

Penyunting:
A. Muchadda



MASALAH KEPALANGMERAHAN

Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial

NOVIANTI SH. MH., DKK.



MASALAH KEPALANGMERAHAN: Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



MASALAH KEPALANGMERAHAN:
Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial



Penyunting:
A. Muchaddam Fahham

Judul:

Kepalangmerahan: Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii +142 him.; 17x24 cm

Cetakan Pertama, 2012

ISBN: 978-979-9052-78-0

Penulis:

Novianti

Luthvi Febryka Nola

Anih Sri Suryani

Sulis Winurini

Mohammad Teja

Penyunting:

A Muchaddam Fahham

Desain Sampul:

Fery C. Sylfa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/ DIY/ 2012

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72****Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR
KEPALA PUSAT PENGKAJIAN, PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

Puji Syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT, yang atas perkenan-Nya para peneliti Bidang Hukum dan Bidang Kesejahteraan Sosial Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI dapat menyelesaikan tulisan ilmiahnya. Oleh karena itu, saya menyambut baik diterbitkannya Buku Lintas Tim tentang "Masalah Kepalangmerahan: Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial", yang merupakan hasil analisis terhadap masalah-masalah kepalangmerahan.

Analisis terhadap masalah-masalah kepalangmerahan yang ditulis dalam buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah atau akademis dari beberapa aspek hukum dan sosial. Hal ini dimaksudkan sebagai pengembangan keahlian diri dan karir masing-masing peneliti. Di samping itu, buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan khususnya dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang terkait dengan Rancangan Undang-Undang tentang Kepalangmerahan yang saat ini akan dilakukan pembahasan di DPR. Buku ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya untuk dapat memahami lebih jauh berbagai aspek hukum dan sosial terkait dengan masalah-masalah kepalangmerahan.

Akhir kata, saya mengucapkan terima kasih kepada peneliti bidang hukum dan kesejahteraan sosial yang telah berupaya menuangkan pemikirannya dalam buku ini, dan mendorong agar di masa mendatang dapat menghasilkan buku-buku lainnya.

Jakarta, November 2012

Dra. Damayanti, M.Si.

PENGANTAR PENYUNTING

Masalah kepalangmerahan merupakan suatu isu yang penting di dalam kegiatan kemanusiaan. Banyaknya kejadian bencana alam di Indonesia, seperti gempa bumi, tsunami, banjir, dan letusan gunung berapi. Menimbulkan dampak sosial dan psikososial terhadap masyarakat. Untuk itu, peran sukarelawan dan PMI sangat diperlukan dalam pemberian bantuan kemanusiaan. Terkait dengan masalah kepalangmerahan, DPR RI tengah menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kepalangmerahan yang merupakan usul inisiatif DPR RI dan merupakan implementasi dari ikut sertanya Indonesia dalam Konvensi Jenewa 1949 yang telah diratifikasi melalui Undang Nomor 59 Tahun 1958.

Secara sistematis, buku tentang Masalah Kepalangmerahan Suatu Tinjauan dari Aspek Hukum dan Sosial ini terdiri dari 2 (dua) bagian, yakni Kajian Bidang Hukum dan Bidang Kesejahteraan Sosial.

Bagian kesatu yakni bidang hukum dimulai dari buku pertama yang berjudul "Implementasi Konvensi Jenewa Tahun 1949 terhadap Kebijakan Hukum Nasional terkait dengan Penggunaan Lambang", ditulis oleh Novianti. Penulis memaparkan tentang implementasi dari konvensi Jenewa Tahun 1949 yang telah diratifikasi dengan UU No. 59 Tahun 1958. Indonesia mempunyai kewajiban hukum untuk mengimplementasikan isi ketentuan Konvensi Jenewa tersebut ke dalam hukum nasional. Salah satu materi muatan dari konvensi tersebut yang perlu diimplementasikan adalah terkait dengan penggunaan lambang, yakni penggunaan lambang sebagai tanda pelindung dan penggunaan lambang sebagai tanda pengenalan. Dalam pengaturan hukum nasional terkait dengan penggunaan lambang telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Selain itu, Badan Legislasi DPR RI juga sudah melakukan pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kepalangmerahan, di mana salah satu materi muatan yang diatur dalam RUU Kepalangmerahan adalah terkait dengan penggunaan lambang.

Tulisan berikutnya berjudul "Kewenangan Palang Merah Indonesia Dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan Korban Bencana Ditinjau Dari Perspektif Hukum", ditulis oleh Luthvi Febryka Nola. Penulis menggambarkan tentang kewenangan PMI. Menurut PMI memiliki beberapa kewenangan atributif terkait dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan bagi korban bencana alam. Kewenangan tersebut terbagi atas empat bidang, yakni kerjasama internasional, penggalangan bantuan kemanusiaan, pelaksanaan bantuan pertama/tanggap

darurat dan usaha tranfusi darah. Selain itu, dalam menjalankan wewenangnyasehubungan pengelola bantuan kemanusiaan, PMI berupaya berkoordinasi dengan berbagai pihak terkait seperti pemerintah dalam hal menjalankan hubungan luar negeri dan Pemda dalam rangka pengumpulan informasi bantuan. Berbagai upaya kooordinasi yang dilakukan oleh PMI dengan pihak terkait dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip Palang Merah Internasional dan pemenuhan keWajibanyangdiaturoleh peraturan perundang-undangan seperti kewajiban pelaporan, perizinan dan pengawasan dari pihak tertentu.

Bagian kedua yakni bidang sosial dimulai dari tulisan yang berjudul “Upaya Penanggulangan Bencana Alam: Suatu Tinjauan terhadap Kegiatan Kepalangmerahan dalam Peningkatan Kualitas Kesehatan Lingkungan”, ditulis oleh Anih Sri Suryani. Penulis memaparkan tentang kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana khususnya dalam upaya penanganan krisis kesehatan dan peningkatan kualitas kesehatan lingkungan. Kebijakan dalam bidang sanitasi pasca terjadinya bencana bertujuan untuk mengurangi risiko terjadinya penularan penyakit melalui media lingkungan akibat terbatasnya sarana kesehatan lingkungan yang ada di tempat pengungsian, melalui pengawasan dan perbaikan kualitas kesehatan lingkungan dan kecukupan air bersih. Peran PMI dalam peningkatan kualitas kesehatan lingkungan dalam penanggulangan bencana dilakukan pada saat prabencana, saat bencana dan pasca bencana. Penyediaan fasilitas kesehatan lingkungan dalam kondisi darurat seperti air bersih dan sanitasi merupakan hal yang pertama perlu dilakukan pada saat bencana. Sedangkan pemulihan kondisi lingkungan berupa pembuatan hunian sementara pengungsi, penyediaan sarana dan prasaran air bersih dan sanitasi, serta promosi kesehatan untuk mengantisipasi mewabahnya penyakit adalah beberapa contoh kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan pasca terjadinya bencana.

Tulisan berikutnya berjudul “Dampak Psikososial Bencana Alam dan Peran PMI dalam Pemulihannya,” ditulis oleh Sulis Winurini. Tulisan ini menggambarkan dampak psikososial yang dialami oleh para penyintas bencana seperti stres dan trauma. Upaya pemulihan sangat diperlukan agar individu atau masyarakat mempunyai ketangguhan dalam menghadapi bencana. *Psychosocial Support Program* (PSP) adalah suatu program PMI yang bertujuan untuk memulihkan luka psikologis para penyintas yang terkena bencana dan membangun kembali struktur sosial yang hancur akibat bencana. Pemulihan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan individu, yakni kebutuhan: fisik, keamanan, bersosialisasi, harga diri dan aktualisasi diri. Penekanan lain dari PSP adalah pemberdayaan. Hal ini dilakukan untuk membangun mental aktif dalam diri penyintas. Penyintas diposisikan sebagai sosok yang punya kendali atas dirinya sendiri, bukan korban yang pasif.

Tulisan terakhir berjudul “Peran Sukarelawan (*Volunteer*) dalam Pemberian Bantuan Kemanusiaan terkait Penanggulangan Bencana”, ditulis oleh Muhamad Teja. Tulisan tersebut menguraikan peran sukarelawan dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan membentuk modal sosial terhadap korban bencana. Peran sukarelawan dalam penanggulangan bencana sangat penting, baik itu pada saat prabencana, saat kondisi darurat maupun pasca bencana. Pada saat tanggap darurat bencana, relawan berada pada Bidang Operasi, bertugas dan bertanggung jawab atas semua pelaksanaan operasi penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana dengan cepat, tepat, efisien dan efektif berdasarkan satu kesatuan rencana tindakan penanganan tanggap darurat bencana. Terkait dengan modal sosial, rasa ikut merasakan dampak bencana, seakan membuat para sukarelawan turut memberikan bantuan, pertolongan dan berada di tempat kejadian tanpa diminta. Hal ini merupakan beberapa sifat yang dapat menumbuhkan modal sosial dalam kehidupan kelompok dan komunitas.

Demikian bagian-bagian tulisan yang terdapat pada buku ini. Semoga buku ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan memberi manfaat bagi kegiatan kemanusiaan di Indonesia khususnya yang terkait kebencanaan. Selamat membaca!

Penyunting,

AMF

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Pengantar Penyunting	vii
Daftar Isi	xi

BAGIAN PERTAMA: ASPEK HUKUM

**BUKUKESATU
IMPLEMENTASI KONVENSI JENewa TAHUN 1949
TERHADAP KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL TERKAIT
DENGAN PENGGUNAAN LAMBANG**

<i>Novianti</i>	1
BAB I PENDAHULUAN	3
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	7
BAB III ANALISIS	11
BAB IV PENUTUP	23
DAFTAR PUSTAKA	25

**BUKUKEDUA
KEWENANGAN PALANG MERAH INDONESIA
DALAM PENGELOLAAN BANTUAN KEMANUSIAAN
KORBAN BENCANA DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM**

<i>Luthvi Febryka Nola</i>	27
BAB I PENDAHULUAN	29
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	33
BAB III ANALISIS	39
BAB IV PENUTUP	47
DAFTAR PUSTAKA	49

BAGIAN KEDUA: ASPEK SOSIAL

**BUKUKETIGA
UPAYA PENANGGULANGAN BENCANA ALAM:
SUATU TINJAUAN TERHADAP KEGIATAN KEPALANGMERAHAN
DALAM PENINGKATAN KUALITAS KESEHATAN LINGKUNGAN**

<i>Anih Sri Suryani</i>	53
BAB I PENDAHULUAN	55
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	61

BAB III	PEMBAHASAN	67
BAB IV	PENUTUP	77
DAFTAR PUSTAKA		79
 BUKU KEEMPAT		
DAMPAK PSIKOSOSIAL BENCANA ALAM		
DAN PERAN PMI DALAM PEMULIHANNYA		
<i>Sulis Winurini</i>		83
BAB I	PENDAHULUAN	85
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN	89
BAB III	PEMBAHASAN	93
BAB IV	PENUTUP	107
DAFTAR PUSTAKA		109
 BUKUKELIMA		
PERAN SUKARELAWAN (VOLUNTEER)		
DALAM PEMBERIAN BANTUAN KEMANUSIAAN		
TERKAIT PENANGGULANGAN BENCANA		
<i>Mohammad Teja</i>		111
BAB I	PENDAHULUAN	113
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN	117
BAB III	PEMBAHASAN	121
BAB IV	PENUTUP	137
DAFTAR PUSTAKA		139
Biografi Penulis		141

**BAGIAN PERTAMA:
ASPEK HUKUM**



BUKUKESATU

**IMPLEMENTASI KONVENSI JENEWA TAHUN 1949
TERHADAP KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL TERKAIT DENGAN
PENGUNAAN LAMBANG**

*Novianti**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Hukum Internasional, pada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: novi_dpr@yahoo.com.

BABI PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diawali oleh seorang warga negara Swiss, Jean Henry Dunant dalam bukunya "Kenangan dari Solferino", yang menggambarkan peperangan di Solferino, dimana telah menelan korban ribuan tentara yang terluka parah, terlantar, sekarat tanpa adanya pelayanan medis. Pelayanan medis tidak mampu untuk menjalankan tugasnya karena alasan tidak adanya lambang yang digunakan petugas medis yang mudah dikenali oleh semua pihak yang bertikai. Sebagai upaya untuk membantu efektivitas pelayanan medis militer dilapangan, diadakan Konferensi Perhimpunan Jenewa untuk Kesejahteraan Masyarakat, di Jenewa pada tanggal 26 Oktober 1863. Sebagai hasilnya, di bentuk *International Committee of the Red Cross* (ICRC) dengan menggunakan lambang palang merah di atas dasar putih. Konvensi tersebut diadopsi tahun 1864, dan lambang palang merah di atas dasar putih secara resmi disahkan sebagai lambang khusus untuk pelayanan medis kepada anggota angkatan bersenjata yang terluka atau sakit, tanpa membedakan agama dan bangsa. Berdasarkan Konvensi tersebut menetapkan, bahwa lambang palang merah digunakan sebagai tanda perlindungan bagi petugas medis, rohaniawan, rumah sakit, sarana dan transportasi medis.¹

Pada perkembangannya, selain lambang palang merah, digunakan pula lambang lain yang berfungsi sama sebagai tanda perlindungan. Pada tahun 1867 misalnya, Kekaisaran Ottoman memutuskan untuk menggunakan lambang Bulan Sabit Merah, dan meminta pengakuan dalam Konferensi Perdamaian Den Haag tahun 1899 dan 1907. Pada konferensi yang sama, Iran meminta pengakuan untuk penggunaan lambang singa dan matahari merah. Siam juga berkeinginan menggunakan lambang nyala api merah. Selanjutnya, Konvensi Jenewa 1929 mempertegas pengukuhan dan pengaturan pemakaian palang merah sebagai lambang dan tanda pengenal bagi kegiatan pelayanan medis angkatan bersenjata.²

Sesuai dengan perkembangan tersebut, dalam Konferensi Jenewa 1949 disepakati untuk mengakui tiga lambang sebagaimana disebut diatas. Iran menggunakan lambang Singa dan Matahari Merah sampai dengan tahun 1980 yang kemudian berganti menggunakan lambang Bulan Sabit Merah. Indonesia

¹ "Proteksi Penggunaan Lambang Palang Merah", http://117.102.106.99:2121/pls/PORTAL30/indoreg.irk_capitaselecta.viewmessages?topic=1160, diakses tanggal 12 November 2012.

² *Ibid.*,

merupakan salah satu negara yang telah meratifikasi Konvensi Jenewa Tahun 1949 melalui Undang-Undang No. 59 Tahun 1958, sehingga dengan diratifikasinya konvensi tersebut ke dalam hukum nasional, maka Indonesia mempunyai kewajiban hukum untuk mengimplementasikan isi ketentuan Konvensi Jenewa tersebut ke dalam hukum nasional. Salah satu materi muatan yang perlu diimplementasikan adalah terkait dengan penggunaan Lambang. Untuk itu, melalui Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 1 Tahun 1962, Indonesia telah menentukan lambang palang merah sebagai lambang yang digunakan oleh jawatan kesehatan angkatan darat, laut dan udara.³

Selanjutnya, sebagai implementasi dari Konvensi jenewa 1949 tersebut, Badan Legislasi telah melakukan pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kepalangmerahan. RUU tentang kepalangmerahan tersebut merupakan usul inisiatif dari DPR RI dan merupakan amanat dari Program legislasi Nasional Tahun 2012 yang menjadi prioritas untuk diselesaikan pada tahun ini. Rancangan Undang-Undang tersebut pada awalnya menggunakan judul RUU tentang Lambang Palang Merah, sesuai dengan amanat Prolegnas namun dalam perkembangan pembahasan di Badan Legislasi disepakati judul berubah menjadi RUU tentang Kepalangmerahan. Perubahan judul tersebut, dilakukan karena permasalahan kepalangmerahan tidak hanya terkait dengan penggunaan lambang saja, namun juga terkait dengan permasalahan lain seperti, donor darah, koordinasi, pendanaan, dan lain-lain.

Pengaturan mengenai kepalangmerahan selama ini diatur melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 25 Tahun 1950 dan Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Palang Merah Indonesia sebagai Perhimpunan Nasional Indonesia. Namun materi yang diatur dalam Keppres tersebut hanya mengatur tentang organisasi dan belum mengatur tentang penggunaan lambang. Pengaturan penggunaan lambang sangat penting, karena maraknya penggunaan lambang yang tidak tepat sehingga muncul penyalahgunaan terhadap lambang kemanusiaan. Adapun beberapa penyalahgunaan lambang, seperti penempatan palang merah pada obat penyembuh luka, pada mobil ambulan, dan beberapa klinik kesehatan. Seharusnya berdasarkan Konvensi Jenewa yang menggunakan lambang tersebut hanya PMI dan dinas kesehatan TNI.⁴

B. Permasalahan

Konvensi Jenewa 1949, khususnya terkait dengan penggunaan lambang merupakan salah satu masalah yang memerlukan perhatian khusus yang perlu diimplementasikan ke dalam hukum nasional. Oleh karena itu dalam tulisan ini yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut:

³ "Indonesia adalah Negara Pihak Konvensi Jenewa 1949," <http://pmrpeduli.blogspot.com/2011/01/indonesia-adalah-negara-pihak-konvensi.html>, diakses tanggal 12 November 2012.

⁴ "Lambang Palang Merah Banyak Disalahgunakan," <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/248234>, diakses tanggal 12 November 2012.

1. Bagaimana pengaturan Konvensi Jenewa 1949 terkait dengan Penggunaan Lambang?
2. Bagaimana implementasi Konvensi Jenewa tahun 1949 Terhadap Kebijakan Hukum Nasional terkait dengan Penggunaan lambang?



BAB II KERANGKAPEMIKIRAN

A. Hukum Internasional Terkait Penggunaan Lambang

1. Konvensi Jenewa 1929

Konvensi Jenewa 1929 merupakan revisi dari Konvensi Jenewa 1864 tentang Perbaikan Keadaan yang Luka dan Sakit dalam Angkatan Bersenjata di Medan Pertempuran Darat. Konvensi Jenewa 1864 hanya mengakui keberadaan satu lambang, yaitu Palang Merah. Melalui Pasal 19 Konvensi Jenewa 1929 Lambang Bulan Sabit secara resmi diakui⁵

2. Konvensi-Konvensi Jenewa tahun 1949

Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 terdiri dari 4 Konvensi :⁶

- a. Konvensi Jenewa I, (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Fields*). Konvensi ini merupakan revisi dari Konvensi Jenewa 1929;
- b. Konvensi Jenewa II, untuk Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Bersenjata di laut yang Luka, Sakit dan Korban Karam (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at sea, of August 12, 1949*);
- c. Konvensi Jenewa III, mengenai Perlakuan Tawanan Perang (*Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War*);
- d. Konvensi Jenewa IV mengenai Perlindungan Orang Sipil di Waktu Perang (*Geneva Convention relative to the Protection Civilian Persons in Time of War*).

Secara terperinci, pasal-pasal dalam Konvensi yang mengatur tentang lambang, antara lain :

- a. Pasal 38-44, 53 dan 54 Konvensi Jenewa I
- b. Pasal 41-45 Konvensi Jenewa II

Pasal 38 Konvensi Jenewa I dan Pasal 41 Konvensi Jenewa II menyebutkan, palang merah dan bulan sabit merah sebagai lambang yang diakui oleh Konvensi. Konvensi Jenewa II oleh ICRC terkait dengan pasal 41 Paragraph 2 berbunyi:.. ”

⁵ "Konvensi Jenewa", http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi_Jenewa diakses tanggal 2 November 2012.

⁶ *Ibid.*,

in 1929, the two emblems authorized as exceptions were introduced into the Geneva Convention-namely the red crescent and the red lion and sun. In 1949, the text of the Maritim Convention was brought into line with that of the First Convention as regard the emblem, while at the same time refusing to accept any others.

Dengan demikian sejak tahun 1929 dua lambang tambahan diakui oleh Konvensi Jenewa, yaitu Bulan Sabit Merah dan Singa Merah dan Matahari. Ketentuan tersebut diperkuat oleh Konvensi-Konvensi Jenewa tahun 1949 yang secara bersamaan mempertegas penolakan terhadap lambang yang lain manapun.⁷

3. Statuta Internasional Gerakan Internasional Palang Merah Dan Bulan Sabit Merah

Statuta Internasional Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah mengikat negara-negara anggota Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, Komite Internasional Palang Merah (ICRC) dan Liga Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (sekarang Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah).

Statuta Internasional Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (Statuta) mempunyai, prinsip-prinsip yang bersifat fundamental dan dalam batangnya terdiri dari 22 Pasal. Statuta tersebut memberikan gambaran umum tentang Perhimpunan Internasional, ICRC dan Liga Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, serta Konvensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah. Terkait dengan Perhimpunan Nasional Palang Merah atau Bulan Sabit Merah, Statuta memberikan persyaratan diterimanya Perhimpunan Nasional tersebut oleh ICRC sebagai bagian dari Perhimpunan yang termaksud dalam Konvensi Jenewa 1949.

Perhimpunan nasional yang diakui sebagai perhimpunan sebagaimana yang dimaksud dalam Konvensi-Konvensi Jenewa adalah Perhimpunan yang menggunakan lambang Palang merah atau Bulan Sabit Merah sesuai dengan Konvensi Jenewa dan memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah disebutkan diatas.⁸

B. Teori Hukum Internasional

Perjanjian internasional yang dibuat antara negara dengan negara lainnya atau dengan organisasi internasional merupakan perjanjian internasional dalam pengertian hukum internasional publik.⁹ Bagaimana perjanjian internasional

⁷ Sejak desember 2005, diadopsi protokol ketiga yang menetapkan lambang kristal merah. Protokol ini dimaksudkan sebagai jawaban terhadap negara-negara yang tidak dapat menerima penggunaan Palang Merah atau Bulan sabit sebagai lambang resmi perhimpunan negara-negara tersebut. Lihat: Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit : <http://www.ifrc.org/who/emblem.asp>, Diakses tanggal 7 November 2012.

⁸ Lihat Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, *Ibid*,

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku-I Bagian Umum, Bandung: Binacipta, 1977, hal. 42-43.

sebagai norma hukum internasional diterapkan dalam hukum nasional persoalannya terletak pada permasalahan bagaimana hubungan hukum internasional dengan hukum nasional. Dalam hukum internasional, ada dua macam teori yang mencoba untuk menerangkan hubungan hukum internasional dengan hukum nasional, yaitu teori dualisme dan teori monisme.¹⁰ Menurut aliran monisme, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua bagian dari satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia. Akibat pandangan monisme ini ialah bahwa antara dua perangkat ketentuan hukum ini mungkin ada hubungan hirarki. Karena adanya hubungan hirarki ini, maka timbul aliran monisme dengan primat hukum internasional dan monisme dengan primat hukum nasional.

Menurut monisme dengan primat hukum nasional, berlakunya hukum internasional karena negara atau hukum negara itu menyetujui berlakunya hukum internasional, dan karena hukum internasional itu tidak lain merupakan kelanjutan hukum nasional. Di lain pihak, menurut monisme dengan primat hukum internasional, hukum nasional mengatur sesuatu karena diperbolehkan oleh hukum internasional. Menurut aliran ini hukum nasional membuat peraturan pelaksanaan, dan pada hakekatnya tidak terjadi penciptaan hukum tersendiri oleh hukum nasional. Pembuatan hukum nasional dianggap sebagai penerusan dan penciptaan hukum internasional.

