap Darurat
AAP	Accountability to Affected Populations / Akuntabilitas kepada Penduduk yang Terkena Dampak
AHA Centre	ASEAN Coordinating Centre for Disaster Assistance
APMCDRR tentang PRB	Asia Pacific Ministerial Conference on DRR / Konferensi Tingkat Menteri Asia Pasifik tentang PRB
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BAKORNAS	Badan Koordinasi Nasional
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
CERF	Central Emergency Response Fund / Pusat Dana Tanggap Darurat
CGD	Centre for Global Development
CHS	Core Humanitarian Standard
CSO	civil society organisation / organisasi masyarakat sipil
DRR	Disaster Risk Reduction / Pengurangan Risiko Bencana
ECB	Emergency Capacity Building / Pembangunan Kapasitas Darurat
EMS	Emergency Management System / Sistem Manajemen Darurat
FBO	Faith-Based Organisation / Organisasi Berbasis Keyakinan
FTS	Financial Tracking System / Sistem Pelacakan Keuangan
GHRP	Global Humanitarian Response Plan / Rencana Tanggap Kemanusiaan Global
GOI	Government of Indonesia / Pemerintah Indonesia
HAG	Humanitarian Advisory Group
HAP	Humanitarian Accountability Partnership / Kemitraan Akuntabilitas Kemanusiaan

HCT	Humanitarian Country Team / Tim Kemanusiaan Negara
IASC	Inter-Agency Standing Committee
INGO	International Non-Governmental Organisation / Organisasi Non-Pemerintah Internasional
NDRF	National Disaster Response Framework / Kerangka Nasional Penanggulangan Bencana
NEAR	Network for Empowered Aid Response
NGO	Non-Governmental Organisation / Organisasi non pemerintah
NNGO	national NGO
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PLANAS PRB	National Platform for DRR / Platform Nasional PRB
Planas PRB, 2009	National Action Plan for DRR 2006–2009 / Rencana Aksi Nasional PRB 2006–2009
PMI	Indonesia Red Crescent national society / Palang Merah Indonesia
RC/HC	Resident/Humanitarian Coordinator / Koordinator Kependudukan/Kemanusiaan
SEA	sexual exploitation and abuse / eksploitasi dan pelecehan seksual
SEJAJAR	Sekretariat Jaringan-Antar-Jaringan OMS-LSM
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UN	United Nations / Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNICEF	United Nations Children’s Fund
WHS	World Humanitarian Summit / KTT Kemanusiaan Dunia