Sebaliknya, menurut aliran dualisme, hukum internasional dan hukum nasional sama sekali terlepas satu sama lainnya, karena masing-masingnya mempunyai sifat yang berlainan. Menurut aliran dualisme, daya pengikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara, maka hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah satu dari yang lainnya. Dengan perkataan lain, dalam teori dualisme tidak ada tempat bagi persoalan hirarki antara hukum nasional dan hukum internasional karena pada hakekatnya kedua perangkat hukum ini tidak saja berlainan dan tidak tergantung satu sama lainnya tapi juga lepas satu dari yang lainnya. Dengan demikian, hukum internasional hanya berlaku setelah ditransformasikan dan menjadi hukum nasional.¹¹

Dengan demikian Perjanjian internasional berupa Konvensi Jenewa Tahun 1949 ditransformasikan menjadi hukum nasional dalam bentuk Undang-Undang yakni Undang-Undang No. 59 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Jenewa Tahun 1949 dan selanjutnya sebagai implementasi dari ratifikasi konvensi tersebut dibentuk RUU tentang Kepalaengmerahan.

¹⁰ Sri Setianingsi Suwardi, *Masalah-masalah Hukum Perjanjian Pinjaman Internasional*, Makalah pada Fakultas Pasca Sarjana Bidang Hukum Internasional UNPAJ, 1990, hal.5.

¹¹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York, Russel & Russel, 1973, hal. 123-124.

BAB III ANALISIS

A. Konvensi Internasional mengenai Penggunaan Lambang

Lambang palang merah memiliki dasar hukum di tingkat internasional, antara lain, seperti dalam Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 beserta Protokol-Protokol Tambahannya tahun 1977 serta *Regulation on the Use of the Red Cross or Red Crescent by the National Societies* tahun 1991 (selanjutnya disebut *Regulation*).

Lambang palang merah dipergunakan sesuai dengan aturan di dalam Pasal 44 Konvensi Jenewa 1949 yang meliputi dua jenis penggunaan, yaitu dipergunakan sebagai tanda pelindung (*protective use*) dan tanda pengenalan (*indicative use*).¹² Menurut *Regulation on the Use of the Red Cross or Red Crescent by the National Societies* tahun 1991 tata-cara penggunaan lambang palang merah diatur sebagai berikut:

1. Penggunaan Lambang sebagai Tanda Pelindung ("*protective use*")¹³

Penggunaan lambang sebagai tanda pelindung pada masa peperangan terutama di tujuan bagi anggota-anggota personil medis dari Dinas Kesehatan Angkatan Bersenjata yang sedang bertugas membantu tentara yang terluka dan sakit di medan peperangan, sehingga dalam melakukan tugas medis tersebut, mereka harus dihormati dan dilindungi.¹⁴ Di samping dinas kesehatan, anggota perhimpunan nasional maupun anggota organisasi kemanusiaan lainnya yang diijinkan oleh penguasa militer yang berwenang, dapat menggunakan lambang tersebut pada waktu peperangan guna menjalankan mandat kemanusiaanya.

Bagi para personil yang berhak menggunakannya sebagai tanda pelindung, lambang palang merah dipakai dalam bentuk ban lengan dan dipakai di sebelah kiri. Ban lengan ini sedemikian rupa harus terlihat dengan jelas (cukup besar) ketika ia menjalankan tugas kemanusiaan dan personil tersebut harus membawa kartu identitas yang dikeluarkan oleh Pemerintah mengenai statusnya. Ukuran lambang sebagai tanda pelindung harus besar. Sedangkan bagi kendaraan atau bangunan yang berhak menggunakan lambang, maka penempatan lambang

¹² Arlina Permanasari, *Pengantar Hukum Humaniter*, ICRC, Jakarta, 1999, hal. 321-327.

¹³ Lihat *Regulation* tentang lambang sebagai tanda pelindung, ICRC – IFRC, *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, 13th Edition, Geneva, 1994, hal. 551-568.

¹⁴ Pasal 1 (alinea pertama) *Regulation* menyebutkan bahwa, “*the emblem is meant to mark medical personnel and religious personnel and equipment which must be respected and protected in armed conflict*”; *Ibid.*, 1994, hal 552

harus di letakkan sedemikian rupa sehingga terlihat jelas dari jauh maupun dari udara, misalnya diletakkan di atap bangunan/kendaraan atau pada sisi-sisinya dengan ukuran yang besar. Dengan demikian yang berhak menggunakan lambang dalam ukuran besar, yakni sebagai tanda pelindung ketika terjadi peperangan adalah :

1. Dinas Kesehatan Angkatan Bersenjata.
2. Perhimpunan Palang Merah yang telah diakui dan disahkan oleh Pemerintahnya untuk membantu Dinas Kesehatan Angkatan Bersenjata. Mereka yang boleh menggunakan lambang sebagai sarana pelindung hanyalah personil dan peralatan yang digunakan untuk membantu Dinas Kesehatan yang resmi, untuk tujuan yang sama seperti Dinas Kesehatan militer dan tunduk pada hukum dan peraturan militer.
3. Rumah sakit sipil yang telah diakui oleh Pemerintah dan diberi hak untuk memasang lambang sebagai sarana perlindungan.
4. Semua kesatuan medis sipil (Rumah Sakit, Pos P3K dan sebagainya) yang telah disahkan dan diakui oleh penguasa yang berwenang (berlaku bagi negara yang telah meratifikasi Protokol Tambahan I tahun 1977).
5. Perhimpunan penolong sukarela lainnya, yang telah memenuhi persyaratan yang berlaku bagi Perhimpunan Nasional, yang boleh memakai lambang hanyalah personil dan perlengkapan yang digunakan pada Dinas Kesehatan Militer, serta tunduk pada hukum dan peraturan militer.

Sedangkan penggunaan lambang sebagai tanda pengenal pada waktu peperangan hanya boleh digunakan oleh Perhimpunan Nasional. Selain itu, guna menghindari adanya kebingungan dengan pemakaian lambang sebagai tanda pelindung pada waktu perang, maka lambang yang digunakan tidak boleh dipasang pada ban lengan atau di atap bangunan.

2. Penggunaan Lambang Sebagai Tanda Pengenal (*indicative use*)¹⁵

Lambang selain dapat dipergunakan sebagai tanda pelindung, dapat juga di pergunakan sebagai tanda pengenal. Tanda pengenal menunjukkan bahwa si pemakai tanda pengenal adalah orang-orang atau objek-objek yang ada kaitannya dengan Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional.¹⁶

Anggota perhimpunan Nasional diperbolehkan memakai lambang sebagai tanda pengenal pada waktu melaksanakan tugas, tetapi dengan ukuran yang kecil. Pada saat tidak sedang menjalankan tugas, Perhimpunan Nasional hanya boleh memakai *emblem* (lambang) dalam ukuran yang sangat kecil, misalnya

¹⁵ Keterangan pada bagian ini merupakan ringkasan dari Regulation tentang lambang sebagai tanda pelindung, *Ibid.*, hal 551-568.

¹⁶ Pasal 1 (alinea kedua) Regulation tahun 1991 menyebutkan bahwa "...the indicative use of the emblem serves to show that the persons or object are linked to the movement", *Ibid.*, hal 552

dalam bentuk *badge*, jepitan dasi, pin, dan sebagainya. Ketentuan ini juga berlaku bagi Palang Merah Remaja dengan mencantumkan kata Palang Merah Remaja atau singkatannya. Selain mengatur tentang penggunaan lambang sebagaimana di atas, dalam *Regulation* juga diatur tentang penggunaan lambang untuk tujuan diseminasi (sosialisasi) dan kegiatan pengumpulan dana (*fund-raising*). Perhimpunan Nasional dapat memakai lambang sebagai tanda pengenalan untuk mendukung kampanye atau kegiatannya agar diketahui oleh masyarakat umum; untuk menyebarluaskan pengetahuan tentang Hukum Humaniter Internasional dan Prinsip-prinsip Fundamental Perhimpunan Nasional atau untuk mengumpulkan dana.¹⁷

Apabila ditampilkan pada bahan cetakan (*printed matter*), objek atau bahan iklan lain untuk suatu kampanye; maka lambang harus disertai nama Perhimpunan, teks atau gambar-gambar yang dipublikasikan, akan tetapi jangan sampai memberikan sugesti bahwa objek tersebut mendapatkan perlindungan dari hukum humaniter atau keanggotaan "Gerakan", atau memberikan kesempatan penyalahgunaan di kemudian hari, sehingga objek tersebut harus dalam ukuran yang kecil, atau dari bahan yang mudah rusak atau cepat hancur. Perhimpunan Nasional yang bekerjasama dengan perusahaan dagang atau organisasi lain untuk melaksanakan kegiatannya, dapat menampakkan cap atau logo perusahaan, atau kalimat lainnya asalkan sesuai dengan syarat berikut ini:

1. Jangan menimbulkan anggapan bahwa ada kaitan antara kegiatan perusahaan atau kualitas produk dengan emblem atau Perhimpunan Nasional sendiri;
2. Perhimpunan Nasional tetap mengawasi jalannya kampanye, menentukan di mana cap atau logo atau kalimat dari perusahaan yang ditampilkan;
3. Perusahaan yang bersangkutan tidak boleh terlibat dengan kegiatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Gerakan atau yang oleh masyarakat umum dianggap kontroversial;
4. Perhimpunan Nasional setiap saat berhak membatalkan kontrak tertulis dengan perusahaan yang bersangkutan bila kegiatan tersebut merongrong rasa hormat terhadap emblem;
5. Keuntungan materiil atau finansial yang diperoleh Perhimpunan Nasional dari kampanye, harus bersifat substansial;
6. Kontrak tersebut harus disetujui oleh Pimpinan Pusat dari Perhimpunan Nasional.

Di samping ketentuan di atas, Perhimpunan Nasional dapat menyetujui pemakaian lambang untuk dijual di pasaran, asalkan objek tersebut menggambarkan individu atau objek yang memang benar-benar berhak

¹⁷ Arlina Permanasari, *op.cit.*, hal 325-326.

c. Peraturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) No. 1/Peperti tahun 1962 tentang Pemakaian/Penggunaan Tanda dan Kata-Kata Palang Merah, 3 April 1962

Konsiderans “menimbang” dalam Peraturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) ini menyatakan bahwa “tanda palang merah di atas dasar putih yang lazim dikenal sebagai “Tanda Palang Merah” dan kata-kata “Palang Merah” seringkali disalahgunakan oleh mereka yang tidak berhak menggunakannya, maka oleh karena itu untuk ketertiban umum perlu diadakan suatu peraturan tentang pemakaian/penggunaan tanda palang merah dan kata-kata palang merah”.

Peperti selanjutnya menentukan dalam Pasal 1 bahwa tanda palang merah dan juga kata-kata palang merah hanya boleh digunakan untuk menandakan atau melindungi para petugas, bangunan-bangunan, alat-alat yang dilindungi dalam Konvensi-konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949. Untuk itu, ditentukan suatu daftar siapa saja yang berhak untuk menggunakan lambang dan/atau kata-kata palang merah (Pasal 2). Larangan juga ditetapkan dalam hal terjadi peniruan oleh perseorangan, perkumpulan, badan-badan, perusahaan, atau yang lainnya (Pasal 3) dan sekaligus menetapkan sanksinya bagi siapa saja yang melanggar ketentuan ini (Pasal 5-7). Sebagaimana nama aturannya, maka Peperti ini hanya berlaku ketika suatu daerah berlangsung dalam keadaan darurat sipil, darurat militer dan keadaan perang (Pasal 8). Oleh karena itu, Peperti ini tidak berlaku dalam keadaan damai, padahal penyalahgunaan dan pelanggaran tentang lambang banyak juga yang terjadi pada waktu damai.

d. Keppres No. 246 tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia, 29 November 1963

Keputusan Presiden tersebut secara yuridis memutuskan bahwa nama untuk ‘Perhimpunan Palang Merah Nasional’ di Indonesia adalah “Palang Merah Indonesia”, yang disingkat dengan “PMI” (Pasal 1). PMI bertanggung-jawab kepada Pemerintah atas terlaksananya tugas-tugas PMI sesuai dengan Anggaran Dasar PMI, yang mana tugas tersebut dilaksanakan oleh Pengurus Besar PMI. Selanjutnya, Keppres tersebut mencantumkan tugas dan kegiatan-kegiatan pokok PMI, baik yang dilaksanakan pada waktu damai maupun pada waktu perang (Pasal 2).

e. Undang-Undang No. 14 tahun 1997 yang diperbaharui dengan Undang-Undang No. 15 tahun 2001 tentang Merek, 1 Agustus 2001

Menurut Undang-undang Merek, setiap permohonan merek harus ditolak oleh Direktorat Jenderal Hak atas Kekayaan Intelektual (HAKI) apabila merek tersebut merupakan tiruan atau menyerupai nama atau singkatan, bendera, lambang atau simbol atau emblem negara atau lembaga nasional maupun internasional, kecuali atas persetujuan tertulis dari pihak yang berwenang” (Pasal 6 ayat 3b).

f. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Pasal 565: "Barang siapa tanpa wewenang menggunakan suatu tanda pengenal walaupun dengan sedikit perubahan, menurut ketentuan undang-undang yang hanya boleh dipakai oleh kapal-kapal rumah sakit, sekoci-sekoci kapal-kapal yang demikian, maupun perahu-perahu yang digunakan untuk pekerjaan merawat orang sakit, diancam dengan pidana kurungan paling lama satu bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah"

Ketentuan dalam KUHP tersebut saat ini sangat tidak memadai, karena hanya berlaku untuk perang di laut dan itupun hanya atas alat-alat transportasi laut saja; demikian pula dengan sanksinya. Namun esensi bahwa ketentuan ini memuat mengenai larangan penggunaan suatu lambang kepada mereka yang tidak berhak menggunakannya, merupakan suatu iktikad baik dari Pemerintah atas pentaatannya terhadap Konvensi-Konvensi Jenewa 1949.

2. Pembentukan RUU tentang Kepalangmerahan

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, Konvensi Jenewa Tahun 1949 telah diratifikasi dengan UU No. 59 Tahun 1958. Indonesia mempunyai kewajiban hukum untuk mengimplementasikan isi ketentuan Konvensi Jenewa tersebut ke dalam hukum nasional. Salah satu materi muatan dari konvensi tersebut yang perlu diimplementasikan adalah terkait dengan penggunaan lambang. Sebagai implementasi dari konvensi tersebut, Komisi III periode 2004 - 2009 telah melakukan pembahasan RUU tentang Lambang Palang Merah. Namun di dalam materi RUU tersebut terdapat dua pengaturan terkait dengan lambang yakni lambang palang merah dan bulan sabit merah. Padahal sesuai dengan pasal 49 Konvensi Jenewa dan prinsip *unity* (kesatuan) bahwa satu negara hanya boleh menggunakan satu lambang. Oleh karena itu, pembahasan RUU tentang Lambang Palang merah yang pernah di bahas di Komisi III tersebut mengalami kebuntuan.

Selanjutnya, Rancangan Undang-Undang tentang Kepalangmerahan masuk kembali dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2012 berdasarkan Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR-RI/II/2011-2012 tentang Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2012 dan pada putusan Rapat Badan Legislasi DPR RI, Badan Legislasi ditugaskan untuk melakukan pembentukan RUU tentang Lambang Palang Merah.

Dalam penyusunan RUU tentang Kepalangmerahan, pada awalnya sesuai dengan prolegnas 2012 judul RUU adalah mengenai Lambang Palang Merah, namun dalam pembahasan RUU tersebut di internal Badan Legislasi akhirnya disepakati judul dirubah menjadi RUU tentang Kepalangmerahan. Perubahan judul ini dilakukan dengan alasan karena permasalahan kepalangmerahan tidak hanya terkait dengan lambang, namun mencakup permasalahan yang lebih luas yakni terkait dengan kegiatan kemanusiaan, organisasi, sistem koordinasi, pendanaan dan penggunaan lambang.

Adapun pokok-pokok pikiran yang melandasi pembentukan RUU tentang Kepalangmerahan yakni sebagai berikut:

Pertama, sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa Indonesia telah turut serta dalam Konvensi Jenewa 1949 yang mengatur tentang perlindungan korban perang dan Konvensi tersebut sudah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958. Dengan demikian dengan telah diratifikasinya Konvensi Jenewa tersebut, mempunyai kewajiban hukum untuk merealisasikan ketentuan konvensi tersebut ke dalam hukum nasional. Ketentuan tersebut mengenai pengaturan terkait dengan penggunaan lambang palang merah.

Kedua, Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap Badan Humaniter seperti Komite Palang Merah, yaitu dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 25 Tahun 1990 yang mengesahkan Anggaran Dasar dan mengakui Perhimpunan Palang Merah Indonesia sebagai badan hukum yang mempunyai misi kemanusiaan sesuai Konvensi Jenewa, serta Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 1 Tahun 1985 yang mengatur mengenai pemakaian atau penggunaan tanda-tanda dan kata-kata palang merah. Namun kedua peraturan tersebut tidak mengatur secara rinci tentang spesifikasi teknis tentang lambang palang merah. Oleh karena itu, diperlukan Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif tentang Kepalangmerahan khususnya terkait dengan penggunaan lambang.

RUU ini telah dibahas secara intensif dengan menghadirkan beberapa pihak terkait seperti Ketua Umum PMI, Pengurus Pusat Basarnas, Pimpinan Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Selain itu juga meminta masukan dari Bulan Sabit Merah Indonesia (BSMI), Pakar Hukum di bidang hukum konstitusi dan hukum Internasional serta melakukan kunjungan kerja ke beberapa daerah dan keluar negeri.

Berkaitan dengan substansi RUU tentang Kepalangmerahan, terdiri atas 7 (tujuh) Bab, 49 (empat puluh Sembilan) Pasal dan 70 (tujuh puluh) ayat dengan pokok-pokok substansi sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum .

Ketentuan umum mengatur tentang pengertian atau definisi umum mengenai istilah yang digunakan dalam Rancangan Undang-Undang ini, yaitu pengertian dan definisi Kepalangmerahan, Lambang Palang Merah, Palang Merah Indonesia, Lambang Palang Merah Indonesia, Kegiatan Kemanusiaan, Konflik bersenjata, Setiap Orang, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta Menteri.

2. Tujuan Pengaturan:

Pengaturan Kepalangmerahan bertujuan untuk mengatur penggunaan Lambang Palang Merah, menertibkan penggunaan Lambang Palang Merah pada masa konflik bersenjata dan pada masa damai, mencegah dan menanggulangi

peniruan serta penyalahgunaan Lambang Palang Merah, dan mengatur tentang Perhimpunan Nasional.

3. Bentuk dan Penggunaan Lambang Palang Merah

Lambang Palang Merah dibuat dengan warna merah di atas dasar putih dengan ketentuan panjang palang horizontal dan panjang palang vertikal berukuran sama. Lambang Palang Merah digunakan sebagai tanda pelindung dan tanda pengenalan.

4. Lambang Palang Merah Sebagai Tanda Pelindung

Lambang Palang Merah sebagai tanda pelindung digunakan Tentara Nasional Indonesia pada masa damai dan masa konflik bersenjata yang hanya digunakan oleh dinas kesehatan, tenaga kesehatan, rohaniwan, sarana atau unit transportasi kesehatan dan fasilitas dan peralatan medis. Penggunaan sebagai tanda pelindung dapat digunakan oleh perhimpunan nasional, tenaga kesehatan sipil, rohaniwan sipil, rumah sakit sipil, sarana atau unit-unit transportasi kesehatan sipil dan organisasi kemanusiaan lainnya setelah memperoleh izin dari Menteri.

5. Lambang Palang Merah Sebagai Tanda Pengenal

Penggunaan Lambang Palang Merah sebagai tanda pengenalan dapat digunakan pada masa damai dan masa konflik bersenjata. Lambang Palang Merah sebagai tanda pengenalan hanya digunakan untuk memberi tanda pengenalan kepada anggota, tenaga kesehatan, unit atau sarana transportasi kesehatan, serta fasilitas dan peralatan medis dari perhimpunan nasional. Lambang Palang Merah sebagai tanda pengenalan dapat digunakan oleh pihak lain untuk tujuan yang mendukung kegiatan kemanusiaan setelah mendapat persetujuan ketua perhimpunan nasional.

6. Palang Merah Indonesia

Perhimpunan nasional yang melaksanakan Kegiatan Kepalangmerahan di Indonesia adalah Palang Merah Indonesia, dan merupakan organisasi yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menjalankan kegiatan kepalangmerahan menurut Konvensi Jenewa. Dalam kegiatan Kepalangmerahan PMI dapat bekerja sama dengan Komite Internasional Palang Merah, Federasi Internasional dan organisasi kemanusiaan internasional, perhimpunan nasional negara lain, organisasi internasional, dan organisasi kemanusiaan lainnya seperti Bulan Sabit Merah Indonesia, Mercy Corps, dan lain-lain.

7. Pendanaan PMI

Pendanaan PMI diperoleh dari sumbangan masyarakat dan sumbangan lain yang sah dan tidak mengikat sepanjang waktu melalui berbagai usaha, dan melalui usaha-usaha lain yang tidak mengikat sah sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Selain itu pendanaan dapat diperoleh dari bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pengelolaan pendanaan PMI dilaksanakan secara transparan, tertib, dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diaudit secara berkala oleh akuntan publik.

8. Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat dalam kegiatan kepalangmerahan dapat dilakukan melalui pemberian bantuan tenaga, dana, fasilitas, serta sarana dan prasarana dalam kegiatan kepalangmerahan, partisipasi dalam kegiatan kepalangmerahan, dan pengawasan terhadap kegiatan kepalangmerahan.

9. Larangan

Mengatur tentang larangan-larangan dari setiap orang atau korporasi yang melakukan penyalagunaan kegiatan Kepalangmerahan, termasuk penyalagunaan Lambang Palang Merah dan/atau Lambang Palang Merah Indonesia.

10. Ketentuan Pidana

Mengatur tentang sanksi pidana kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya pelanggaran terhadap kegiatan kepalangmerahan.

Adapun salah satu substansi yang menjadi perdebatan diantara fraksi-fraksi dalam pembahasan RUU tentang kepalangmerahan yakni terkait dengan keberadaan organisasi Bulan Sabit Merah Indonesia (BSMI) berikut penggunaan lambang. Hal ini dinyatakan dalam penyampaian pandangan fraksi, yakni Fraksi Hanura, PKS, dan PAN yang mengusulkan agar keberadaan BSMI disusun untuk diatur dalam RUU tentang Kepalangmerahan. Sedangkan Fraksi lainnya sepakat untuk dimasukkan dalam penjelasan pasal RUU tersebut.¹⁸

Saat ini di Indonesia terdapat dua organisasi yang menggunakan Lambang Perlindungan Konvensi Jenewa. Kedua organisasi itu adalah Palang Merah Indonesia yang disingkat PMI dan Bulan Sabit Merah Indonesia (BSMI). Dalam hal ini, sudah pasti dalam AD/ART Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional menolak adanya dua organisasi yang menggunakan Lambang Perlindungan Konvensi Jenewa dalam satu negara, karena dalam satu negara hanya boleh menggunakan satu lambang. Selain itu, menurut Wakil Menteri Luar negeri, Wardana¹⁹, menyatakan, Konvensi Jenewa Pertama 1949 memberikan kebebasan kepada setiap negara untuk menggunakan lambang-lambang yang

¹⁸ Hasil Rapat Badan Legislasi, Tanggal 17 Oktober 2012.

¹⁹ Hasil RDPU Badan Legialasi dengan Kementerian Luar Negeri, Tanggal 16 Juni 2012, di Badan legislasi DPR RI.

akan dipakai secara resmi di negaranya. Begitu suatu negara memilih salah satu lambang, maka negara tersebut harus konsisten menggunakannya. Saat ini, ratusan negara telah menentukan lambang yang digunakannya sebagai lambang kemanusiaan. Yakni, 153 negara memilih palang merah, 34 negara memilih bulan sabit merah, dan satu negara (Israel) memilih kristal merah.

Adapun konsekuensi jika Indonesia mengadopsi lebih dari satu lambang maka Indonesia akan mengalami konsekuensi-konsekuensi sebagai berikut:

- a. Indonesia dapat dikategorikan oleh masyarakat internasional sebagai negara yang tidak mengindahkan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 berikuttsemua Protokol Tambahannya. Sedangkan Indonesia telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1949 menjadi Undang-undang.
- b. Indonesia tidakmengindahkan Statuta Gerakan PalangMerah dan Bulan Sabit Merah Internasional yang dalam pasal 4 paragraf 2 berbunyi: *"Be the only National Red Cross or Red Crescent society of the said state and be directed by a central body which shall alone be competent to represent it in dealing with another component of the Movement"* (Dalam satu Negara hanya diperkenankan satu perhimpunan nasional palang merah atau bulan sabit merah yang dipimpin oleh satu pengurus pusat yang mempunyai wewenang untuk mewakili dalam hubungan dengan komponen lainnya dari Gerakan).²⁰

Dengan demikian terlepas adanya perbedaan pendapat terkait dengan penggunaan Lambang Konvensi Jenewa, apakah Palang Merah atau Bulan Sabit Merah, dalam Konvensi Jenewa 1949 tidak ada larangan bagi suatu negara untuk melakukan perubahan lambang (Palang Merah atau Bulan Sabit Merah).

Salah satu contoh perubahan Lambang/sebutan bagi organisasi yang menjalankan tugas-tugas sesuai dengan Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol-protokol Tambahannya tahun 1977 dan 2005 (khusus 2005 tentang Lambang) dari Palang Merah menjadi Bulan Sabit Merah adalah Malaysia.²¹ Perhimpunan Penolong di Malaysia telah berdiri sejak tahun 1948, organisasi ini merupakan cabang dari Palang Merah Inggris, dengan sebutan Palang Merah Inggris di Borneo Utara (sekarang Sabah) dan Sarawak. Diawal 1950-an beberapa cabang berdiri di Semenanjung Malaya ini, diawali dengan berdirinya cabang di Penang, Perak, Trengganu dan Selangor yang disusul kemudian di Malaka, Johor dan Pahang.

Disaat Malaysia mendapatkan kemerdekaanya pada 1957, berdiri Federasi Perhimpunan Palang Merah Malaya (*Federation of Malaya Red Cross Society*).

²⁰ Yang dimaksud dengan *'the Movement'* adalah Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional yang terdiri dari IFRC, ICRC dan semua perhimpunan nasional palang merah atau bulan sabit merah dari setiap Negara.

²¹ *"Sejarah Bulan Sabit Merah Malaysia"*, dalam <http://pmrsmpl.blogspot.com/2010/05/>, diakses tanggal 13 November 2012.

Federasi ini dikuatkan dengan surat keputusan dari parlemen Malaya, Act No. 5 of 1962 tertanggal 16 April 1962 tentang Perhimpunan Palang Merah Malaysia (*Malaysian Red Cross Society*)

Disaat Malaysia terbentuk pada tahun 1963, Perhimpunan Palang Merah Malaya berganti nama menjadi Perhimpunan Bulan Sabit Merah Malaysia (*Malaysian Red Crescent Society*) yang didukung oleh cabangnya yang berasal dari Sabah, Serawak dan Singapura (sebelum Singapura menjadi negara merdeka). Pada tahun 1975, Parlemen Malaysia menetapkan perubahan nama dan lambang Perhimpunan menjadi Perhimpunan Bulan Sabit Merah Malaysia, termasuk hak menggunakan lambang Bulan Sabit Merah di atas dasar putih dan kalimat "Bulan Sabit Merah".

Dengan demikian, apabila politik hukum DPR dan Pemerintah sepakat untuk mengganti lambang Palang Merah menjadi Lambang Bulan Sabit Merah secara hukum bisa dilakukan dan tidak menyalahi Konvensi Jenewa 1949 dan peraturan perundang-undangan. Namun, mayoritas fraksi-fraksi DPR RI sudah menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Kepalangmerahan dibawa ke Paripurna untuk disahkan menjadi RUU usul inisiatif DPR RI yang selanjutnya akan dilakukan pembahasan dengan pihak Pemerintah.

BABIV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian diatas tulisan mengenai "Implementasi Konvensi Jenewa 1949 terhadap Kebijakan Hukum Nasional terkait dengan Penggunaan Lambang" dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penggunaan lambang dalam Konvensi Internasional diatur dalam Konvensi-konvensi Jenewa 1949 beserta Protokol-protokol Tambahannya tahun 1977 serta *Regulation on the Use of the Red Cross or Red Crescent by the National Societies* tahun 1994.

Dalam tata-cara penggunaan lambang, diatur mengenai penggunaan lambang sebagai tanda pelindung pada masa peperangan terutama ditujukan bagi anggota-anggota personil medis dari Dinas Kesehatan Angkatan Bersenjata yang sedang bertugas membantu tentara yang terluka dan sakit di medan peperangan, dinas kesehatan, anggota perhimpunan nasional maupun anggota organisasi kemanusiaan lainnya yang diijinkan oleh penguasa militer yang berwenang, dapat menggunakan lambang ini pada waktu peperangan sehingga dalam melakukan tugas medis tersebut, mereka harus dihormati dan dilindungi.

Sedangkan penggunaan lambang palang merah sebagai tanda pengenal anggota perhimpunan Nasional diperbolehkan memakai lambang sebagai tanda pengenal pada waktu melaksanakan tugas, tetapi dengan ukuran yang kecil dan pada saat tidak sedang menjalankan tugas, hanya boleh memakai emblem dalam ukuran yang sangat kecil, misalnya dalam bentuk badge, jepitan dasi, pin, dan sebagainya. Ketentuan ini juga berlaku bagi Palang Merah Remaja dengan mencantumkan kata Palang Merah Remaja atau singkatannya. Selain itu, penggunaan lambang untuk tujuan diseminasi (sosialisasi) dan kegiatan pengumpulan dana (*fund-raising*) dimana Perhimpunan Nasional dapat memakai lambang sebagai tanda pengenal untuk mendukung kampanye atau kegiatannya agar diketahui oleh masyarakat umum; untuk menyebarluaskan pengetahuan tentang Hukum Humaniter Internasional dan Prinsip-prinsip Fundamental Perhimpunan Nasional atau untuk mengumpulkan dana.

2. Implementasi Konvensi Jenewa 1949 terhadap kebijakan hukum nasional, dalam pengaturan hukum nasional terkait dengan penggunaan lambang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yakni dalam Keppres No. 25 tahun 1950 tentang pengesahan Anggaran Dasar Perhimpunan Palang Merah Indonesia, Undang-undang No. 59 tahun 1958 tentang ratifikasi Konvensi-konvensi Jenewa 1949 tanpa reservasi; Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 1/Peperti tahun 1962 tentang pemakaian/penggunaan tanda dan kata-kata palang merah; Keppres No. 246 tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia; Undang-undang No. 14 tahun 1997 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 15 tahun 2001 tentang merk (Pasal 6 ayat 2b); Kitab Undang-undang Hukum Pidana/KUHP (Pasal 565. Selain itu, Badan Legislasi DPR RI juga sudah melakukan pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kepalangmerahan, dimana salah satu materi muatan yang diatur dalam RUU Kepalangmerahan adalah terkait dengan penggunaan lambang.

B. Saran

Pembentukan RUU Kepalangmerahan yang merupakan usul inisiatif DPR diharapkan dapat mengatasi permasalahan terkait dengan penggunaan lambang yang saat ini di Indonesia terdapat dua organisasi yang menggunakan lambang konvensi jenewa tersebut, karena suatu negara hanya boleh menggunakan satu lambang. Untuk itu, kedepan diharapkan pemerintah dalam mengeluarkan izin merek (logo) harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik ketentuan hukum internasional (Konvensi Internasional) maupun peraturan perundang-undangan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Kelsen, Hans, 1973, *General Theory Of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russel & Russel.

Kusumaatmadja, Mochtar, 1977, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku-I Bagian Umum, Bandung: Binacipta,

Permanasari, Arlina, 1999, *Pengantar Hukum Humaniter*, Jakarta: ICRC.

Suwardi, Sri Setianingsih, 1990, *Masalah-masalah Hukum Perjanjian Pinjaman Internasional*, Makalah pada Fakultas Pasca Sarjana Bidang Hukum Internasional

Internet:

"*Sejarah Bulan Sabit Merah Malaysia*," dalam , diakses tanggal 13 November 2012.

"*Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah*," <http://www.ifrc.org/who/emblem.asp>,, diakses tanggal 7 November 2012.

"*Konvensi Jenewa*" http://id.wikipedia.org/wiki/Konvensi_Jenewa diakses tanggal 2 November 2012.

"*Lambang Palang Merah Banyak Disalahgunakan*", diakses tanggal 12 November 2012.

"*Indonesia adalah Negara Pihak Konvensi Jenewa 1949*," <http://pmrpeduli.blogspot.com/2011/01/indonesia-adalah-negara-pihak-konvensi.html>, diakses tanggal 12 November 2012.

"*Proteksi Penggunaan Lambang Palang Merah*," http://117.102.106.99:2121/pis/PORTAL30/indoreg.irp_capitaselecta.viewmessages?topic=1160, diakses tanggal 12 November 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-undang No. 59 tahun 1958 tentang ratifikasi Konvensi-konvensi Jenewa 1949 tanpa reservasi.

-----, Undang-undang No. 15 tahun 2001 tentang Merk, LN No. 199. TLN No.1644.

-----, Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 1/ Peperti tahun 1962 tentang Pemakaian /Penggunaan Tanda dan Kata-Kata Palang Merah.

-----, Keppres No. 25 tahun 1950 tentang pengesahan Anggaran Dasar Perhimpunan Palang Merah Indonesia; Undang-undang No. 59 tahun 1958 tentang ratifikasi Konvensi-konvensi Jenewa 1949 tanpa reservasi;

-----, Keppres No. 246 tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia.

-----, Kitab Undang-undang Hukum Pidana / KUHP.

Regulation tentang lambang sebagai tanda pelindung, ICRC – IFRC, *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, 13th Edition, Geneva, 1991.



BUKUKEDUA

**KEWENANGAN PALANG MERAH INDONESIA
DALAM PENGELOLAAN BANTUAN KEMANUSIAAN
KORBAN BENCANA DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM**

*Luthvi Febryka Nola**

* Penulis adalah Peneliti Pertama Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Email: febi_80@yahoo.com.

BABI PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang paling sering ditimpa bencana akibat pengaruh negatif dari kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografisnya.¹ Kondisi ini menimbulkan banyak korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Adapun bentuk bencana yang biasa terjadi adalah gunung meletus, gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor dan kekeringan. Bencana kerap datang hampir bersamaan, sehingga membuat Indonesia masuk ke dalam kondisi rawan bencana, yaitu berbagai kondisi dalam jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.²

Dampak dari bencana tersebut telah menimbulkan banyak korban di masyarakat dan bantuan kemanusiaanpun mengalir dari berbagai pihak terhadap korban yang ditimpa bencana. Bantuan kemanusiaan tersebut tidak hanya diberikan ketika bencana terjadi di dalam negeri namun juga dari luar negeri. Bantuan yang diberikan beragam mulai bantuan yang bersifat materi, seperti uang, bahan makanan, pakaian, tenda, obat-obatan, sampai dengan bantuan dalam bentuk tenaga yang disumbangkan oleh para relawan. Penyaluran bantuan pun tidak hanya mengalir dari masyarakat Indonesia tapi juga dari masyarakat internasional sebagai bagian dari solidaritas antar negara, sehingga tidak mengherankan apabila bantuan bencana jumlahnya sangatlah besar.

Bantuan yang cukup besar tentunya harus dikelola dengan baik, tepat sasaran dan tepat guna. Kegunaan dari pengelolaan bantuan adalah untuk mencegah terjadinya penyelewengan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab dan agar jumlah serta bentuk bantuan sesuai dengan kebutuhan korban bencana. Apabila tidak diberikan sesuai kebutuhan, bisa jadi bantuan tersebut rusak dan kehilangan manfaat, seperti bantuan dalam bentuk bahan makan.

Bantuan juga harus diteliti standar kesehatan dan kehalalan produk. Supaya kasus, seperti adanya makanan dan obat-obatan kadaluwarsa pada korban gempa Sumatera Barat, tsunami Aceh dan gempa Yogyakarta tidak

¹ Lihat bagian Menimbang, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

² Lihat Pasal 1 angka 14, *Ibid*.

terjadi.³ Kondisi ini menunjukkan bahwa perlindungan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan. Perlindungan terhadap korban bencana penting untuk diperhatikan karena sudah merupakan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Alinea 4 Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam melakukan pengelolaan bantuan bencana, negara tidak hanya diwakili oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah (Pemda) dan Tentara Republik Indonesia (TNI) akan tetapi juga Palang Merah Indonesia (PMI). Terkait pengelolaan bantuan kemanusiaan bagi korban bencana, PMI memiliki kewenangan untuk mengusahakan keikutsertaan seluruh komponen bangsa memberikan bantuan kemanusiaan baik dalam bentuk tenaga, dana maupun materi.⁴ Selain itu terdapat pula kewenangan dari PMI untuk melakukan usaha transfusi darah. Darah merupakan bagian dari bantuan kemanusiaan karena dengan darah, manusia yang tadinya sakit akibat bencana dapat sembuh dan melanjutkan aktifitas hidupnya untuk meningkatkan harkat, serta martabat hidupnya.

Dalam menjalankan kewenangannya PMI tidak hanya terikat dengan peraturan yang khusus mengatur mengenai PMI, seperti Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia (Keppres No. 246 Tahun 1963) jo. UU No. 59 Tahun 1958 tentang Keikutsertaan Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 (UU No. 59 Tahun 1958). Akan tetapi juga terikat dengan beberapa peraturan lainnya, seperti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) dan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Keberagaman peraturan ini terkadang menimbulkan benturan, seperti masalah koordinator pengelolaan bantuan kemanusiaan di daerah yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah sedangkan UU No. 24 Tahun 2007 menjadi kewenangan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Selain itu dalam mengelola bantuan kemanusiaan, PMI tidak bekerja sendiri karena peraturan perundang-undangan membuka kesempatan kepada pihak lain. Pihak lain tersebut, seperti Lembaga Kesejahteraan Sosial diatur oleh UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU No. 11 Tahun 2009), TNI diatur dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Republik Indonesia (UU No. 34 Tahun 2004) dan lembaga usaha serta lembaga internasional sebagaimana diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007. Selama ini tidak ada satu peraturanpun yang mengatur khusus tentang hubungan kerjasama antara para pihak yang terlibat dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan ini sehingga sering terjadi

³ "Malaysia Sumbang Makanan Kadaluwarsa untuk Korban Gempa," <http://forum.kompas.com/nasional/24881-malaysia-sumbang-makanan-kadaluwarsa-untuk-korban-gempa.html>, diakses tanggal 15 Oktober 2012.

⁴ Lihat Pasal 3 ayat (1), Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah.

penumpukan bantuan atau penyaluran bantuan yang tidak sesuai dengan kebutuhan.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, permasalahan mengenai “Kewenangan Palang Merah Indonesia Dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan Korban Bencana Ditinjau Dari Perspektif Hukum” adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Palang Merah Indonesia dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan korban bencana ditinjau dari perspektif Hukum?
2. Bagaimana koordinasi dan upaya yang dilakukan oleh Palang Merah Indonesia dalam mengelola bantuan kemanusiaan bagi korban bencana?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dan memahami:

1. Kewenangan Palang Merah Indonesia dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan korban bencana ditinjau dari perspektif Hukum.
2. Koordinasi dan upaya yang dilakukan oleh Palang Merah Indonesia dalam mengelola bantuan kemanusiaan bagi korban bencana.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

A. Teori Sistem Hukum terkait dengan Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan

Dalam sistem hukum terkait dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan, menurut H.L.A Hurt, sistem hukum adalah kesatuan dari “peraturan-peraturan primer” dan “peraturan-peraturan sekunder”.⁵ Peraturan primer adalah norma-norma perilaku.⁶ Perilaku hukum adalah dampak peraturan, tatanan dan perintah terhadap perilaku atau respon terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh orang-orang yang memiliki otoritas yang dipengaruhi oleh 3 hal yaitu sanksi, pengaruh sosial (kelompok sebaya) dan nilai-nilai internal (hati nurani, konsep legitimasi dll).⁷

Perilaku hukum merupakan hasil integrasi yang menjadi bagian dari jaringan kekuatan yang secara bersama-sama bekerja menciptakan norma-norma, peraturan-peraturan dan tatanan untuk menghasilkan suatu tindakan hukum. Norma yang dihasilkan dalam proses integrasi tersebut merupakan bentuk dari peraturan sekunder yang akan mengatur bagaimana memutuskan sesuatu itu valid atau tidak, bagaimana memperlakukannya dan lain-lain.⁸

Jaringan kekuatan yang secara bersama-sama bekerja menciptakan norma-norma dan peraturan-peraturan memiliki kekuatan sosial yang secara terus menerus menggerakkan hukum, merusak, memperbaharui, menghidupkan, mematikan dan memilih bagian mana dari hukum yang akan beroperasi, yang mana yang tidak, mengganti, memintas dan melewati apa yang muncul, perubahan-perubahan apa yang terjadi secara terbuka maupun diam-diam. Kekuatan ini disebut sebagai kultur hukum.⁹

Kultur hukum adalah elemen sikap atau nilai sosial. Lebih jelas mengenai kultur hukum dijelaskan oleh Syafruddin Kalo sebagai budaya hukum yang meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial

⁵ H. L.A. Hart, *The Concept of Law*, 1961, Oxford: Clarendon Press, hal. 91-92.

⁶ *Ibid.*

⁷ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, hal.4.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* hal. 17.

tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan.¹⁰ Dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan, kultur hukum penting diperhatikan karena bantuan kemanusiaan tidak hanya membawa kebaikan akan tetapi juga mendatangkan keburukan seperti yang terjadi di Aceh. Pemberian bantuan di Aceh menjadi adu pengaruh ekonomi dan politik, terjadi eksploitasi berlebihan dari media dan eksodus pengangkatan anak dalam jumlah besar.¹¹ Oleh sebab itu menurut Irwanto pengelolaan harus memperhatikan nilai-nilai budaya lokal dan pengaruhnya kepada kehidupan sosial budaya, harga diri, martabat serta keunikan budaya setempat.¹² Selain itu ada beberapa filosofi bencana yang berkaitan dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan menurut Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief yang perlu diperhatikan, yaitu:¹³

1. bencana memberi dampak mulai yang sangat kecil sampai sangat besar tergantung dari jenis bencana dan luas area terkena dampak,
2. kerugian baik jiwa maupun materi (harta) dialami oleh semua lapisan masyarakat, *stakeholder* maupun pemerintah,
3. yang paling bertanggung jawab mengelola bencana adalah pemerintah karena besarnya dampak bencana dan kerugian yang ditimbulkan,
4. pemerintah dibantu oleh *stakeholder* terkait, dan
5. bila dibentuk institusi pengelolaan bencana baru, maka tidak ada duplikasi dengan tupoksi institusi yang sudah ada, meski terjadi *overlape* akan tetapi harus sinergis. Selain itu institusi baru bergantung pada institusi yang sudah ada, dan bukan berfungsi sebagai badan pengontrol institusi lain yang sudah ada.

Berdasarkan pengertian dari sistem hukum tersebut maka dapat diketahui bahwa sistem hukum setidaknya dibagi atas tiga komponen yaitu struktur, substansi dan kultur hukum. Struktur merupakan sebuah tubuh institusional dari sebuah sistem.¹⁴ Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait.¹⁵ Sehubungan dengan pengelolaan bantuan bencana institusi yang terlibat adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan

¹⁰ Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah disampaikan pada "Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara", pada hari Jum'at, 27 April 2007, bertempat di Gayo Room Garuda Plaza Hotel, Jl. Sisingamangaraja No. 18 Medan.

¹¹ Irwanto, *Bencana Gempa dan Tsunami Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hal. 468-470.

¹² *Ibid.*, hal. 468.

¹³ Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief, *Pengelolaan Bencana Terpadu*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2006, hal. 76.

¹⁴ Lawrence M. Freidman, *op.cit.*, hal.15-16.

¹⁵ Syafruddin Kalo, *loc.cit.*

Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).¹⁶ Bantuan lainnya berasal pula dari masyarakat, baik dalam negeri (lokal) maupun luar negeri. Masyarakat lokal yang memberi bantuan biasanya berupa individu,¹⁷ kelompok,¹⁸ lembaga usaha,¹⁹ dan lembaga kesejahteraan sosial²⁰. Sedangkan masyarakat asing berupa lembaga internasional.²¹

Substansi merupakan kumpulan peraturan perundang-undangan.²² Peraturan atau norma merupakan bagian dari tindakan hukum supaya suatu peraturan bisa memiliki dampak terhadap orang tertentu yang menjadi sasaran setidaknya harus memenuhi 3 kondisi, yaitu:²³

1. peraturan atau norma harus dikomunikasikan terhadap subjek karena pengetahuan akan hukum akan mendorong orang untuk mematuhi;
2. subjek harus mampu melakukan karena jika tidak mampu mereka tidak akan melaksanakan; dan
3. subjek harus memiliki dorongan untuk menjalankannya baik karena keinginan, rasa takut, atau motif lainnya misalnya sanksi. Pada dasarnya sarat yang ketiga ini berkaitan dengan teknik yang mendorong orang-orang untuk mengikuti, menggunakan atau mengabaikan hukum.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk bantuan antara lain Keppres No. 246 Tahun 1963 yang menyatakan bentuk bantuan adalah dana, materi dan tenaga. Kemudian UU No. 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang dan Barang (UU No. 9 Tahun 1961) yang mengatur bentuk bantuan berupa uang dan barang yang dikumpulkan oleh organisasi masyarakat. Selain itu bentuk bantuan diatur juga dalam UU No. 24 Tahun 2007, yaitu berupa barang, jasa dan/atau uang bantuan nasional ataupun internasional. Kemudian adapula bantuan yang berbentuk darah sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 1980. Peraturan perundang-undangan ini tidak secara langsung menyebutkan bahwa bantuan tersebut adalah bantuan kemanusiaan akan tetapi memiliki kesamaan sifat dengan bantuan kemanusiaan yaitu dalam rangka meningkatkan harkat dan martabat manusia.

¹⁶ Lihat Pasal 66, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 6, UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pasal 1 angka 25, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

²⁰ Lihat Pasal 1 angka 7, UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

²¹ Pasal 1 angka 26, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

²² Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hal. 16.

²³ *Ibid.* hal. 72-73.

B. Kepalaangmerahan dan Palang Merah Indonesia (PMI)

Kepalangmerahan adalah seluruh bentuk kegiatan gerakan kemanusiaan.²⁴ Berkenaan dengan kemanusiaan, UU No. 24 Tahun 2007 menjadikannya salah satu asas dalam penanggulangan bencana untuk memberikan perlindungan dan penghormatan kepada Hak Asasi Manusia (HAM), harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.²⁵ Kemanusiaan juga menjadi prinsip pertama dari prinsip dasar Palang Merah Internasional dan Gerakan Bulan Sabit Merah sebagai hasil Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah ke-20 di Wina pada tahun 1965.²⁶ Selain kemanusiaan terdapat pula prinsip lain dari Palang Merah Internasional dan Gerakan Bulan Sabit Merah, yaitu kesamaan (*impartiality*), kenetralan (*neutrality*), kemandirian (*independence*), kesukarelaan (*voluntary service*), kesatuan (*unity*) dan kesemestaan (*universality*).²⁷

Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah (konferensi) adalah mekanisme musyawarah tertinggi dari Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (gerakan). Salah satu peserta dalam konferensi adalah perhimpunan nasional. Perhimpunan nasional adalah organisasi kemanusiaan yang didirikan di setiap negara peserta Konvensi Jenewa 1949. Indonesia sebagai negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 segera mendirikan perhimpunan nasional yaitu PMI melalui Keppres No. 25 Tahun 1950. PMI merupakan perhimpunan nasional satu-satunya yang dapat menjalankan pekerjaan palang merah.²⁸ Keppres No. 25 Tahun 1950 sekaligus mengesahkan PMI sebagai perkumpulan yang berbadan hukum.

PMI bertugas melaksanakan hubungan dengan luar negeri dalam lapangan kepalaangmerahan untuk memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Konvensi Jenewa 1949 dan memberikan bantuan pertama pada tiap-tiap bencana alam yang terjadi baik di dalam maupun di luar negeri.²⁹ Dalam menjalankan tugasnya, PMI mengusahakan keikutsertaan bangsa Indonesia secara maksimal dalam lapangan tenaga, dana dan materi.³⁰ Selain itu, PMI juga perlu memberikan laporan kegiatan setiap tahunnya kepada pemerintah dan menjalin koordinasi dengan angkatan bersenjata sehubungan dengan aturan

²⁴ DrafRUU Kepalaangmerahan tanggal 24 September 2012.

²⁵ Lihat Pasal 3 ayat (1), UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

²⁶ http://www.duniapmi.org/forms/modul_dunia_palang_merah_1.pdf, diakses pada tanggal tanggal 12 Oktober 2012.

²⁷ Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah ke-20 di Wina pada tahun 1965.

²⁸ Lihat Keppres No. 25 Tahun 1950 tentang pengesahan Anggaran Dasar dan pengakuan sebagai badan hukum "Palang Merah Indonesia" dan penundjukan Palang Merah Indonesia sebagai satu-satunya organisasi untuk mendjalankan pekerdjaan palang merah di negara Republik Indonesia menurut Konvensi-konvensi Djenewa.

²⁹ Lihat Pasal 2, Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia.

³⁰ Lihat Pasal 3 ayat (1), *Ibid*.

dalam Konvensi Jenewa 1949.³¹ Berdasarkan PP No. 18 Tahun 1980 tentang Transfusi Darah (PP No. 18 Tahun 1980) jo. PP No. 7 Tahun 2011 tentang Pelayanan Darah (PP No. 7 Tahun 2011), PMI juga dapat berperan dalam kegiatan pelayanan darah termasuk transfusi darah.

C. Teori Wewenang dan Kooordinasi

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan tertentu.³² Kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang.³³ Wewenang adalah kekuasaan organ pemerintah untuk melakukan sesuatu tindakan hukum.³⁴ Tindakan hukum berarti tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum.

Wewenang diperoleh melalui 3 cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.³⁵ Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Atribusi bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan dan tanggung jawab pelaksanaan wewenang berada ditangan penerima wewenang atribusi.³⁶ Sedangkan delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya dan tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi.³⁷ Mandat adalah izin penggunaan wewenang yang diberikan oleh organ pemerintahan kepada orang lain dan tanggung jawab akhir tetap berada ditangan organ pemerintah yang memberikan izin (pemberi mandat).³⁸ Menurut Indoharto, organ pemerintahan memiliki ruang lingkup yang sangat luas termasuk di dalamnya adalah lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.³⁹

Wewenang dapat bersifat mengikat apabila peraturan dasarnya menentukan isi keputusan yang diambil, seperti kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan.⁴⁰ Wewenang dapat pula bersifat fakultatif dalam hal ini penerima wewenang tidak wajib menerapkan wewenang atau dalam keadaan tertentu masih ada pilihan bagi penerima wewenang dalam menjalankan

³¹ Lihat Pasal 4 jo. Pasal 5, *Ibid*.

³² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988, hal. 76.

³³ "Wewenang dan Kewenangan", <http://www.kesimpulan.com/2009/05/wewenang-dan-kewenangan.html>, diakses tanggal 12 Oktober 2012.

³⁴ *Ibid*.

³⁵ Diana Halim Kontjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hal. 27-28.

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, *Ibid*., hal. 108.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*., hal. 109.

³⁹ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hal. 100.

⁴⁰ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 111.

wewenang.⁴¹ Selain itu ada wewenang bebas yang terjadi ketika peraturan dasar memberi kebebasan untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.⁴²

Pengelolaan bantuan terhadap korban bencana alam yang melibatkan banyak pihak perlu diorganisir, supaya tidak terjadi tumpang tindih wewenang atau malah kekosongan pengaturan. Pengorganisasian terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan supaya masing-masing dapat ikut terlibat, mempunyai rasa memiliki, mengambil bagian atau dapat berperan serta dengan baik sebagian maupun menyeluruh pada suatu kegiatan dan dapat bekerja secara tepat dan benar, diartikan oleh Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief sebagai pengkoordinasian.⁴³

Menurut Handoko, koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.⁴⁴ Untuk mendapatkan koordinasi yang efektif maka harus memperhatikan hirarki manajerial berupa rantai perintah, aliran informasi dan kerja, wewenang formal, hubungan tanggung jawab dan akuntabilitas. Selain itu, koordinasi yang efektif ditunjang dengan prosedur-prosedur atau pedoman pengaturan untuk memberikan arahan yang jelas dan untuk memudahkan pengawasan. Pembuatan rencana dan penetapan tujuan juga penting dalam mengarahkan semua pihak kepada tujuan organisasi.⁴⁵

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief, *op.cit.*, hal. 73.

⁴⁴ T. Hani Handoko, *Manajemen Edisi Kedua*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2003, hal. 195.

⁴⁵ *Ibid.*, hal.199-200

BAB III ANALISIS

A. Kewenangan Palang Merah Indonesia dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan

Kepalangmerahan merupakan segala bentuk gerakan kemanusiaan yang bertujuan untuk melindungi kehidupan dan kesehatan serta memastikan penghormatan terhadap umat manusia. Awai lahirnya kepalangmerahan adalah karena terjadinya banyak perang dan pertikaian di dunia ini. Akan tetapi seiring dengan berkurangnya perang, misi kepalangmerahan diperluas dengan memberikan bantuan bagi korban bencana. Perluasan misi kepalangmerahan ini menunjukkan perkembangan perilaku hukum masyarakat internasional dalam mengembangkan konsep kemanusiaan.

Di dunia, penggalangan misi kemanusiaan untuk korban bencana dipelopori oleh beberapa perhimpunan nasional yang memiliki otoritas dibidang kemanusiaan seperti dari Jepang, Amerika dan Perancis. Kepeloporan dari berbagai perhimpunan nasional tersebut berhasil mendorong pembentukan Federasi Internasional Perhimpunan Palang merah dan Bulan Sabit Merah (Federasi). Program Federasi adalah mengkoordinasikan ketersediaan sumber daya untuk memberikan bantuan kemanusiaan di bidang kesehatan masyarakat dan bantuan korban bencana alam di masa damai.⁴⁶ Keberhasilan pembentukan Federasi ini mendorong terbentuknya pengaturan primer dalam sistem hukum internasional sehubungan pemberian bantuan kemanusiaan. Sehingga apabila terjadi suatu bencana alam dalam skala besar maka Federasi berwenang mengatur berbagai bantuan dari berbagai perhimpunan nasional negara anggota. Saat ini anggota Federasi telah mencapai 186 perhimpunan nasional dari 186 negara.⁴⁷

PMI merupakan salah satu perhimpunan nasional anggota Federasi. Federasi telah beroperasi di Indonesia semenjak 1998 dan berusaha membantu PMI dalam bidang kesiapan menghadapi bencana, kesehatan masyarakat, penguatan kapasitas organisasi dan promosi nilai-nilai kemanusiaan. Di Indonesia Federasi telah berhasil mengkoordinasikan bantuan bagi bencana gempa dan tsunami Aceh yang melibatkan 30 perhimpunan nasional.⁴⁸ Keberhasilan penggalangan bantuan

⁴⁶ "Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional," brosur yang dikeluarkan oleh PMI dan ICRC, 2010.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

kemanusiaan bagi korban bencana gempa dan tsunami Aceh memperlihatkan adanya suatu perilaku hukum yang terbentuk tidak hanya akibat reaksi adanya bencana akan tetapi juga terjadi integrasi yang menciptakan suatu tatanan baru dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan.

PMI merupakan *stakeholder* dari pengelolaan bantuan bencana yang telah lama ada dan dikenal secara internasional. Tugas PMI diatur dalam Keppres No. 25 Tahun 1950 yaitu menjalankan pekerjaan palang-merah dan PMI dinyatakan sebagai satu-satunya organisasi yang dapat menjalankan pekerjaan tersebut. Pendirian PMI berdasarkan Keppres No. 25 Tahun 1950 jo. Pasal 2 Keppres No. 246 Tahun 1963 yang menyatakan PMI bertindak atas nama pemerintah RI membuat PMI dapat dikategorikan sebagai organ pemerintah. Oleh sebab itu, konsekuensi dari tugas-tugas yang dibebankan kepada PMI dapat melahirkan kewenang tertentu yang menimbulkan akibat hukum. Adapun kewenangan PMI dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan adalah sebagai berikut:

1. Bidang Kerjasama Internasional

PMI memiliki kewenangan mewakili pemerintah RI dalam pelaksanaan hubungan luar negeri di bidang palang merah.⁴⁹ Wewenang PMI untuk melakukan hubungan luar negeri memang dimungkinkan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (UU No. 37 Tahun 1999). Wewenang ini termasuk kedalam wewenang atributif karena diperoleh langsung oleh PMI dari peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan kewenangan berhubungan dengan luar negeri, PMI diberikan kewenangan terbatas melalui kewajiban untuk melaporkan kegiatannya setiap tahun kepada pemerintah.

Hubungan luar negeri yang digalang oleh PMI di bidang palang merah yang berkaitan dengan pengelolaan bantuan adalah dengan menjadi penyelenggara pertemuan antar perhimpunan nasional dan menghadiri pertemuan kepalangmerahan di luar negeri yang salah satu topiknya membahas tentang penanggulangan bencana, seperti Konferensi Regional V di Hanoi, Vietnam pada tahun 1998. Beberapa personel PMI juga dipercaya menjadi anggota organisasi internasional dan serta memberi dukungan terhadap perhimpunan nasional negara lain. PMI juga menerima bantuan dari luar negeri, seperti baru-baru ini PMI menerima bantuan berupa hibah gudang dari Norwegia yang dilengkapi dengan watsan, alat penjernih air, satu unit *haglund* atau mobil evakuasi yang bisa *mobile* di medan berat. Selain itu ada bantuan berupa peralatan bantuan hidup dasar seperti jeriken dan *family kids*.⁵⁰ Dalam rangka meningkatkan kemampuan organisasi termasuk pengelolaan bantuan bencana, sejak tahun

⁴⁹ Lihat Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia.

⁵⁰ "PMI kini sudah semakin aktif mengambil peran dan misi kemanusiaan internasional", <http://www.jurnas.com/halaman/5/2012-09-18/221496>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.

2000 PMI menerima bantuan dari Palang Merah Internasional berupa bantuan peningkatan kapasitas SDM (karyawan) dan implementasi program kegiatan.⁵¹

2. Bidang Penggalangan Bantuan Kemanusiaan

Kewenang PMI ini berkaitan dengan kegiatannya dalam mengusahakan keikutsertaan bangsa Indonesia dalam mendukung kegiatan kepalangmerahan secara maksimal dalam lapangan tenaga, dana dan materi.⁵² Kewenangan ini menimbulkan wewenang atributif yang didapat dari Keppres No. 246 Tahun 1963 yang bersifat terbatas karena adanya kewajiban untuk melaporkan kegiatannya setiap tahun kepada pemerintah. Pembatasan terhadap PMI dalam menerima bantuan juga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan baik yang sederajat maupun berada diatas Keppres.

Berkaitan dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan yang berasal dari dalam negeri, langkah awal yang dilakukan PMI adalah dengan melakukan upaya penerimaan dan pengumpulan bantuan dalam bentuk uang dan barang melalui bulan dana, sumbangan masyarakat, sumbangan masyarakat yang tidak mengikat dan usaha-usaha sah yang tidak bertentangan dengan peraturan berundang-undangan yang berlaku.⁵³ Untuk proses penyimpanan bantuan dalam bentuk uang, PMI mengusahakan untuk menyimpan sebagai dana abadi.⁵⁴ Sedangkan untuk bantuan dalam bentuk barang, PMI menyimpan di gudang yang dimiliki PMI pada beberapa daerah.⁵⁵

Penggalangan bantuan dari dalam negeri juga dilakukan untuk membantu negara lain yang terkena bencana alam, seperti tsunami Jepang. Dalam menjalankan kewenangannya ini PMI membuat laporan rekapitulasi bantuan dan penggunaan secara *on-line* dengan menyajikan sumber dana dan rekening bank atas nama PMI untuk menampung donasi dari masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap publik.

Pertanggungjawaban bantuan saat ini menjadi salah satu masalah yang menarik karena banyak pihak yang tidak melakukannya. Beberapa pihak yang mengumpulkan bantuan dari masyarakat dengan melakukan penggalangan dana tapi menggunakan rekening pribadi. Kemudian dana yang terkumpul juga tidak jelas berapa jumlahnya dan berapa yang sudah disalurkan dan sumber dana dari mana saja. Meski PMI telah membuat pertanggungjawaban secara *on-line* akan tetapi tetap memiliki kewajiban untuk membuat laporan

⁵¹ "Sumber Dana", <http://www.pmi.or.id/ina/profile/default.asp?act=funding>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.

⁵² Lihat Keppres No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia.

⁵³ Anggaran Rumah Tangga PMI Bab XI.

⁵⁴ "Sumber Dana", *loc cit*.

⁵⁵ "PMI kini sudah semakin aktif mengambil peran dan misi kemanusiaan internasional", <http://www.jurnas.com/halaman/5/2012-09-18/221496>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.

pertanggungjawaban kepada pemerintah karena PMI juga menerima dana yang berasal dari ABPN dan APBD.⁵⁶

Sedangkan pengumpulan bantuan dalam bentuk tenaga dilakukan dengan perekrutan relawan melalui korps sukarela, tenaga sukarela dan Palang Merah Remaja (PMR).⁵⁷ Selain relawan, PMI juga merekrut tenaga pelaksana transfusi darah sebagai usaha untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan transfusi darah.⁵⁸ Setelah di rekrut para relawan dididik dan dilatih melalui pendidikan PMR dan KSR, sedangkan bagi tenaga pelaksana transfusi darah pendidikan dan pelatihan harus dilakukan pada penyelenggara yang telah mendapatkan akreditasi dari menteri.⁵⁹ Tujuan pendidikan dan pelatihan ini adalah agar relawan memiliki motivasi, dedikasi, keterampilan dan keahlian dalam menjalankan tugas-tugas kepalangmerahan termasuk pengelolaan bantuan kemanusiaan.⁶⁰

Pendidikan dan pelatihan juga menjadi sarana mengkomunikasikan berbagai peraturan dan norma terkait pengelolaan bantuan, sarana peningkatan kompetensi dan mendorong para relawan untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Pendidikan dan pelatihan yang baik akan membuat relawan mematuhi berbagai aspek hukum pengelolaan bantuan kemanusiaan. Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian dari kegiatan perencanaan atau pengorganisasian. Sebagaimana kedua wewenang sebelumnya untuk wewenang ini juga merupakan wewenang atributif dan terbatas melalui laporan tahunan pertanggungjawaban kegiatan.

3. Bidang Pelaksanaan Bantuan Pertama/Tanggap Darurat

Kewenangan ini terkait dengan tugas PMI dalam mempersiapkan dan melaksanakan tugas-tugas bantuan pertama penanggulangan bencana, baik di dalam maupun di luar negeri. Tugas ini berkaitan dengan respon bantuan darurat/tanggap darurat. Bantuan darurat bencana adalah upaya memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.⁶¹ Jenis bantuan yang dibutuhkan pada saat keadaan darurat ini adalah bantuan tempat penampungan dan hunian sementara, pangan, non pangan, sandang, air bersih dan sanitasi serta pelayanan kesehatan. Berbagai kebutuhan dasar tersebut disalurkan oleh tim pelaksana pemberi bantuan. PMI merupakan salah satu anggota tim tersebut.⁶² Sedangkan untuk tugas bantuan pertama bagi bencana yang terjadi di luar negeri,

⁵⁶ "Sumber Dana," *loc cit.*

⁵⁷ "HRD," <http://www.pmi.or.id/ina/hrd/>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.

⁵⁸ Lihat Pasal 43 ayat (2), PP No. 7 Tahun 2011 tentang Pelayanan Darah.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ "HRD," *loc.cit.*

⁶¹ Lihat Pasal 1 angka 18, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana.

⁶² Lampiran Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar.

relawan PMI juga turut terlibat secara langsung di kirimkan ke lokasi bencana, seperti membantu korban tsunami Jepang.⁶³

4. Bidang Usaha Transfusi Darah

Menurut Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 1980 jo. Pasal 12 ayat (2) PP No. 7 Tahun 2011, PMI memiliki kewenangan melakukan pengelolaan dan pelaksanaan usaha transfusi darah. Transfusi darah sangat diperlukan dalam rangka pemberian bantuan pertama terhadap korban bencana yang membutuhkan darah, seperti korban yang menderita luka dan sakit. Dalam menjalankan kegiatan pengelolaan darah PP No. 18 Tahun 1980 jo. PP No. 7 Tahun 2011 memberikan batasan-batasan tertentu pada PMI, seperti adanya keharusan penggunaan tenaga kesehatan di bawah pengawasan dokter dan harus sesuai standar.

Untuk kepentingan kerjasama non komersil dalam rangka membantu korban bencana alam di luar negeri, PMI dapat melakukan pengiriman atau menerima darah dari luar negeri. Menurut Pasal 45 jo. Pasal 47 ayat (3) PP No. 7 Tahun 2011 tentang Pelayanan Darah mengharuskan PMI memperhatikan standar, disertai dengan perjanjian alih material dan harus memperoleh izin dari menteri serta adanya pencatatan dan pelaporan. Pasal ini merupakan pembatasan terhadap kewenangan PMI sehingga merupakan bentuk wewenang terikat.

B. Koordinasi dan Upaya PMI dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan

Koordinasi merupakan upaya mengorganisasikan pihak-pihak yang terlibat agar memiliki rasa memiliki, aktif mengambil bagian dan berperan dalam suatu kegiatan serta dapat bekerja secara tepat dan benar. Supaya para pihak dapat berperan aktif dan bekerja secara benar tentunya ada pedoman kerjanya. Wewenang adalah merupakan salah satu pedoman dari para pihak dalam bekerja. Oleh sebab itu, koordinasi memiliki hubungan yang erat dengan wewenang.

Dalam menjalankan kewenangan di bidang kerjasama internasional, PMI menjalankannya bersama dengan pemerintah. Pemerintah biasanya diwakili oleh perwakilan dari Kementerian Luar Negeri (Perwakilan RI). Dalam konverensi-konverensi palang merah internasional PMI dan Perwakilan RI tentunya harus duduk bersama satu suara mewakili Indonesia. Kondisi ini sejalan dengan pendapat Robert J. Kodoatie yang menyatakan bahwa Pemerintah memiliki tanggung jawab yang paling besar dalam pengelolaan bencana. Sedangkan *stakeholder* yang lain hanya berperan membantu pemerintah saja. Tidak hanya dengan pemerintah, dalam menjalankan kewenangan di bidang kerjasama internasional, PMI juga melakukan kerjasama dengan organisasi kemanusiaan lainnya ada ada di Indonesia seperti mengundang pembicara dari Mercy Corp

⁶³ "Malam Ini, Tim PMI Berangkat ke Jepang," <http://news.okezone.com/read/2011/03/17/337/436087/redirect>, diakses tanggal 19 Oktober 2012.

Indonesia ketika PMI menyelenggarakan *The 5th Asian Minister Conference on Disaster Risk Reduction*.

Sehubungan dengan kewenang dalam bidang penggalangan bantuan kemanusiaan, PMI melakukan kegiatan bulan dana untuk mengumpulkan sumbangan dari masyarakat. Kewenangan pemungutan dana dari komponen masyarakat tidak hanya menjadi kewenangan PMI akan tetapi menjadi kewenangan banyak pihak.

Lembaga Kesejahteraan Sosial diberi kewenangan untuk memungut sumbangan dari masyarakat berdasarkan UU No. 11 Tahun 2009. Sumbangan dari masyarakat yang dipungut oleh organisasi kemasyarakatan ini berbentuk uang dan barang.⁶⁴ Pemerintah pusat juga dapat menghimpun dana dari masyarakat yang ditempatkan dalam APBN pencatatannya diatur oleh menteri keuangan, sedangkan Pemerintah daerah menempatkan pada APBD.⁶⁵ Khusus untuk Pemda hanya dapat menerima dana yang bersumber dari masyarakat dalam negeri.⁶⁶

Berarti pengumpulan bantuan dalam bentuk dana dapat dilakukan oleh PMI, organisasi kemasyarakatan, seperti Mercy Corps Indonesia dan Bulan Sabit Merah Indonesia, pemerintah pusat dan Pemda. Sedangkan bantuan dalam bentuk benda dapat dikumpulkan oleh PMI dan organisasi kemasyarakatan. Untuk kewenangan yang dilakukan oleh beberapa *stakeholder* ini perlu dilakukan koordinasi karena setidaknya dari koordinasi yang baik akan terhimpun data bantuan yang akurat. Data bantuan yang akurat perlu dibangun dalam kegiatan pengumpulan dan penyimpanan, sehingga dapat dipergunakan pada tahapan penyaluran bantuan.

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 untuk masalah pengelolaan sumber daya sehubungan dengan bantuan baik dari dalam maupun luar negeri yang bertanggung jawab adalah pemerintah, pemerintah daerah, BNPB, dan BPBD. Aturan ini kemudian menjadi dasar dari Kepala BNPB mengundang keputusan No. 22 Tahun 2010, yang didalamnya mengatur bahwa BNPB menerima bantuan hibah dari luar negeri. Selain itu diatur juga pembukaan pos pendukung sebagai pintu gerbang bantuan internasional dengan melibatkan berbagai instansi terkait tapi tidak termasuk PMI. Sehingga sehubungan dengan bantuan kemanusiaan yang berasal dari luar negeri peranan PMI menjadi tidak jelas.

Kondisi ini bertentangan dengan filosofi pengelolaan bencana dari Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief karena bila dibentuk institusi pengelolaan bencana baru, maka harusnya tidak ada duplikasi dengan tupoksi institusi yang sudah ada, meski terjadi *overlape* akan tetapi harus sinergis. Selain itu institusi baru bergantung pada institusi yang sudah ada, dan bukan berfungsi sebagai badan pengontrol institusi lain yang sudah ada.

⁶⁴ Lihat Pasal 1 angka 3, PP No. 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan.

⁶⁵ Lihat Pasal 7, PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pengadaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

⁶⁶ Lihat Pasal 7 ayat (4), *Ibid*.

Penyaluran bantuan bencana adalah kegiatan yang harus segera dilakukan oleh PMI sebagai bentuk bantuan pertama terhadap bencana. Penyaluran bantuan terhadap korban bencana tidak hanya menjadi kewenangan PMI akan tetapi juga kewenangan dari hampir semua stakeholder yang terlibat dalam proses pengumpulan dana mulai dari pemerintah, pemerintah daerah, TNI, Lembaga Kesejahteraan Masyarakat sampai lembaga internasional juga dapat menyalurkan bantuan secara langsung, meski dengan beberapa syarat khusus seperti pelaporan dan perizinan kepada pos pendukung.

Supaya penyaluran bantuan tidak menjadi bumerang untuk masyarakat korban bencana, seperti yang terjadi di Aceh dimana terjadi adu pengaruh antara pemerintah, TNI dan PBB.⁶⁷ Maka salah satu caranya adalah dengan meningkatkan koordinasi.⁶⁸ Koordinasi juga harus melibatkan masyarakat lokal sebagai korban. Pendapat Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief ini digunakan oleh pemerintah terutama BNPB dalam menjaring masuknya bantuan dari luar yaitu dengan membangun koordinasi dengan pemerintah daerah bencana untuk mendapatkan informasi yang akurat mengenai jenis dan jumlah bantuan yang dibutuhkan. Dalam prakteknya Pemda seringkali mengalami kesulitan dalam mendapatkan atau mengumpulkan informasi mengenai jenis dan jumlah bantuan yang dibutuhkan terutama pada saat terjadi bencana. Untuk mengatasi hal ini, Pemda bekerjasama dengan organisasi kemasyarakatan yang ada termasuk PMI.

Bantuan yang diberikan oleh PMI kepada Pemda merupakan hal yang wajar karena PMI merupakan organisasi kemanusiaan yang telah lama ada dan berpengalaman terutama dalam penanganan bencana. Kondisi ini merupakan bagian kultur hukum dalam sistem hukum karena PMI memiliki kekuatan yang mampu mempengaruhi hukum. Sehingga Pemda yang memberikan informasi akan tetapi pada kenyataannya adalah PMI yang berperan. Namun PMI belum mampu membentuk hukum karena kekuatan yang ada tidak diekspresikan dalam suatu tuntutan. Tidak adanya kemauan PMI melakukan penuntutan dipengaruhi oleh perilaku hukum yang timbul dari nilai-nilai internal berupa kemanusiaan, kesamaan, kenetralan, kemandirian, kesukarelaan, kesatuan dan kesemestaan. Nilai-nilai ini merupakan prinsip dari Palang Merah Internasional yang menjadi prinsip PMI juga.

Korban luka dan sakit merupakan salah satu dampak dari bencana. Korban luka dan sakit, pada kondisi tertentu membutuhkan darah. Usaha transfusi darah mencakup usaha pengadaan, pengolahan dan penyampaian darah kepada orang sakit. Menurut Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 1980, PMI memiliki tugas pengelolaan dan pelaksanaan usaha transfusi darah disamping instansi lain yang ditetapkan oleh menteri kesehatan. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 1980, mengatur bahwa usaha transfusi darah pada dasarnya

⁶⁷ Irwanto, *op.cit.*, hlm. 469-471.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 471.

dipercayakan kepada PMI, kecuali pada tempat yang tidak ada atau PMI belum mampu memenuhi kebutuhan darah, maka menteri menunjuk rumah sakit setempat atau pihak-pihak lainnya.

Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 1980 memberikan kewenangan fakultatif kepada PMI untuk menjalankan usaha transfusi darah. Pemberian kewenangan fakultatif pada PMI ini sesungguhnya tumpang tindih (*overlape*) dengan kewenangan instansi tertentu yang ditunjuk oleh menteri terkait. Supaya *overlape* tersebut tidak berakibat tumpang tindih kewenangan dan mengaburkan tanggung jawab para pihak maka, diberikan pula kewenangan pada pihak lain dengan pembatasan yang jelas. Pemberian wewenang fakultatif ini dapat diterapkan pada kondisi terjadinya *overlape* kewenangan antara beberapa pihak.

PMI untuk kepentingan ilmiah dan kerjasama kepalangmerahan PMI berwenang melakukan pengiriman dan penerimaan darah dari luar negeri. Namun tidak hanya PMI, badan-badan lain yang tidak bersifat komersil juga dapat melakukannya setelah mendapatkan izin dari menteri. Izin dari menteri ini dapat menjadi sarana koordinasi karena ada pihak ketiga yang berperan sebagai penyeimbang dari wewenang yang sama. Wewenang terbatas yang dimiliki oleh PMI dalam mengelola darah juga memerlukan koordinasi yaitu dengan tenaga kesehatan dan dokter sehingga dapat memenuhi ketentuan Pasal 7 dan 8 PP No. 18 Tahun 1980.

BABIV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan Keppres No. 25 Tahun 1950 jo. Pasal 2 Keppres No. 246 Tahun 1963 yang menyatakan PMI bertindak atas nama pemerintah membuat PMI dapat dikategorikan sebagai organ pemerintah. Oleh sebab itu, konsekuensi dari tugas-tugas yang dibebankan kepada PMI dapat melahirkan kewenang tertentu. PMI memiliki beberapa kewenangan atributif terkait dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan bagi korban bencana alam. Kewenangan tersebut setidaknya terbagi atas empat bidang yaitu kerjasama internasional, penggalangan bantuan kemanusiaan, pelaksanaan bantuan pertama/tanggap darurat dan usaha transfusi darah. Di bidang kerjasama internasional, PMI memiliki kewenangan mewakili/bersama-sama pemerintah RI melaksanakan hubungan luar negeri di bidang palang merah, seperti menghadiri pertemuan internasional dan menerima bantuan internasional untuk pengembangan kapasitas organisasi dalam mengelola bantuan kemanusiaan. Di bidang penggalangan bantuan kemanusiaan, PMI memiliki kewenangan mengumpulkan bantuan dalam bentuk uang dan barang serta melakukan penyimpanan bantuan. Sedangkan untuk bantuan kemanusiaan dalam bentuk tenaga, PMI berwenang melakukan pendidikan dan pelatihan kepada para relawan dan tenaga pelaksana transfusi untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan bantuan kemanusiaan. Di bidang pelaksanaan bantuan pertama/tanggap darurat, PMI menjadi salah satu anggota tim pelaksana pemberi/penyaluran bantuan kebutuhan dasar dan mengirimkan relawan membantu bencana di luar dan dalam negeri. Di bidang usaha transfusi darah, PMI memiliki kewenangan melakukan pengelolaan dan pelaksanaan usaha transfusi darah.

PMI dalam menjalankan wewenangnya sehubungan pengelolaan bantuan kemanusiaan berupaya berkoordinasi dengan berbagai pihak terkait, seperti pemerintah dalam hal menjalankan hubungan luar negeri dan Pemda dalam rangka pengumpulan informasi bantuan. Selain itu koordinasi juga dilakukan dengan masyarakat misalnya melalui penerimaan bantuan tenaga, materi maupun darah. PMI juga melakukan koordinasi dengan organisasi kemanusiaan lainnya, seperti mengundang pembicara dari Mercy Corp Indonesia pada pertemuan internasional yang diselenggarakan oleh PMI. Berbagai upaya kooordinasi yang dilakukan oleh PMI dengan pihak terkait tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip Palang Merah Internasional dan pemenuhan

kewajiban yang diatur oleh peraturan perundang-undangan seperti kewajiban pelaporan, perizinan dan pengawasan dari pihak tertentu yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Adapun saranyangdapatdiberikan penulis sehubungan dengan pengelolaan bantuan kemanusiaan bagi korban bencana, adalah:

1. RUU Kepalaangmerahan yang saat ini tengah dibahas perlu mengatur tentang:
 - a. Bantuan kemanusiaan baik mengenai pengertian, jenis, batasan-batasan, pihak-pihak terkait dan pengelolaannya.
 - b. Bentuk koordinasi antara PMI dengan stakeholder terkait harus diperinci atau dipertegas sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan atau ketidak jelasan pihak yang bertanggung jawab.
2. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana perlu direvisi dengan menambahkan aturan tentang:
 - a. Bantuan bencana baik mengenai pengertian, jenis, batasan-batasan, pihak-pihak terkait dan pengelolaannya.
 - b. Pengelolaan bencana yang dilakukan oleh pihak di luar pemerintah, seperti PMI, LSM dan lain-lain.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Friedman, Lawrence M., 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.
- Handoko, T. Hani, 2003, *Manajemen Edisi Kedua*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.
- Hart, H. L.A., 1961, *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press.
- Indoharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Irwanto, 2005, *Bencana Gempa dan Tsunami Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kodoatie, Robert J. dan Roestam Sjarief, 2006, *Pengelolaan Bencana Terpadu: Banjir, Longsor, kekeringan dan Tsunami*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Kontjoro, Diana Halim, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Wiryoputro, Sugiyanto, 2008, *Dasar-Dasar Manajemen Kristiani*, Jakarta: Gunung Mulia.

Makalah

- Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat Suatu Sumbangan Pemikiran*, Makalah disampaikan pada "Penguatan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara", pada hari Jum'at, 27 April 2007, bertempat di Gayo Room Garuda Plaza Hotel, Jl. Sisingamangaraja No. 18 Medan.

Internet

- "Posisi Indonesia dan Kerentanan terhadap Bencana", http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/posisi%20indonesia.pdf, diakses pada tanggal 12 Oktober 2012.
- "Komite Internasional Palang Merah", http://id.wikipedia.org/wiki/Komite_Internasional_Palang_Merah, diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Palang Merah Indonesia", http://id.wikipedia.org/wiki/Palang_Merah_Indonesia, diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Malaysia Sumbang Makanan Kadaluwarsa untuk Korban Gempa", <http://forum.kompas.com/nasional/24881-malaysia-sumbang-makanan-kadaluwarsa-untuk-korban-gempa.html>, diakses tanggal 15 Oktober 2012.
- "Wewenang dan Kewenangan", <http://www.kesimpulan.com/2009/05/wewenang-dan-kewenangan.html>, diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Palang Merah Indonesia", http://id.wikipedia.org/wiki/Palang_Merah_Indonesia, diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- http://www.duniapmi.org/forms/modul_dunia_palang_merah_1.pdf, diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional", brosur yang dikeluarkan oleh PMI dan ICRC, 2010.
- "PMI kini sudah semakin aktif mengambil peran dan misi kemanusiaan internasional", <http://www.jurnas.com/halaman/5/2012-09-18/221496>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.
- "Sumber Dana", <http://www.pmi.or.id/ina/profile/default.asp?act=funding>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.
- "HRD", <http://www.pmi.or.id/ina/hrd/>, diakses tanggal 18 Oktober 2012.
- "Malam Ini, Tim PMI Berangkat ke Jepang", <http://news.okezone.com/read/2011/03/17/337/436087/redirect>, diakses tanggal 19 Oktober 2012.

Peraturan Perundang Undangan

Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Draf RUU Kepalaangmerahan tanggal 24 September 2012.

Indonesia. Undang-Undang tentang Keikutsertaan Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949, UU No. 59, LN No. 109 Tahun 1958.

_____. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32, LN No.125 Tahun 2004, TLN No.4437.

_____. Undang-Undang tentang Tentara Republik Indonesia, UU No. 3, LN No.34 Tahun 2004, TLN No.4439.

_____. Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, UU No. 24, LN No.66 Tahun 2007, TLN No. 4723.

_____. Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial, UU No. 11, LN No.66 Tahun 2009, TLN No. 4967.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Transfusi Darah, PP No. 18 Tahun 1980.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan, PP No. 29 Tahun 1980.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, PP No. 22, LN No. 43 Tahun 2008, TLN No.4829.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Pelayanan Darah, PP No. 7, LN No. 18 Tahun 2011, TLN No. 5197.

Keputusan Presiden No. 25 tahun 1950 tentang pengesahan Anggaran Dasar dan pengakuan sebagai badan hukum "Palang Merah Indonesia" dan penundjukan Palang Merah Indonesia sebagai satu-satunya organisasi untuk menjalankan pekerdjaan palang merah di negara Republik Indonesia menurut Konvensi-konvensi Djenewa.

Keputusan Presiden No. 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia.

Keputusan Menteri Sosial No. 56/HUK/1996 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan oleh Masyarakat.

Peraturan Menteri Pertahanan No.9 Tahun 2011 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Tugas Bantuan Tentara Nasional Indonesia dalam Penanggulangan Bencana Alam, Pengungsi dan Bantuan Kemanusiaan Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah ke-20 di Wina pada tahun 1965.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar.

Anggaran Rumah Tangga PMI Bab XI.

Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah ke-20 di Wina pada Tahun 1965



**BAGIAN KEDUA:
ASPEK SOSIAL**



BUKUKETIGA

**UPAYA PENANGGULANGAN BENCANA ALAM:
SUATU TINJAUAN TERHADAP KEGIATAN KEPALANGMERAHAN
DALAM PENINGKATAN
KUALITAS KESEHATAN LINGKUNGAN**

*Anih Sri Suryani**

* Penulis adalah Peneliti Muda Bidang KesehatanLingkungan, pada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI Email: anih.suryani@dpr.go.id.

BABI PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana alam merupakan situasi yang gawat dan mengakibatkan penderitaan bagi manusia. Manusia dianggap tidak berdaya pada bencana alam, bahkan sejak awal peradabannya. Ketidakberdayaan manusia, akibat kurang baiknya manajemen darurat menyebabkan kerugian dalam berbagai bidang seperti bidang keuangan, struktural dan korban jiwa. Kerugian yang dihasilkan tergantung pada kemampuan manusia untuk mencegah dan menghindari bencana serta daya tahannya. Menurut Bankoff (2003)¹ bencana muncul bila bertemu dengan ketidakberdayaan". Dengan demikian aktivitas alam yang berbahaya dapat berubah menjadi bencana alam apabila manusia tidak memiliki daya tahan yang kuat. Resiko kematian, resiko cedera, resiko penularan penyakit, kehilangan tempat tinggal, kekurangan bahan makanan dan minimnya layanan kesehatan dasar saat bencana cukup tinggi.

Indonesia merupakan negara yang paling rawan bencana alam di dunia demikian menurut *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR; Badan PBB untuk Strategi Internasional Pengurangan Risiko Bencana). Berbagai bencana alam terjadi di Indonesia, mulai dari gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, kekeringan, dan kebakaran hutan. Terkait dengan beberapa jenis bencana alam tersebut, Indonesia menduduki peringkat pertama sebagai negara dengan resiko dan dampak bencana alam tertinggi di dunia. Dari berbagai jenis bencana alam, UNISDR membuat peringkat terhadap jumlah korban pada 6 jenis bencana alam yang meliputi tsunami, tanah longsor, banjir, gempa bumi, angin topan, dan kekeringan. Dan dari keenam jenis bencana alam tersebut, Indonesia menduduki peringkat pertama pada dua bencana alam yakni tsunami dan tanah longsor, peringkat ketiga pada gempa bumi, dan peringkat keenam pada banjir. UNISDR menegaskan, ancaman bencana alam di Indonesia berupa tsunami memiliki risiko dan dampak terbesar dibanding potensi bencana alam lainnya di Indonesia.

Berikut jenis bencana yang terjadi di berbagai negara beserta urutan jumlah korbannya:²

¹ G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (eds.) (21 November 2003). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. ISBN 1-85383-964-7.

² www.unisdr.org diakses tanggal 9 Oktober 2012

1. Bencana alam tsunami; Dari 265 negara, Indonesia peringkat pertama dengan 5.402.239 orang terkena dampaknya. Mengalahkan Jepang (4.497.645 korban), Bangladesh (1.598.546 korban), India (1.114.388 korban), dan Filipina (894.848 korban).
2. Bencana alam tanah longsor; Dari 162 negara, Indonesia peringkat pertama dengan 197.372 orang terkena dampaknya. Mengungguli India (180.254 korban), Cina (121.488 korban), Filipina (110.704 korban), dan Ethiopia (64.470 korban)
3. Bencana alam gempa bumi; Dari 153 negara, Indonesia meraih peringkat ketiga dengan 11.056.806 orang terkena dampaknya setelah Jepang (13.404.870) dan Filipina (12.182.454). Dua peringkat di bawah Indonesia adalah Cina (8.139.068) dan Taiwan masing-masing dengan 8.139.068 dan 6.625.479 korban.
4. Bencana alam banjir; Dari 162 negara, Indonesia berada di urutan ke-6 dengan 1.101.507 orang yang terkena dampaknya. Peringkat sebelumnya berurutan diduduki oleh Bangladesh (19.279.960 korban), India (15.859.640), Cina (3.972.502), Vietnam (3.403.041), dan Kamboja (1.765.674 korban)
5. Bencana alam angin topan; Ranking pertama dikuasai Jepang dengan 22.548.120 korban disusul oleh Filipina, Cina, India, dan Taiwan.
6. Bencana alam kekeringan; Peringkat pertama adalah negara Cina dengan 71,297,700 disusul India, Amerika Serikat, Pakistan, dan Ethiopia.

Dari tahun ke tahun dan belakangan ini kejadian bencana terhitung terus meningkat. Sejarah memperlihatkan, bahwa setelah meletusnya Gunung Krakatau yang menimbulkan tsunami besar, yang terjadi tahun 1883, setidaknya telah terjadi 17 bencana tsunami besar di Indonesia selama hampir satu abad (1900-1996). Sejak tahun 2002 terjadi sebanyak 190 kali, meningkat menjadi 1.675 kali pada tahun 2009 (atau hampir 9 kali lipat). Salah satu bencana alam yang paling besar yang menimpa kawasan Indonesia adalah Tsunami Aceh 2004. Antara tahun 2009 hingga 2010 bencana yang paling sering terjadi di Indonesia adalah banjir, longsor, gempa bumi, dan tsunami.³

Banyaknya peristiwa bencana alam terjadi di Indonesia karena berbagai daerah di Indonesia merupakan titik rawan bencana, terutama bencana gempa bumi, tsunami, banjir, dan letusan gunung berapi. Wilayah Indonesia dikelilingi oleh lempeng Eurasia, lempeng Indo-Australia, dan lempeng Pasifik, yang sewaktu-waktu akan bergeser atau patah yang dapat menimbulkan gempa bumi. Selain itu, jika terjadi tumbukan antarlempeng tektonik, juga potensial

³ "Bencana Alam di Indonesia", http://id.wikipedia.org/wiki/Bencana_alam_di_Indonesia diakses tanggal 3 Oktober 2012.

menghasilkan tsunami, seperti yang terjadi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Sumatera Utara (Sumut) pada tahun 2005.⁴

Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral menunjukkan, terdapat 28 titik di wilayah Indonesia yang dinyatakan rawan gempa dan tsunami. Diantaranya NAD, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta bagian Selatan, Jawa Timur bagian Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen dan Fak-Fak di Papua dan Papua Barat, serta Balikpapan Kalimantan Timur.⁵

Di samping itu, kondisi geografis Indonesia merupakan negara kepulauan yang dilalui jalur cincin gunung api dunia. Sebagian besar gunung berapi yang berada dalam jalur cincin api dunia yang melintasi Indonesia masih aktif. Kondisi ini menyebabkan Indonesia rawan terhadap erupsi gunung berapi dan juga berpotensi memicu gempa bumi. Potensi bencana alam di Indonesia juga ditimbulkan dari garis pantai Indonesia yang panjang sehingga rawan terhadap tsunami. Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana juga menyebutkan bahwa 2/3 persen wilayah Indonesia adalah rawan bencana.⁶

Tingginya posisi bencana alam di Indonesia dalam peta rawan bencana internasional terhadap ancaman tsunami dihitung dari risiko kehilangan nyawa jika bencana terjadi. Jumlah penduduk yang terpapar atau memiliki dampak risiko tertinggi terhadap bahaya bencana alam di Indonesia tercatat 5,4 juta jiwa. Namun menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), risiko terbesar bencana alam di Indonesia sebenarnya berasal dari gempa bumi dan banjir. Gempa bumi berpotensi mengancam 11 juta jiwa penduduk, sementara banjir menjadi ancaman serius setidaknya bagi 1 juta jiwa penduduk.⁷ BNPB juga telah memetakan 282 Kabupaten di Indonesia memiliki tingkat kerawanan yang tinggi bencana alam. Lokasi paling rawan bencana di Indonesia adalah di dua pulau, yaitu Jawa dan Sumatera. Kedua pulau ini disebut-sebut sebagai kawasan paling rawan bencana alam di Indonesia, bahkan di dunia.

⁴ "Daerah Potensi Bencana di Indonesia", <http://suzie-hermoso.blogspot.com/2011/01/daerah-potensi-bencana-di-indonesia.html> diakses tanggal 11 Oktober 2012

⁵ "Posisi Indonesia dan Kerentanan Terhadap Bencana", Buletin Penataan Ruang, www.nitropdf.com diakses tanggal 11 Oktober 2012

⁶ Natawidjaja, Danny Hilman, Geoteknologi, LIPI, "Tectonic Setting Indonesia dan Pemodelan Sumber Gempa dan Tsunami", [http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20\(2\)](http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20(2)) diakses tanggal 11 Oktober 2012.

⁷ "Kerawanan, Kerugian dan Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TprWlwxGSEJ:www.anneahira.com/bencana-alam-di-indonesia.htm+bencana+alam+di+indonesia&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id>, diakses tanggal 9 Oktober 2012.

Bencana alam di Indonesia mengakibatkan kerugian yang sangat besar baik dari segi materi maupun korban jiwa. Selain itu, bencana alam juga menimbulkan krisis kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, antara lain lumpuhnya pelayanan kesehatan, korban mati, korban luka, pengungsi, masalah gizi, masalah air bersih, masalah sanitasi lingkungan, penyakit menular, gangguan kejiwaan dan gangguan pelayanan reproduksi. Melihat dampak bencana yang ada terhadap penurunan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, maka upaya peningkatan kesehatan lingkungan merupakan hal yang menjadi prioritas. Dengan demikian, sistem kesehatan lingkungan memainkan peranan yang penting.

Secara umum, upaya pengurangan krisis kesehatan masih menghadapi berbagai macam kendala, antara lain: sistem informasi yang belum berjalan baik, mekanisme koordinasi belum berfungsi dengan baik, mobilisasi bantuan ke lokasi bencana masih terhambat dan sistem pembiayaan belum mendukung. Kendala yang ada menyebabkan pertolongan kepada korban bencana tidak optimal. Sehingga krisis kesehatan akibat bencana tidak dapat ditanggulangi sedini mungkin.

B. Permasalahan

Tingginya frekuensi kejadian bencana di Indonesia serta luasnya daerah yang berpotensi bencana menyebabkan peran serta seluruh *stakeholder* dalam penanggulangan bencana sangatlah penting. Pemerintah selaku koordinator dan pemegang fungsi komando sangat penting, namun disamping itu dukungan dari berbagai organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat juga tidak kalah pentingnya. Kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan relawan kemanusiaan seperti Palang Merah Indonesia maupun Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Negara lain turut berperan dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan yang dilakukan baik dalam penanggulangan bencana maupun pelayanan sosial kesehatan masyarakat. Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam penanggulangan bencana khususnya terkait dengan peningkatan kualitas kesehatan lingkungan?
2. Bagaimana peran Palang Merah Indonesia (PMI) dalam upaya penanggulangan bencana terkait dengan peningkatan kualitas kesehatan lingkungan?

Tulisan ini bermaksud mengkaji bagaimana kegiatan kepalangmerahan dilakukan dalam penanggulangan bencana khususnya dalam upaya penanganan krisis kesehatan dan peningkatan kualitas kesehatan lingkungan.

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari tulisan ini adalah untuk mengetahui:

1. Upaya yang dilakukan dalam penanggulangan bencana khususnya terkait dengan peningkatan kualitas kesehatan lingkungan.

2. Peran PMI dalam upaya penanggulangan bencana khususnya dalam peningkatan kualitas lingkungan?

Sedangkan kegunaan dari tulisan ini adalah sebagai bahan masukan bagi anggota DPR RI dalam rangka pembahasan RUU Kepalaangmerahan khususnya terkait dengan kegiatan kepalaangmerahan dalam penggulangan bencana.



BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

A. Pengertian Bencana dan Manajemen Penanggulangan Bencana

1. Pengertian Bencana

Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana adalah suatu kejadian peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Bencana dibedakan menjadi bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam seperti gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi dan wabah penyakit. Sedangkan bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh manusia seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

Coburn, A, W, dkk (1994)⁸ mengemukakan bahwa bencana adalah suatu kejadian atau serangkaian kejadian yang menimbulkan jumlah korban dan/atau kerusakan, kerugian harta benda, infrastruktur, pelayanan-pelayanan penting atau sarana kehidupan pada satu skala yang berada di luar kapasitas normal.

2. Manajemen Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana alam atau *mitigasi* adalah upaya berkelanjutan untuk mengurangi dampak bencana terhadap manusia dan harta benda. Mitigasi bencana bertujuan agar sedikit orang dan komunitas yang akan terkena dampak bencana alam dapat sekecil-kecilnya. Perbedaan tingkat dan jenis bencana dengan tingkat kerusakan yang berbeda-beda mempunyai program mitigasi yang berbeda-beda pula sesuai dengan sifat masing-masing bencana alam tersebut.⁹ Berdasarkan UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana baik

⁸ "Pengertian Bencana", https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:5N_52eR6h5YJ:repository.upi.edu/operator/upload/s_geo_056815_ diakses tanggal 14 Oktober 2012

⁹ "Natural Disasters: Prepare, Mitigate, Manage", <http://www.csa.com/discoveryguides/archives/ndht.phpdiakes> tanggal 11 Oktober 2012

melalui pembangunan fisik, maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana.

Persiapan menghadapi bencana alam termasuk semua aktivitas yang dilakukan sebelum terdeteksinya tanda-tanda bencana agar bisa memfasilitasi pemakaian sumber daya alam yang tersedia, meminta bantuan dan serta rencana rehabilitasi dalam cara dan kemungkinan yang paling baik. Kesiapan menghadapi bencana alam dimulai dari level komunitas lokal. Jika sumber daya lokal kurang mencukupi, maka daerah tersebut dapat meminta bantuan ke tingkat nasional dan internasional.¹⁰

Pada wilayah-wilayah yang memiliki tingkat bahaya tinggi (*"hazard"*), memiliki kerentanan/kerawanan (*"vulnerability"*), bencana alam tidak memberi dampak yang luas jika masyarakat setempat memiliki ketahanan terhadap bencana (*"disaster resilience"*). Konsep ketahanan bencana merupakan valuasi kemampuan sistem dan infrastruktur-infrastruktur untuk mendeteksi, mencegah dan menangani tantangan-tantangan serius dari bencana alam. Sistem ini memperkuat daerah rawan bencana yang memiliki jumlah penduduk yang besar.

Manajemen penanggulangan bencana memiliki kemiripan dengan sifat-sifat manajemen lainnya secara umum. Meski demikian terdapat beberapa perbedaan, yaitu:

- a. Nyawa dan kesehatan masyarakat merupakan masalah utama;
- b. Waktu untuk bereaksi yang sangat singkat;
- c. Risiko dan konsekuensi kesalahan atau penundaan keputusan dapat berakibat fatal;
- d. Situasi dan kondisi yang tidak pasti;
- e. Petugas mengalami stres tinggi;
- f. Informasi yang selalu berubah.

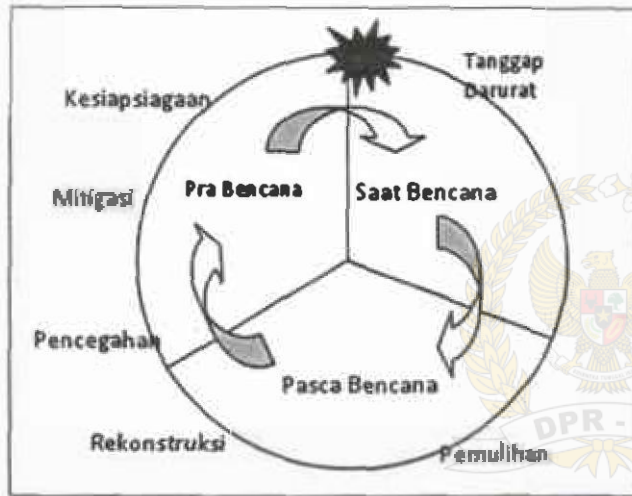
Manajemen penanggulangan bencana adalah pengelolaan penggunaan sumber daya yang ada untuk menghadapi ancaman bencana dengan melakukan perencanaan, penyiapan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi di setiap tahap penanggulangan bencana yaitu pra, saat dan pasca bencana.¹¹

- a. Tahap prabencana terdiri atas: situasi tidak terjadi bencana (kegiatannya adalah pencegahan dan mitigasi) dan situasi potensi terjadi bencana (kegiatannya berupa kesiapsiagaan).
- b. Tahap saat bencana, berupa kegiatan tanggap darurat dan pemulihan darurat.
- c. Tahap pascabencana, kegiatannya adalah rehabilitasi dan rekonstruksi.

¹⁰ "Bencana Alam," http://id.wikipedia.org/wiki/Bencana_alam diakses tanggal 11 Oktober 2012

¹¹ "Pedoman Teknis Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana," Kementerian Kesehatan 2011.

Setiap tahapan bencana tersebut dapat digambarkan dalam suatu siklus seperti pada Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Siklus Penanggulangan Bencana¹²

Setiap tahap penanggulangan tersebut tidak dapat dibatasi secara tegas, dalam pengertian bahwa upaya prabencana harus terlebih dahulu diselesaikan sebelum melangkah pada tahap tanggap darurat dan dilanjutkan ke tahap berikutnya yakni pemulihan. Siklus ini harus dipahami bahwa setiap waktu, semua tahapan dapat dilaksanakan secara bersama-sama pada satu tahapan tertentu dengan porsi yang berbeda, misalnya tahap pemulihan kegiatan utamanya adalah pemulihan tetapi kegiatan pencegahan dan mitigasi dapat juga dilakukan untuk mengantisipasi bencana yang akan datang.

C. Kesehatan Lingkungan dan Kepalangmerahan

1. Definisi dan Ruang Lingkup Kesehatan Lingkungan

Terdapat beberapa definisi dari kesehatan lingkungan. Menurut WHO (*World Health Organization*), kesehatan lingkungan adalah suatu keseimbangan ekologi yang harus ada antara manusia dan lingkungan agar dapat menjamin keadaan sehat dari manusia. Menurut HAKLI (Himpunan Ahli Kesehatan Lingkungan Indonesia) kesehatan lingkungan adalah suatu kondisi lingkungan yang mampu menopang keseimbangan ekologi yang dinamis antara manusia dan lingkungannya untuk mendukung tercapainya kualitas hidup manusia yang sehat dan bahagia.

Ruang lingkup kesehatan lingkungan Menurut *World Health Organization* (WHO)¹³ ada 17 ruang lingkup kesehatan lingkungan, yaitu:

¹² *Ibid.*,

¹³ "Kesehatan Lingkungan", http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rt_IcyigiEsj:kesling.ph-gmu.org/berita-85-kesehatan-lingkungan.html+bencana+alam+di+indonesia+dan+kesehatan+lingkungan&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id, diakses tanggal 10 Oktober 2012.

1. Penyediaan Air Minum;
2. Pengelolaan air Buangan dan pengendalian pencemaran;
3. Pembuangan Sampah Padat;
4. Pengendalian Vektor;
5. Pencegahan/pengendalian pencemaran tanah oleh ekskreta manusia;
6. Higiene makanan, termasuk higiene susu;
7. Pengendalian pencemaran udara;
8. Pengendalian radiasi;
9. Kesehatan kerja;
10. Pengendalian kebisingan;
11. Perumahan dan pemukiman;
12. Aspek kesling dan transportasi udara;
13. Perencanaan daerah dan perkotaan;
14. Pencegahan kecelakaan;
15. Rekreasi umum dan pariwisata;
16. Tindakan-tindakan sanitasi yang berhubungan Tindakan dengan keadaan epidemi/wabah, bencana alam dan perpindahan penduduk;
17. Tindakan pencegahan yang diperlukan untuk menjamin lingkungan.



Ruang lingkup kesehatan lingkungan menurut Pasal 22 ayat (3) UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, yakni sebagai berikut:

1. Penyehatan Air dan Udara;
2. Pengamanan Limbah padat/sampah;
3. Pengamanan Limbah cair;
4. Pengamanan limbah gas;
5. Pengamanan radiasi;
6. Pengamanan kebisingan;
7. Pengamanan vektor penyakit;
8. Penyehatan dan pengamanan lainnya, seperti keadaan pasca bencana.

Sanitasi merupakan salah satu komponen dari kesehatan lingkungan, yaitu perilaku yang disengaja untuk membudayakan hidup bersih untuk mencegah manusia bersentuhan langsung dengan kotoran dan bahan buangan berbahaya lainnya, dengan harapan dapat menjaga dan meningkatkan kesehatan manusia.

Dalam penerapannya di masyarakat, sanitasi meliputi penyediaan air, pengelolaan limbah, pengelolaan sampah, kontrol vektor, pencegahan dan pengontrolan pencemaran tanah, sanitasi makanan, serta pencemaran udara.

2. Kepalangmerahan

Kepalangmerahan merupakan seluruh bentuk kegiatan gerakan kemanusiaan, kegiatan kemanusiaan adalah kegiatan yang bersifat meringankan

penderitaan sesama manusia yang dengan tidak membedakan agama atau kepercayaan, suku, jenis kelamin, kedudukan sosial, pandangan politik atau kriteria lain yang serupa.¹⁴

Palang Merah Indonesia (PMI) merupakan sebuah organisasi perhimpunan nasional yang bergerak dalam bidang sosial kemanusiaan. PMI selalu berpegang teguh pada tujuh prinsip dasar Gerakan Internasional Palang Merah dan Bulan sabit merah yaitu kemanusiaan, kesamaan, kesukarelaan, kemandirian, kesatuan, kenetralan, dan kesemestaan. Sampai saat ini PMI telah berada di 33 PMI Daerah (tingkat provinsi) dan sekitar 408 PMI Cabang (tingkat kota/kabupaten) di seluruh Indonesia.¹⁵

Terkait dengan kegiatan PMI dalam upaya penanggulangan bencana, sesuai dengan tugas pokok PMI adalah membantu pemerintah di bidang sosial kemanusiaan terutama tugas-tugas kepalangmerahan yang meliputi: Kesiapsiagaan Bantuan dan Penanggulangan Bencana, Pelatihan Pertolongan Pertama untuk Sukarelawan, Pelayanan kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat, serta Pelayanan Transfusi Darah.

¹⁴ Draft RUU Kepalangmerahan

¹⁵ "Palang Merah Indonesia", http://id.wikipedia.org/wiki/Palang_Merah_Indonesia diakses tanggal 10 Oktober 2012

BAB III PEMBAHASAN

A. Upaya Penanggulangan Bencana Terkait dengan Peningkatan Kualitas Kesehatan Lingkungan.

Upaya penanggulangan bencana alam yang selama ini dilakukan masih bersifat pada tindakan darurat, yaitu tindakan yang sifatnya sementara pada saat dan sesudah terjadinya suatu bencana. Tindakan ini berupa evakuasi korban, penyaluran bantuan dan kegiatan rehabilitasi. Sementara tindakan preventif yang dilakukan pada saat sebelum terjadinya bencana masih sangat jarang dilakukan. Padahal tindakan ini sangat penting dilakukan guna pencegahan terjadinya korban jiwa dan kerugian material pada saat terjadinya suatu bencana. Biaya yang diperlukan untuk persiapan ini akan jauh lebih murah dibandingkan dengan jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh suatu bencana alam di suatu daerah bila tidak dilakukan upaya preventif.

Selain itu, tindakan yang dilakukan dalam upaya penanggulangan bencana juga harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, antara lain pelayanan kesehatan, masalah air bersih, masalah sanitasi lingkungan, penyakit menular dan lain-lain. Sebagaimana diketahui, masalah kesehatan lingkungan di Indonesia sangat memprihatinkan khususnya dalam masalah sanitasi. Belum optimalnya sanitasi ditandai dengan masih tingginya angka kejadian penyakit infeksi dan penyakit menular di masyarakat. Pada saat negara lain pola penyakitnya sudah bergeser menjadi penyakit degeneratif, Indonesia masih direpotkan oleh kasus demam berdarah, diare, kusta, hepatitis A, dan sebagainya. Kondisi sanitasi tersebut memang tertinggal jauh dari negara-negara tetangga. Dengan Vietnam saja Indonesia hampir disalip, apalagi dibandingkan dengan Malaysia atau Singapura yang memiliki komitmen tinggi terhadap kesehatan lingkungan di negaranya. Jakarta hanya menduduki posisi nomor dari bawah setelah Vientianne (Laos) dalam pencapaian cakupan sanitasinya.¹⁶

Sanitasi sangat menentukan keberhasilan dan paradigma pembangunan kesehatan lingkungan lima tahun ke depan yang lebih menekankan pada aspek pencegahan (*preventif*) daripada aspek pengobatan (*kuratif*). Dengan adanya upaya *preventif* yang baik, angka kejadian penyakit terkait dengan kondisi lingkungan dapat dicegah. Selain itu, anggaran yang dibutuhkan untuk *preventif* juga relatif lebih terjangkau daripada melakukan upaya kuratif.

¹⁶ "Kesehatan Lingkungan", www.anneahira.com/artikel-kesehatan/kesehatan-lingkungan.htm+kesehatan+lingkungan+dan+sanitasi&cd=2&hl=id&ct=clnk&gl=id diakses tanggal 10 Oktober 2012

Anggaran pemerintah untuk kesehatan lingkungan masih relatif minim. Dari anggaran yang masih sangat minim itu sanitasi tidak berada di urutan yang dijadikan prioritas utama. Besarnya investasi untuk pengembangan sanitasi diperkirakan hanya Rp.20,00/orang/tahun. Buruknya sanitasi ini menyebabkan kerugian terhadap ekonomi Indonesia sebesar 6,3 milyar dolar AS setiap tahun atau setara dengan 2,3% Produk Domestik Bruto (PDB) kita.¹⁷

Kebijakan dalam bidang sanitasi pasca terjadinya bencana adalah mengurangi risiko terjadinya penularan penyakit melalui media lingkungan akibat terbatasnya sarana kesehatan lingkungan yang ada ditempat pengungsian, melalui pengawasan dan perbaikan kualitas kesehatan lingkungan dan kecukupan air bersih antara lain dengan:¹⁸

1. Pengadaan Air.

Setiap orang (atau ada kalimat yang lebih baik) memerlukan air untuk minum, memasak dan menjaga kebersihan pribadi. Dalam situasi bencana mungkin saja air untuk keperluan minumpun tidak cukup, dan dalam hal ini pengadaan air yang layak dikonsumsi menjadi paling mendesak. Namun biasanya problema-problema kesehatan yang berkaitan dengan air muncul akibat kurangnya persediaan dan akibat kondisi air yang sudah tercemar sampai tingkat tertentu.

Tolok ukur kunci pengadaan air tersebut harus memenuhi standar sbb¹⁹:

- a. Persediaan air harus cukup untuk memberi sedikit-dikitnya 15 liter per orang per hari;
- b. Volume aliran air di tiap sumber sedikitnya 0,125 liter perdetik;
- c. Jarak per mukiman terjauh dari sumber air tidak lebih dari 500 meter;
- d. 1 (satu) kran air untuk 80 – 100 orang.

Kualitas air pun menjadi tolok ukur. Air di sumber-sumber harus layak diminum dan cukup volumenya untuk keperluan keperluan dasar (minum, memasak, menjaga kebersihan pribadi dan rumah tangga) tanpa menyebabkan timbulnya risiko-risiko besar terhadap kesehatan akibat penyakit-penyakit maupun pencemaran kimiawi atau radiologis dari penggunaan jangka pendek.

2. Pembuangan Kotoran Manusia

Masyarakat korban bencana harus memiliki jumlah jamban yang cukup dan jaraknya tidak jauh dari pemukiman mereka, supaya bisa diakses secara mudah dan cepat kapan saja diperlukan, siang ataupun malam. Tolok ukurnya adalah sbb²⁰:

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ "Sanitasi Darurat pada Daerah Bencana", <http://www.docstoc.com/docs/74082040/Sanitasi-Darurat-Pada-Daerah-Bencana+kondisi+kesehatan+dan+lingkungan+pasca+bencana&cd=6&hl=id&ct=clnk&gl=id> diakses tanggal 10 Oktober 2012.

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ *Ibid.*,

1. Tiap jamban digunakan paling banyak 20 orang.
2. Penggunaan jamban diatur perumah tangga dan /menurut pembedaan jenis kelamin (misalnya jamban persekian KK atau jamban laki-laki dan jamban perempuan).
3. Jarak jamban tidak lebih dari 50 meter dari pemukiman (rumah atau barak di kamp pengungsian). Atau bila dihitung dalam jam perjalanan ke jamban hanya memakan waktu tidak lebih dari 1 menit saja dengan berjalan kaki.
4. Jamban umum tersedia di tempat-tempat seperti pasar, titik-titik pembagian sembako, pusat – pusat layanan kesehatan dsb.
5. Letakjamban dan penampung kotoran harus sekurang-kurangnya berjarak 30 meter dari sumber air bawah tanah.
6. Dasar penampung kotoran sedikitnya 1,5 meter di atas air tanah.
7. Pembuangan limbah cair dari jamban tidak merembes ke sumber air manapun, baik sumur maupun mata air, sungai, dan sebagainya 1 (satu) Latrin/jaga untuk 6-10 orang.

3. Pengelolaan Limbah Padat

Standar dalam pengelolaan limbah padat tersebut adalah sbb²¹:

1. Pengumpulan dan Pembuangan Limbah Padat Masyarakat harus memiliki lingkungan yang cukup bebas dari pencemaran akibat limbah padat, termasuk limbah medis.
2. Sampah rumah tangga dibuang dari pemukiman atau dikubur di sana sebelum sempat menimbulkan ancaman bagi kesehatan.
3. Tidak terdapat limbah medis yang tercemar atau berbahaya (jarum suntik bekas pakai, perban-perban kotor, obat-obatan kadaluarsa,dsb) di daerah pemukiman atau tempat-tempat umum.
4. Dalam batas-batas lokasi setiap pusat pelayanan kesehatan, terdapat empat pembakaran limbah padat yang dirancang, dibangun, dan dioperasikan secara benar dan aman, dengan lubang abu yang dalam.
5. Terdapat lubang-lubang sampah, keranjang/tong sampah, atau tempat-tempat khusus untuk membuang sampah di pasar-pasar dan pejalan, dengan sistem pengumpulan sampah secara harian.
6. Tempat pembuangan akhir untuk sampah padat berada dilokasi tertentu sedemikian rupa sehingga problema-problema kesehatan dan lingkungan hidup dapat terhindarkan.
7. Masyarakat memiliki cara-cara untuk membuang limbah rumah tangga sehari-hari secara nyaman dan efektif.

4. Pengelolaan Limbah Cair

Masyarakat yang dalam kondisi darurat pasca bencana diharapkan memiliki lingkungan hidup sehari-hari yang cukup bebas dari risiko pengikisan tanah

²¹ *Ibid*,

dan genangan air; termasuk air hujan, air luapan dari sumber-sumber; limbah cair rumah tangga, dan limbah cair dari prasarana-prasarana medis. Hal-hal berikut dapat dipakai sebagai ukuran untuk melihat keberhasilan pengelolaan limbah cair:

1. Tidak terdapat air yang menggenang disekitar titik-titik pengambilan/sumber air untuk keperluan sehari-hari, didalam maupun di sekitar tempat pemukiman
2. Air hujan dan luapan air/banjir langsung mengalir malalui saluran pembuangan air.
3. Tempat tinggal, jalan-jalan setapak, serta prasarana-prasarana pengadaan air dan sanitasi tidak tergenang air, juga tidak terkikis oleh air.

B. Peran PMI dalam Upaya Penanggulangan Bencana Terkait dengan Peningkatan Kualitas Kesehatan Lingkungan

Peran PMI dalam upaya penanggulangan bencana yakni melakukan peningkatan sumber daya PMI dalam penanggulangan bencana. Indikator dalam program peningkatan sumber daya PMI tersebut adalah tersedianya dana tanggap darurat yang dialokasikan untuk penanggulangan sumber daya pendukung respon bencana darurat bencana yang siap pakai dan pelayanan bencana dan dapat digunakan sewaktu waktu. Selain itu diharapkan dapat dibangun gudang sistem logistik PMI untuk penyimpanan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam penanggulangan bencana.²²

Di samping itu, berdasarkan Renstra PMI tahun 200-2014, PMI bertujuan meningkatkan kinerja pelayanan tanggap darurat bencana PMI. Peningkatan kinerja ini dilakukan dalam rangka mendukung upaya tanggap darurat dan pemulihan bencana berskala menengah dan besar. Program yang dilakukan dalam upaya peningkatan kinerja tersebut antara lain:

- Mengelola Pusat Penanggulangan Bencana (POSKO PMI) secara efektif;
- Mengelola Peringatan Dini dan Informasi tanggap darurat bencana maupun DMIS secara efektif;
- Mendorong aplikasi IDRL khususnya pada bencana berskala internasional;
- Mengkoordinasikan pelayanan tanggap darurat bencana termasuk dalam pemenuhan ketercukupan darah yang aman, sehat dan cukup serta terjangkaunya pelayanan kesehatan dasar bagi para korban bencana.

Kerangka kerja dari penanggulangan bencana dalam kegiatan kepalaangmerahan yang dilakukan oleh PMI adalah:

- Mempertimbangkan implikasi yang akan terjadi setelah penyediaan kebutuhan segera saat tanggap darurat;

²² "Rencana Strategis PMI 2009-2014", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0EZ8t4K6C-MJ:mlscribd.com/doc/52985060/Rencana-Strategis-PMI-2009-2014+diakses+tanggal+10+Oktober+2012.>

- Mempromosikan “pemulihan” tidak hanya mengembalikan masyarakat kepada kondisi sebelum terjadi bencana akan tetapi juga mencari upaya untuk mengurangi kerentanan di masa mendatang;
- Membangun ketahanan masyarakat dalam mempersiapkan diri, tanggap dan menghadapi dampak dari bencana yang akan datang.

Ketiga kerangka kerja tersebut merupakan sasaran yang ingin dicapai untuk setiap tahapan penanggulangan bencana, yaitu prabencana, saat bencana dan pascabencana. Tujuan dari kerangka tersebut adalah keselamatan dan ketahanan dari masyarakat. Strategi yang dilakukan adalah: menyusun kebijakan, meningkatkan *networking* dan kerjasama, meningkatkan pembangunan sumber daya dan meningkatkan kapasitas dan kinerja.

Sesuai dengan kebijakan Palang Merah Indonesia 1999-2004 dan merujuk pada Strategi International Federation of Red Cross and Red Crescent (IFRC) 2010, bahwa program kesehatan PMI Membantu masyarakat kelompok rentan untuk mempromosikan kesehatan masyarakat melalui peningkatan kebersihan diri dan fasilitas air bersih dan sanitasi; menjadikannya sebagai program terpadu dengan pemberdayaan masyarakat di bidang pertolongan pertama, penanganan bencana, dan pengembangan program “watsan” untuk masyarakat kelompok rentan yang mengalami kesulitan akses air bersih dan masyarakat di tempat pengungsian karena bencana atau konflik.

Sejak tahun 1999 PMI telah berpengalaman mengembangkan program air dan sanitasi sebagai bagian dari program Pertolongan Pertama Berbasis Masyarakat (PPBM). Pada tahun 2002, untuk mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat, PMI telah mengadopsi pendekatan *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation* (PHAST). Pada tahun 2005, selama operasi tsunami, PMI mendapat kesempatan untuk mengoperasikan ERU WatSan dari berbagai perhimpunan nasional, seperti; PM Spanyol, PM Perancis, PM Jerman, PM Austria, dan PM Macedonia. Setelah operasi tsunami selesai, kebanyakan peralatan ERU WatSan tersebut diserahkan kepada PMI, Bahkan peran serta PMI di bidang air dan sanitasi bertambah. PMI melakukan restrukturisasi organisasinya pada bulan Maret 2006 dan Sub Divisi WatSan telah dibentuk.²³

Pada tahun 2001 PMI telah mengembangkan program PPBM-PHAST dimulai di Tarakan Kalimantan Timur untuk masyarakat pantai yang kesulitan air bersih dan sanitasi. Selanjutnya dikembangkan di daerah lain seperti: Indramayu, Singkawang, Muara Enim, Cirebon, Blora, Bantul, Bau-Bau, Gorontalo (kota & kabupaten), Boalemo, Bandar Lampung, Bengkulu Selatan, Ogan Komering Ilir, Jambi, Pekanbaru, Serang, Cianjur, Kota Ambon, Maluku Tengah, NTT, sejumlah kabupaten di Aceh, dan sejumlah kabupaten di Sumut (pasca bencana gempa dan

²³ “Water and Sanitation for Vulnerable People”, http://www.pmi.or.id/eng/program/?act=detail&id_sub=67 diakses tanggal 12 Oktober 2012

tsunami 2004). Tahun 2009, PMI juga mengembangkan program di wilayah Jakarta Selatan, Pasuaruan, Paser (Kaltim), Puhuwato dan Bonebolango (Gorontalo, Bangka, Pangkal Pinang, Aceh Barat, Serang, dan Indramayu).²⁴

1. Prabencana

Pada tahapan prabencana kegiatan lebih bertujuan untuk upaya pencegahan dan mitigasi berupa kesiapsiagaan menghadapi potensi bencana. Kegiatan kepalangmerahan yang biasanya dilakukan bertujuan untuk mengurangi resiko bencana. Program yang dilaksanakan PMI dalam mengurangi risiko dampak bencana antara lain Program Pengurangan Risiko Terpadu Berbasis Masyarakat (PERTAMA) sejak tahun 2002 di 13 provinsi yaitu di Lampung, Sumatera Barat, Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Selatan, Bali, Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat dan Sulawesi Utara.²⁵

Program PERTAMA merupakan program berbasis masyarakat yang mendorong pemberdayaan kapasitas masyarakat untuk menyiapkan diri dalam mengurangi risiko dan dampak bencana yang terjadi di lingkungannya. Tahapan Program PERTAMA secara kronologis, Program PERTAMA dimulai dengan seleksi area. Daerah yang dipilih adalah yang dinilai paling rawan bencana dan adanya komitmen dari masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan sumber dayanya. Selanjutnya PMI bersama masyarakat melakukan VCA (*Vulnerability and Capacity Assessment*) atau Kajian Kerentanan dan Kapasitas dengan menggunakan alat PRA (*Participatory Rural Appraisal*). Survei dasar (*baseline*) dan PSK (Pengetahuan, Sikap, dan Keterampilan) menjadi tahap berikutnya untuk mengetahui tingkat pengetahuan, sikap, dan keterampilan masyarakat di lokasi-lokasi Program PERTAMA akan dilaksanakan.

Korps Sukarela dan Tim Sibit bersama masyarakat melakukan pemetaan ancaman, kerentanan, risiko, dan kapasitas, yang menjadi salah satu bahan pembuatan rencana aksi. Rencana Aksi Pengurangan Risiko dibuat secara *bottom up* dan melibatkan partisipasi penuh dari masyarakat, kemudian diadvokasi dan disosialisasikan kepada Pemerintah Daerah setempat untuk mendapatkan dukungan teknis dan pendanaannya. Pencapaian Program PERTAMA Penanggulangan Bencana. Berbagai upaya pendidikan, pelatihan, dan simulasi telah dilakukan untuk memperkuat keterampilan membuat peta rawan bencana, menentukan jalur evakuasi dan sistem peringatan dini berbasis masyarakat.

Dalam bidang kesehatan lingkungan, dengan fasilitasi dari KSR dan Sibit, telah dilakukan upaya penyadaran mengenai hidup bersih dan sehat, perbaikan

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ "PMI dalam Pengurangan Resiko Dampak Bencana", http://www.pmi.or.id/ina/program/?act=detail&id_sub=47 diakses tanggal 12 Oktober 2012.

sarana air bersih, pencegahan penyakit yang disebabkan oleh sanitasi buruk, lingkungan yang kotor, air limbah, dan lain-lain.²⁶

2. Saat Bencana

Tujuan yang ingin dicapai pada saat bencana adalah masyarakat yang tangguh dalam menghadapi dampak bencana. Hal-hal yang dilakukan relawan PMI terkait dengan pemenuhan kesehatan lingkungan pada saat tanggap darurat antara lain: *asesment* terhadap kondisi yang ada, penyiapan pos emergensi, evakuasi dan pelayanan kesehatan, distribusi bantuan, pengelolaan dan penyediaan air dan sanitasi.

Kondisi darurat saat terjadinya membutuhkan penanganan tanggap darurat secara cepat, tepat dan akurat. Tahap tanggap darurat dikelompokkan menjadi: pencarian korban, penyelamatan korban, pertolongan pertama, stabilitas korban, serta evaluasi dan rujukan. Hilang/rusaknya berbagai fasilitas kesehatan lingkungan akibat bencana alam menyebabkan masyarakat yang tertimpa bencana mengalami kesulitan untuk dapat mengakses sarana dan prasarana air bersih dan sanitasi (jamban). Disinilah diperlukan peran relawan dan organisasi kemanusiaan lainnya yang terjun langsung saat tanggap darurat untuk menyediakan sarana dan fasilitas air bersih dan sanitasi yang memadai. Kegiatan kepalangmerahan sebaiknya diarahkan selain penanganan korban yang meninggal dan luka, juga dapat turut menyediakan fasilitas kesehatan lingkungan kepada masyarakat yang tertimpa bencana.

Sejak awal, para relawan PMI telah terlibat sebagai personil *Emergency Response Unit Water and Sanitation* (ERU Watsan) dalam kegiatan respon darurat bencana di berbagai tempat. PMI memperoleh dukungan Palang Merah Spanyol, berupa perlengkapan operasional sekaligus areal gudang penyimpanan mesin-mesin pengolahan air bersih di Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat. Operasionalnya di Indonesia diawali dari penanganan bencana alam gempa bumi dan tsunami di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Sumatera Utara tahun 2004. Saat itu, *Emergency Response Unit Water and Sanitation* (ERU Watsan) Palang Merah Spanyol (*Spanyol Red Cross*) mengirimkan unitnya (peralatan dan personilnya) ke Aceh dibawah koordinasi IFRC (*International Federation of Red Cross and Red Crescent*) untuk menangani penyediaan air dan pengelolaan sanitasi bagi korban bencana selama masa darurat.²⁷

Berdasarkan data, program air dan sanitasi darurat PMI di bawah Divisi Pelayanan Sosial dan Kesehatan Masyarakat Markas Pusat PMI, telah memberikan kontribusinya dalam operasi darurat bencana tsunami di Aceh (2004), gempa bumi di Nias (2005), gunung meletus dan gempa bumi di Yogyakarta (2006), banjir di Jakarta, Jawa Barat, dan Banten (2007), banjir di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ "Peresmian Pusat Air dan Sanitasi Darurat PMI," http://www.pmi.or.id/ina/news/?act=detail&p_id=451 diakses tanggal 12 Oktober 2012.

Timur (2008), gempa bumi di Sumatera Barat (2009), dan banjir di Karawang – Jawa Barat (2010). Layanan ini juga telah memiliki catatan pengalaman dalam operasi darurat bencana skala internasional, yaitu Operasi Gabungan PMI bersama Palang Merah Spanyol di Pakistan (2007), Operasi Gabungan di Cina (2008) dan terkini, dua relawan spesialis air dan sanitasi darurat PMI terlibat dalam operasi darurat bencana gempa bumi di Haiti (2010).²⁸

3. Pascabencana

Kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan pascabencana adalah pemulihan awal untuk mengembalikan korban kembali ke kondisi semula sebelum bencana tersebut terjadi. Pemulihan langsung dan menyeluruh untuk tahap awal akan sulit dilakukan mengingat infrastruktur fisik lingkungan maupun psikis dan kondisi kesehatan korban kualitasnya sudah banyak mengalami penurunan. Besar kecilnya penurunan kualitas lingkungan dan kesehatan perlu diketahui dengan dilakukan pendataan yang menyeluruh. Hasil pendataan tersebut digunakan merencanakan program dan kegiatan yang mendesak untuk dilakukan pada tahap awal.

Prioritas upaya kesehatan lingkungan pascabencana dilakukan dengan cara: (1) memastikan bahwa terdapat kecukupan jumlah air minum yang aman; kecukupan fasilitas sanitasi dasar; pembuangan ekskreta, limbah cair, dan limbah padat. (2) melaksanakan upaya pengendalian vektor penyakit dan mempromosikan higiene personal.

Kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan pascabencana dapat berupa pembuatan shelter-shelter dan hunian sementara untuk menampung pengungsi, mempersiapkan air bersih dan sarana sanitasi di tempat penampungan tersebut, promosi kesehatan, *psycosocial support program* (PSP) dan *Restoring Family Link* (RFL) yaitu program yang berupaya mempertemukan kembali korban-korban yang hilang saat bencana dengan keluarganya.

Penyediaan air bersih dan sarana sanitasi yang layak di tempat penampungan merupakan hal yang *urgent* untuk dilakukan mengingat kondisi masyarakat yang mudah terserang berbagai penyakit pasca bencana. Penyakit diare dan berbagai penyakit kulit yang dialami korban bencana tidak cukup diobati secara medis saja, namun juga perlu ditangani secara preventif dengan penyediaan sarana dan prasarana kesehatan lingkungan yang memadai.

Pada saat terjadi bencana di Sumatera Barat tahun 2005 lalu, selain bantuan barang, PMI juga mendistribusikan bantuan air bersih kepada warga. Akibat diterjang banjir bandang, pipa induk PDAM Kota Padang mengalami rusak berat sehingga masyarakat kesulitan mendapatkan air bersih. Sebanyak 5.000 liter air bersih telah didistribusikan PMI bersama PDAM di Kecamatan Pauh, Kelurahan

²⁸ "Pusat Pengelolaan Air dan Sanitasi Darurat telah Dimiliki PMI", <http://ksr-pekalongan.blogspot.com/2010/12/pusat-pengelolaan-air-dan-sanitasi.html> diakses tanggal 12 Oktober 2012.

Lambung Bukik, 5.000 liter air bersih di Kecamatan Lubuk Kilangan, Kelurahan Indarung, dan 2.500 liter air di Kecamatan Kuranji, Kelurahan Kuranji.²⁹

Setelah bencana terjadi dan masyarakat dapat kembali melakukan aktivitas secara normal, kegiatan kepalangmerahan tetap dapat dilakukan terutama untuk membentuk masyarakat yang tahan dan siap menghadapi bencana. Berbagai upaya sosialisasi dan promosi kesehatan dapat dilakukan secara terprogram dan berkelanjutan. PMI Kabupaten Sleman misalnya masih terus melakukan program Kampanye Pola Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) kepada para murid Sekolah Dasar dan kaum ibu di Kecamatan Cangkringan. Kegiatan ini sangat penting dilakukan mengingat kondisi lingkungan pasca letusan Gunung Merapi masih sangat rawan menimbulkan bencana susulan seperti banjir lahar dingin dan mewabahnya penyakit menular. Cuaca panas, hujan tidak turun, dan abu vulkanik yang masih menumpuk di sepanjang Kali Gendol berpotensi untuk menyebabkan penyakit pernapasan seperti ISPA. Oleh karena itu materi Pola Hidup Bersih dan Sehat ini sangat penting diberikan untuk mengantisipasi mewabahnya penyakit pascabencana terjadi.³⁰

²⁹ "PMI Bantu Air Bersih untuk Korban Banjir Bandang Padang", http://www.pmi.or.id/ina/publication/?act=detail&p_id=771 diakses tanggal 12 Oktober 2012.

³⁰ "Ribuan Warga Cangkringan Terlibat Kampanye PHBS", http://www.pmi.or.id/ina/publication/Default.asp?act=detail&p_id=632 diakses tanggal 13 Oktober 2012

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Upaya yang dilakukan dalam penanggulangan bencana khususnya yang terkait dengan peningkatan kualitas lingkungan bertujuan untuk melakukan pelayanan kesehatan, menyediakan air bersih dan sanitasi lingkungan yang layak dan memadai dan juga mencegah penularan penyakit. Upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut antara lain: pengadaan air bersih, pembuatan jamban dan sarana sanitasi, pengelolaan limbah padat, dan pengelolaan limbah cair.

Seiring dengan berbagai kejadian bencana di Indonesia, peran kegiatan kepalangmerahan dalam penanggulangan bencana alam juga sangat besar. Pada tahap prabencana, pencegahan dan mitigasi adalah hal yang sangat penting misalnya dengan penyadaran hidup yang sehat dan bersih dan pencegahan penyakit akibat lingkungan yang tidak sehat. Penyediaan fasilitas kesehatan lingkungan dalam kondisi darurat seperti air bersih dan sanitasi merupakan hal yang pertama dilakukan pada saat bencana. Sedangkan pada kondisi pascabencana kegiatan kepalangmerahan yang dilakukan antara lain: pemulihan kondisi lingkungan berupa pembuatan hunian sementara pengungsi, penyediaan sarana dan prasarana air bersih dan sanitasi, serta promosi kesehatan untuk mengantisipasi mewabahnya penyakit pasca terjadinya bencana.

B. Saran

Diperlukan penyiapan sumber daya yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas dalam kegiatan kepalangmerahan khususnya yang mempunyai latar belakang pendidikan kesehatan maupun kesehatan masyarakat ataupun relawan yang telah diberikan pelatihan yang memadai dalam bidang kesehatan dan kesehatan lingkungan.

Kerjasama PMI baik dengan institusi pemerintah (seperti Kementerian/ Dinas Kesehatan) maupun dengan organisasi kemanusiaan lainnya yang bergerak dalam bidang kepalangmerahan mutlak diperlukan agar pertolongan kepada masyarakat baik itu pada saat prabencana, saat bencana dan pascabencana dapat dilakukan secara optimal.

Di samping itu, komunikasi yang efektif dengan seluruh masyarakat merupakan agenda yang mendesak agar kegiatan kepalangmerahan dapat membentuk masyarakat yang tahan dan tangguh dalam menghadapi dampak bencana.

Manajemen bencana kesehatan sebaiknya ditempatkan pada jajaran tinggi Kementerian Kesehatan. Program ini menjadi tanggungjawab di tingkat nasional atau pusat, di tingkat provinsi atau regional, departemen epidemiologi maupun departemen kesehatan lingkungan, rumah sakit maupun pusat pelayanan kesehatan lainnya, institusi jaminan sosial, organisasi yang bergerak dalam bidang kepalangmerahan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst (eds.) (21 November 2003). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. ISBN 1-85383-964-7.
- Glover, David, Timothy Jessup, 2002, *"Mahalnya Harga Sebuah Bencana,"* Bandung: Penerbit ITB.
- Hidayat, Bambang, 2002, *"Bencana Mengancam Indonesia,"* Jakarta: Kompas
- Ryadim, Slamet, 1981, *"Ecology, Ilmu Lingkungan Dasar-dasar & Pengertiannya,"* Surabaya: Usaha Nasional.
- Setiono, Kusdwiratri, Johan S. Masjur, Anna Alisyahbana, 2010, *"Manusia, Kesehatan dan Lingkungan,"* Bandung: PT Alumni.
- Soemirat, Juli, 2011, *"Kesehatan Lingkungan,"* Yogyakarta: Gajah Mada University Press,
- Buignion, François, 2007, *Red Cross, Red Crescent, Red Crystal.*
- International Committee of the Red Cross dan International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2008, *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement, 14th Edition.*
- Kementrian Kesehatan, 2011, *"Pedoman Teknis Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana,"*
- Pan American Health Organization, *"Natural Disaster: Protecting The Public's Health,"* Jakarta: EGC.

Internet

- Natawidjaja, Danny Hilman, Geoteknologi, LIPI, *"Tectonic Setting Indonesia dan Pemodelan Sumber Gempa dan Tsunami"*, [http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20\(2\)](http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=34958-Tectonic%20Setting%20Indonesia%20dan%20Pemodelan%20Sumber%20Gempa%20dan%20Tsunami%20(2)) diakses tanggal 11 Oktober 2012 www.unisdr.org diakses tanggal 9 Oktober 2012.

"*Bencana Alam di Indonesia*", http://id.wikipedia.org/wiki/Bencana_alam_di_Indonesia diakses tanggal 3 Oktober 2012.

"*Kerawanan, Kerugian dan Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia*", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TprWlawxGSEJ:www.anneahira.com/bencana-alam-di-indonesia.htm+bencana+alam+di+indonesia&cd=7&hl=en&ct=clnk&gl=id>, diakses tanggal 9 Oktober 2012.

"*Wilayah Kepulauan Indonesia*", <http://www.bakosurtanal.go.id/bakosurtanal/multihazard/index.html> diakses tanggal 10 Oktober 2012.

"*Natural Disasters: Prepare, Mitigate, Manage*", <http://www.csa.com/discoveryguides/archives/ndht.php> diakses tanggal 11 Oktober 2012.

"*Bencana Alam*", http://id.wikipedia.org/wiki/Bencana_alam diakses tanggal 11 Oktober 2012.

"*Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana*", repository.usu.ac.id/bitstream/Chapter%2011.pdf diakses tanggal 12 Oktober 2012.

"*Kesehatan Lingkungan*", http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rt_lcyigiEsJ:kesling.ph-gmu.org/berita-85-kesehatan-lingkungan.html+bencana+alam+di+indonesia+dan+kesehatan+lingkungan&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=id diakses tanggal 10 Oktober 2012.

"*Sanitasi Darurat pada Daerah Bencana*", <http://www.docstoc.com/docs/74082040/Sanitasi-Darurat-Pada-Daerah-Bencana+kondisi+kesehatan+dan+lingkungan+pasca+bencana&cd=6&hl=id&ct=clnk&gl=id> diakses tanggal 10 Oktober 2012.

"*Palang Merah Indonesia*", http://wikipedia.org/wiki/Palang_Merah_Indonesia+Palang+Merah+Indonesia+%28PMI%29+adalah+sebuah+organisasi+perhimpunan+nasional+di+Indonesia+yang+bergerak+dalam+bidang+sosial+kemasyarakatan.&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id diakses tanggal 10 Oktober 2012.

"*Rencana Strategis PMI 2009-2014*", <http://webchane.googeusercontent.com/search?q=canche:0EZ8t4K6C-MJ:ml.scribd.com/doc/52985060/Rencana-Strategis-PMI-2009-2014+Mendukung+upaya+tanggap+darurat+dan+pemulihan+bencana+berskala+menengah+dan+besar+Mengelola+Pusat+Penanggulangan+Bencana+%28POSKO+PMI%29+secara+efektif&cd=2&hl=id&ct=clnk&gl=id> diakses tanggal 10 Oktober 2012.

"*Water and Sanitation for Vurnerable People*", http://www.pmi.or.id/eng/program/?act=detail&id_sub=67 diakses tanggal 12 Oktober 2012.

- "PMI dalam Pengurangan Resiko Dampak Bencana"*, http://www.pmi.or.id/ina/program/?act=detail&id_sub=47 diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Peresmian Pusat Air dan Sanitasi Darurat PMI"*, http://www.pmi.or.id/ina/news/?act=detail&p_id=451 diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Pusat Pengelolaan Air dan Sanitasi Darurat telah Dimiliki PMI"*, <http://ksr-pekalongan.blogspot.com/2010/12/pusat-pengelolaan-air-dan-sanitasi.html> diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "DaerahPotensiBencana di Indonesia"*, <http://suzie-hermoso.blogspot.com/2011/01/daerah-potensi-bencana-di-indonesia.html> diakses tanggal 11 Oktober 2012.
- "PMI Bantu Air Bersih untuk Korban Banjir Bandang Padang"*, http://www.pmi.or.id/ina/publication/?act=detail&p_id=771 diakses tanggal 12 Oktober 2012.
- "Ribuan Warga Cangkringan Terlibat Kampanye PHBS"*, http://www.pmi.or.id/ina/publication/Default.asp?act=detail&p_id=632 diakses tanggal 13 Oktober 2012.
- "Kesehatan Lingkungan"*, www.anneahira.com/artikel-kesehatan/kesehatan-lingkungan.htm+kesehatan+lingkungan+dan+sanitasi&cd=2&hl=id&ct=clnk&gl=id diakses tanggal 10 Oktober 2012.



BUKU KEEMPAT

**DAMPAK PSIKOSOSIAL BENCANA ALAM
DAN PERAN PMI DALAM PEMULIHANNYA**

*Sulis Winurini**

* Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Psikologi pada Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Email: sulis.winurini@dpr.go.id.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Apabila dilihat dari posisi dan kondisi geografisnya, Indonesia berisiko tinggi terkena bencana alam. Indonesia merupakan kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tetonik, yaitu lempeng Benua Asia, benua Australia, lempeng Samudera Hindia Indonesia dan lempeng Samudera Pasifik. Pada bagian Selatan dan Timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik yang memanjang dari Pulau Sumatera-Jawa-Nusa Tenggara-Sulawesi, yang sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang didominasi oleh rawa-rawa. Kondisi tersebut sangat berpotensi bencana, seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor.¹

Terkait permasalahan bencana alam di Indonesia, *United Nations International Strategy for Disaster (UNISDR)* pun mengakui bahwa Indonesia termasuk negara yang paling rawan bencana alam di dunia. Mengacu pada jumlah korbannya, UNISDR mengungkapkan bahwa untuk bencana tsunami, Indonesia berada pada peringkat pertama dari 265 negara. Untuk bencana tanah longsor, dari 162 negara, Indonesia juga berada pada peringkat pertama. Untuk bencana gempa bumi, dari 153 negara, Indonesia berada pada peringkat ketiga setelah Jepang dan Filipina. Untuk bencana banjir, dari 162 negara, Indonesia berada pada peringkat keenam setelah Bangladesh, India, Cina, Vietnam dan Kamboja.²

Bencana alam tidak hanya menimbulkan kerugian material bagi penyintas, namun juga dampak psikologis (Ehrenreich, 2001), serta dampak sosial. Selama ini penanganan bencana yang dilakukan umumnya hanya memberikan bantuan material seperti uang, pembangunan fasilitas, sanitasi dan tenda pengungsian (USAID, 2007), namun tidak banyak bantuan psikologis dan sosial yang diberikan untuk penyintas. Menurut Becher (2006), bantuan untuk kesehatan mental masih sering diabaikan dalam proses pemulihan bencana di Asia Tenggara.³ Sejalan dengan hal ini, Sidabutar,

¹ www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8844/, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

² "Indonesia's Country Report On Disaster Response Management," http://www.aipasecretariat.org/wp-content/uploads/2011/07/Indonesia_Disaster-Response-Management.pdf, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

³ Ari Sabtuningsih (2010), *Intervensi Kelompok Dukungan Untuk Menurunkan Tingkat Stres Pasca Trauma (Studi Pada Anak Usia 11-12 Tahun Penyintas Bencana Tanah Longsor Di Desa Dewata Pada Tanggal 23 Februari 2010, Kelurahan Tenjolaya, Kecamatan Pasirjambu, Kabupaten Bandung)* (Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, 2010), hlm. 1.

Dharmawan, Poerwandari, dan Nurhaya (2003) menyatakan bahwa permasalahan kesehatan mental akibat bencana sering dianggap sebagai permasalahan yang tidak terlihat sehingga sulit diukur keberhasilannya. Oleh karenanya, permasalahan ini sering dinomor-duakan,⁴ padahal ia tidak hanya berkenaan dengan pribadi individu saja, namun juga hubungan individu dengan lingkungan sosialnya. Permasalahan terkait hubungan dinamis antara kondisi psikologis individu dengan lingkungan sosialnya dinamakan sebagai permasalahan psikososial.

Tahun 1980 dan awal tahun 1990, permasalahan psikososial mulai terlihat urgensinya untuk diatasi. Pada saat itu, bencana alam dan konflik antar negara banyak terjadi. *The International Federation of Red Cross (IRFC)* dan *Red Crescent Societies (RCS)* melihat para penyintas mengalami stres, merasa kehilangan, merasa tidak aman meskipun bantuan fisik terpenuhi. Tidak hanya penyintas, relawan, staf, delegasi IFRC juga merasa kehilangan, merasa terisolasi, mengalami depresi, dan sering mengalami mimpi buruk. Untuk mengatasi dan mengantisipasi munculnya permasalahan semacam ini, pada tahun 1992, IRFC membentuk *Psychosocial Support Program (PSP)* dimana tujuannya adalah memulihkan luka psikologis para penyintas yang terkena bencana dan membangun kembali struktur sosial yang hancur akibat bencana.⁵

Di Indonesia, pelayanan penanggulangan bencana alam dilakukan oleh organisasi kemanusiaan Palang Merah Indonesia (PMI). Upaya penanganan permasalahan psikososial mulai dilakukan pasca bencana tsunami di Aceh tahun 2004. Pada saat itu, Provinsi Aceh, Banda Aceh serta Meulaboh mengalami kerusakan parah. Kurang lebih 166.000 orang di provinsi tersebut tewas, ratusan ribu lainnya masih hilang dan sekitar 600.000 kehilangan tempat tinggal.⁶ Situasi ini menggambarkan kedahsyatan peristiwa bencana tsunami dan karenanya menimbulkan dampak, tidak hanya fisik, namun juga non fisik. Permasalahan ini disadari membutuhkan penanganan sesegera mungkin dan setepat mungkin untuk mencegah munculnya dampak lanjutan. Untuk menindaklanjuti permasalahan ini, PMI mulai terbuka memberi dukungan psikologis bagi para penyintas dan relawan yang mengalami cedera mental akibat bencana alam. Hal ini pun tercantum di dalam Renstra Tahun 2004-2009. Renstra PMI selanjutnya, yaitu Renstra Tahun 2009-2014 semakin memperjelas pelayanan penanganan permasalahan psikososial, yaitu dengan mencantumkan keberadaan *Psychosocial Support Program (PSP)*. Dalam hal ini, penangananan kasus-kasus psikososial tidak hanya dilakukan melalui

⁴ Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas*, (Jakarta: Kontras dan Yayasan PULIH, 2003), hlm. 2

⁵ Palang Merah Indonesia, *Kebijakan IRFC dan PMI di Bidang Dukungan PSP*, tidak diterbitkan

⁶ Dr. Ute Sodemann, Shinto Adelar, Tri Iswardani, *Deru Angin: Hasil Survei tentang Kondisi Psikososial dan Dampak Tsunami terhadap Anak-Anak di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam* (Medan: Terre des Hommes, 2006), hlm. 13

pendekatan klinis, namun juga melalui pendekatan berbasis masyarakat berupa pemberdayaan kapasitas dan ketahanan masyarakat.⁷

PMI melakukan kegiatan PSP pada kasus-kasus yang diyakini benar memiliki kebutuhan penanganan permasalahan psikososial. Selain bencana tsunami Aceh, kegiatan PSP juga diterapkan pasca bencana banjir bandang di Bahorok, bencana banjir bandang di Jember, bencana longsor di Banjarnegara, gempa Yogyakarta, letusan Gunung Merapi, bencana tsunami di Pangandaran, dan lain-lain.

B. Permasalahan

Beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana gambaran dampak psikososial para penyintas bencana alam?
2. Bagaimana peran PMI dalam pemulihan dampak psikososial tersebut?

C. Maksud dan Tujuan

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul di dalam permasalahan, yaitu memberikan gambaran dampak psikososial pada penyintas bencana alam serta menjelaskan peran PMI dalam memulihkan kondisi psikososial mereka.

⁷ Palang Merah Indonesia, *Pokok-Pokok Kebijakan dan Rencana Strategis 2009-2014*

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

A. Bencana Alam dan Dampak Psikososial Secara Umum

Sesuai definisi yang tercantum di dalam Peraturan Organisasi Palang Merah Indonesia No. 003/PO/PP PMI/I/2011 tentang Pelayanan Palang Merah Indonesia: "bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis."⁸

Berdasarkan definisi di atas, tampak bahwa bencana memiliki dampak yang kritis bagi kehidupan manusia serta lingkungan di sekitarnya. Bencana mengakibatkan kehancuran dan kemusnahan. Bagi manusia yang pernah mengalaminya, baik secara langsung maupun tidak langsung, akan merasakan bahwa bencana merupakan kejadian yang luar biasa, menakutkan karena mengancam keselamatan jiwa. La Greca, Silverman, Vernberg dan Robert (2007) menjelaskan secara lebih spesifik bahwa bencana bisa mengakibatkan kerusakan harta benda, terluka atau kehilangan nyawa, berdampak sangat luas bagi komunitas khususnya bagi anak-anak dan keluarga.⁹

Banyak peristiwa bencana alam terjadi secara tiba-tiba, dalam artian tidak bisa diprediksi datangnya sehingga memicu tingkat stres yang tinggi bagi para penyintas yang mengalaminya. Pengetahuan yang minim tentang penanggulangan bencana semakin memperburuk kondisi kejiwaan para penyintas. Bukan hanya karena mereka tidak siap, namun juga karena mereka tidak tahu apa yang harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan mereka. Dalam situasi yang demikian, permasalahan yang mereka alami bisa semakin kompleks sementara kondisi kejiwaan mereka juga belum sempat tersembuhkan. Apabila permasalahan ini tidak ditangani dengan segera, maka individu dan masyarakat akan mengalami kerugian selama beberapa generasi serta tidak akan mencapai rehabilitasi dan kedamaian jangka panjang yang sebenarnya.¹⁰

⁸ Peraturan Organisasi Palang Merah Indonesia Nomor 003/PO/PP PMI/I/2011 Tentang Pelayanan Palang Merah Indonesia

⁹ Ari Sabtuningsih (2010), *Intervensi Kelompok Dukungan Untuk Menurunkan Tingkat Stres Pasca Trauma (Studi Pada Anak Usia 11-12 Tahun Penyintas Bencana Tanah Longsor Di Desa Dewata Pada Tanggal 23 Februari 2010, Kelurahan Tenjolaya, Kecamatan Pasirjambu, Kabupaten Bandung)*, hlm. 8

¹⁰ Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas*, hlm. 2.

B. Pengertian Psikososial

Sidabutar, dkk (2003) mengatakan bahwa penderitaan psikologis yang dialami oleh seseorang memiliki kaitan erat dengan keadaan sekitar atau kondisi sosial. Oleh sebab itu, penanganan serta upaya pemulihannya juga harus memperhitungkan hubungan erat antara dimensi psikologi dan sosial ini supaya mereka bisa meraih fungsi normalnya dalam hidup.¹¹ Dimensi psikologi berkaitan dengan kondisi internal seseorang, tercakup di dalamnya adalah pikiran, perasaan, nilai, kepercayaan yang dianut oleh seseorang. Sementara dimensi sosial berkaitan dengan kondisi eksternal seseorang, yaitu hubungan seseorang dengan lingkungannya. Dengan demikian, istilah "psikososial" dapat diartikan sebagai hubungan dinamis antara dampak psikologis dan sosial, dimana masing-masing saling berinteraksi secara berkelanjutan.¹²

C. Hirarki Motivasi Maslow

Maslow mengungkapkan berbagai tingkatan kebutuhan individu, yang disusun dalam suatu hirarki motivasi, berdasarkan sifat kebutuhannya (lihat Gambar: 1).

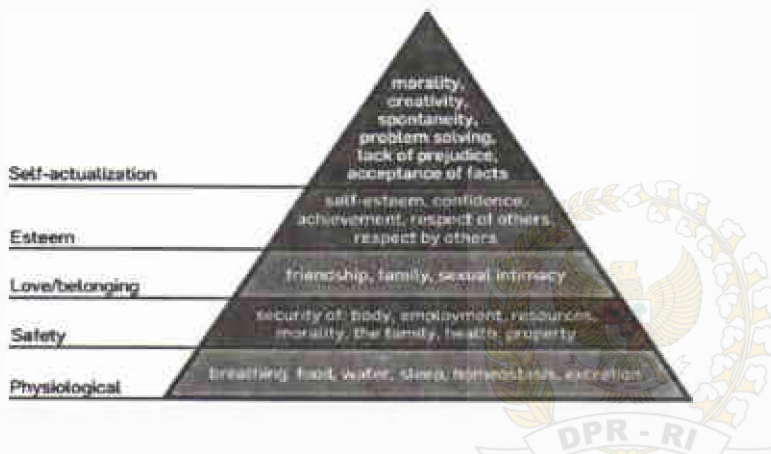
Kelima tingkat kebutuhan tersebut adalah¹³:

1. Kebutuhan fisik untuk bertahan hidup seperti makanan, air, dan seterusnya;
2. Kebutuhan akan keamanan seperti tempat tinggal serta kepastian keuangan, kesehatan yang terjaga, dan seterusnya;
3. Kebutuhan untuk bersosialisasi dan saling menyayangi seperti berkeluarga, memiliki sahabat serta merasa menjadi bagian dari sesuatu, dan seterusnya;
4. Kebutuhan akan harga diri seperti meraih prestasi atau pencapaian, meningkatkan rasa kebanggaan pribadi serta dihargai/dihormati oleh orang lain, dan seterusnya;
5. Kebutuhan untuk mengaktualisasikan potensi diri supaya berkembang menjadi yang terbaik sesuai kata hati, mengoptimalkan kreativitas serta bakat untuk menjadi pakar atau inovator yang berguna bagi sesama, dan seterusnya.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 2.

¹² Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Dasar-Dasar Pemberian Dukungan Psikososial (2005)*, tidak diterbitkan

¹³ "Teori Motivasi: Hirarki Kebutuhan Abraham Maslow," <http://10omotivasi.wordpress.com/2012/05/23/teori-motivasi-hirarki-kebutuhan-abraham-maslow/> diakses tanggal 4 Desember 2012.

Gambar 1. Hirarki Motivasi Maslow¹⁴

Kebutuhan yang kelima adalah kebutuhan yang spesial, yang khusus dan baru bisa dipenuhi jika keempat kebutuhan lainnya sudah terpenuhi. Sedangkan keempat kebutuhan sebelum kebutuhan untuk aktualisasi diri ini disebut kelompok kebutuhan defisiensi. Empat kebutuhan defisiensi ini jika tidak terpenuhi akan menjadi demotivator yang berbahaya bagi semangat seseorang.

Menurut Maslow, ketidakmampuan individu memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, akan memicu perasaan tertekan. Kebutuhan paling bawah, yaitu kebutuhan dasar, jika tidak terpenuhi akan membuat individu kehilangan kendali atas perilakunya sendiri. Hal ini terjadi karena individu sudah kehilangan banyak energi untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut.

Kebutuhan selanjutnya adalah kebutuhan akan rasa aman. Para penyintas kehilangan perasaan aman karena mereka baru saja melewati peristiwa traumatis. Mereka seringkali merasa khawatir, takut bencana akan menimpa mereka lagi. Pada saat keluarga, sahabat, maupun tetangga banyak yang menjadi korban bencana, maka para penyintas kehilangan kebutuhan selanjutnya, yaitu kebutuhan untuk bersosialisasi.

Kebutuhan akan harga diri dan aktualisasi diri juga tidak bisa didapatkan oleh penyintas, mengingat kondisi sosial ekonomi masyarakat yang belum pulih, serta keadaan darurat yang terjadi pasca bencana. Untuk memotivasi kembali para penyintas agar dapat memenuhi kebutuhannya maka diperlukan upaya pemulihan psikososial.

¹⁴ Eastwood, Atwater, *Psychology Adjustment: Personal Growth in A Changing World*, 2nd Edition, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1983.

BAB III PEMBAHASAN

A. Dampak Psikososial Bencana Alam

1. Stres

Bencana merupakan peristiwa yang menakutkan, terutama bagi mereka yang pernah mengalaminya baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada saat bencana terjadi, penyintas tidak hanya menyaksikan namun juga merasakan bagaimana bencana hampir merenggut nyawa mereka, memusnahkan harta benda mereka, dan merenggut nyawa orang-orang yang mereka kasihi. Setelah bencana terjadi, mereka menyaksikan pemandangan yang menyedihkan: bangunan-bangunan rusak, mayat-mayat bergelimpangan, kesedihan dan kebingungan orang-orang yang ada di sekitar mereka.

Pengalaman negatif yang dimiliki oleh para penyintas tidak hanya berkenaan dengan bencana secara langsung, namun juga respon penanggulangan yang tidak tepat, misalnya pengorganisasian bantuan yang kacau, serta konflik antar kelompok pengungsi yang biasanya terjadi karena memperebutkan bantuan. Kondisi tempat penampungan juga tidak bisa diharapkan secara optimal karena hanya meminjam tempat yang tersedia pada saat itu dan memungkinkan untuk digunakan oleh banyak orang. Kesehatan yang menurun akibat sanitasi yang buruk, kebosanan yang tinggi akibat ketiadaan aktivitas, serta privasi yang hilang akibat tinggal di tempat secara beramai-ramai, mempengaruhi kondisi psikis para penyintas yang pada saat itu belum juga selesai mengatasi ketakutan serta kesedihan terkait pengalamannya menghadapi bencana.¹⁵

Pengalaman-pengalaman tersebut di atas bisa menghantarkan para penyintas kepada kondisi psikologis yang tidak seimbang. Hal ini bisa dipahami karena ketika bencana terjadi, lingkungan dan diri individu mengalami banyak perubahan. Sejalan dengan permasalahan ini, Reza (2007) menyebutkan tiga faktor yang mengakibatkan terganggunya kondisi psikologis para penyintas akibat bencana. *Pertama*, peristiwa bencana yang menakutkan dan mengancam keselamatan jiwa. *Kedua*, wafatnya orang-orang yang disayangi dan hilangnya harta benda yang dimiliki dalam bencana tersebut. *Ketiga*, hilangnya mata

¹⁵ Kuriake Kharismawan, *Panduan Program Psikososial Paska Bencana*, sintak.unika.ac.id/staff/blog/uploaded/5812003257/files/buku_panduan_psikososial_2.doc, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

pencaharian dan sulitnya memenuhi kebutuhan dasar hidup.¹⁶ Ketiga faktor ini merupakan gambaran pengalaman baru yang mungkin belum pernah mereka prediksi sebelumnya. Oleh karena faktor-faktor tersebut, mereka dihadapkan pada kondisi dimana kebutuhan mereka menjadi meningkat. Adapun kebutuhan tersebut yaitu kebutuhan yang bersifat materi, seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, obat-obatan dan uang; kebutuhan yang bersifat sosial, seperti teman, sahabat, keluarga, dan masyarakat; dan kebutuhan yang bersifat psikologis seperti perhatian, penghargaan, rasa aman, cinta kasih dan pandangan hidup.¹⁷ Mereka kesulitan memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut karena kapasitas yang mereka miliki pasca bencana terbatas sehingga mereka tergantung pada bantuan yang ada. Mereka akan semakin tertekan ketika kebutuhan-kebutuhan dasar tersebut tidak kunjung terpenuhi, sementara bayangan mengenai bencana masih menghantui pikiran dan perasaan mereka.

Menurut Sumampauw (2007), perubahan-perubahan yang dirasakan oleh penyintas pasca bencana merupakan sumber stres yang menyebabkan ketidaknyamanan.¹⁸ Pengalaman pasca bencana dianggap sebagai tuntutan baru yang membebani dan melebihi kemampuan untuk diatasi sehingga mengganggu keseimbangan hidup para penyintas. Dihadapkan pada permasalahan ini, individu menampilkan beberapa reaksi. Beberapa jam sampai beberapa hari setelah terjadinya bencana, reaksi psikologis yang biasanya ditampilkan adalah:¹⁹

1. Mati rasa, terlihat tidak menunjukkan perasaan. Penyintas sering tampak tertegun, bingung dan apatis. Mereka menampilkan ketenangan palsu, diikuti dengan penyangkalan terhadap perasaan atau usaha-usaha untuk mengisolasi diri. Mereka sering menyatakan perasaan tidak percaya terhadap peristiwa yang terjadi. Oleh sebab itu, mereka bereaksi secara pasif terhadap pertolongan yang diberikan pada mereka, atau sebaliknya, mencoba untuk memberontak;
2. Meningkatnya ketergugahan fisik. Penyintas biasanya merasakan ketakutan yang mendalam, diikuti oleh ketergugahan secara fisiologis, seperti jantung berdebar, ketegangan otot, rasa sakit di otot, gangguan pencernaan. Mereka mencoba untuk melakukan berbagai aktivitas secara berlebihan, memperlihatkan berbagai ketakutan, baik yang rasional maupun yang tidak.
3. Cemas. Penyintas mudah sekali merasa terkejut, sulit untuk menenangkan diri, sulit untuk membuat sebuah keputusan. Mereka

¹⁶ Pusat Krisis Fakultas Psikologi UI, *Pemulihan Trauma: Panduan Praktis Pemulihan Trauma Akibat Bencana Alam*, (Jakarta: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3), hlm. 4

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁸ Pusat Krisis Fakultas Psikologi UI, *Pemulihan Trauma: Panduan Praktis Pemulihan Trauma Akibat Bencana Alam*, hlm. 15

¹⁹ Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Bencana dan Dampaknya Pada Manusia* (2005), tidak diterbitkan, hlm. 4

- cemas karena terpisah dari keluarga, kehilangan rasa aman, berusaha keras untuk mengatasi perasaan-perasaan tersebut.
4. Merasa bersalah. Penyintas mungkin menyalahkan diri sendiri atau merasa malu karena selamat sementara orang lain tidak. Mereka merasa bertanggung jawab atas kemalangan yang menimpa orang lain.
 5. Konflik ketika menerima bantuan. Penyintas memang membutuhkan pertolongan, tetapi di sisi lain, mereka juga merasa curiga. Mereka merasa tidak seorang pun dapat memahami apa yang telah mereka rasakan. Mereka akan mencoba mengambil jarak secara emosional terhadap orang lain dan benci menerima ungkapan simpati. Ada juga penyintas yang sangat ketergantungan, dan merasa harus bersama-sama dengan orang lain setiap waktu.
 6. Bimbang. Terkadang penyintas menunjukkan kebimbangan, kebingungan mengenai apa yang terjadi pada keluarga dan harta benda mereka.
 7. Ketidakstabilan emosional dan pikiran. Terkadang penyintas menunjukkan kemarahan secara tiba-tiba, agresivitas, atau sebaliknya apatisme, kehilangan ketakutan untuk berbuat sesuatu. Mereka mudah lupa, mudah menangis, merasa rapuh.
 8. Kebingungan yang akut. Di beberapa kejadian, ada juga penyintas yang bereaksi histeris, mengalami gejala psikosis (delusi, halusinasi, pola bicara yang kacau, perilaku yang tidak teratur).

Secara garis besar, reaksi yang ditampilkan oleh para penyintas termanifestasi ke dalam fungsi fisik, pikiran, perasaan, perilaku, hubungan sosial, dimana setiap fungsi tersebut bisa saling mempengaruhi satu sama lain. Hal yang penting untuk dipahami adalah, reaksi-reaksi tersebut muncul sebagai bentuk respon awal penyesuaian diri individu terhadap situasi dan kondisi pascabencana. Artinya, reaksi-reaksi tersebut tergolong normal dialami oleh para penyintas yang baru saja mengalami situasi dan kondisi tidak normal. Namun demikian, reaksi-reaksi negatif yang mereka rasakan tetap perlu diatasi karena bisa menghambat penyesuaian diri mereka terhadap lingkungan, yang pada akhirnya mengganggu fungsi kehidupan normal mereka.

2. Trauma

Selain stres secara umum, peristiwa bencana alam bisa menyebabkan stres traumatik. Hal ini dikarenakan peristiwa bencana sebagai sumber stres merupakan pengalaman traumatik bersifat akut dan berat karena dalam waktu sekejap perubahan di lingkungan dan diri sendiri terjadi secara bermakna.²⁰

²⁰ Pusat Krisis Fakultas Psikologi UI, *Pemulihan Trauma: Panduan Praktis Pemulihan Trauma Akibat Bencana Alam*, hlm. 37.

Sumampauw (2007) menyebutkan beberapa ciri pengalaman yang memicu terjadinya trauma, yaitu:²¹

1. Terjadi di luar kendali seseorang atau masyarakat yang mengalaminya;
2. Mengancam kehidupan karena dapat menyebabkan nyawa atau luka fisik yang parah pada orang yang mengalaminya; dan
3. Mengakibatkan rasa takut yang mendalam, tidak berdaya dan teror pada orang yang mengalaminya.

Semua ciri tersebut tercakup di dalam pengalaman bencana. Peristiwa bencana tidak bisa diprediksi secara pasti dan sering terjadi ketika individu dan masyarakat tidak siap. Ketika bencana sudah terjadi, individu dan masyarakat masih tetap merasa terancam karena khawatir bencana akan terjadi kembali.

Stres terkait dengan bencana sebagai suatu pengalaman traumatik disebut sebagai "stres traumatik" atau "trauma."²² Perbedaan stres dan stres traumatik atau trauma dijabarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Stres dan Stres Traumatik

Stres Umum	Stres Traumatik
Ada perubahan yang terjadi secara perlahan atau bertahap	Perubahan terjadi sangat mendadak, sering dalam bentuk kehilangan/ kesakitan
Menyebabkan masalah yang umumnya dapat diselesaikan sejalan dengan waktu	Sangat mengagetkan, menyebabkan <i>shock</i> / mengguncang sistem individual/ kelompok
Individu yang terkena stres mampu merencanakan dan mengambil keputusan	Menimbulkan rasa tak berdaya yang sangat kuat/ tak tertahankan
Satu orang dan orang lain terkena (dipengaruhi) secara berbeda	Menyebabkan teror, menakutkan bagi hampir semua orang
Tidak sampai menimbulkan trauma	Tampilan/ karakteristik trauma: • Kesiagaan terus-menerus • Perasaan seperti mengalami kembali peristiwa • Mati rasa, perasaan tidak tersambung dengan realitas • Ingatan terus-menerus tentang kejadian • Gangguan tubuh/ somatic

Sumber: Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Pöerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas* (Jakarta: Kontras dan Yayasan PULIH, 2003), him. 21.

Dalam tabel 2 tampak bahwa trauma identik dengan suatu kekagetan dan apabila mengacu pada karakteristiknya, dampak yang ditimbulkan trauma terhadap kehidupan individu tampak lebih serius dibanding stres pada umumnya. Sumampauw (2007) menyebutkan bahwa trauma merupakan

²¹ *Ibid.*, hlm. 32

²² *Ibid.*, hlm. 37.

suatu pengalaman mental yang luar biasa menyakitkan karena melampaui batas kemampuan seseorang untuk menanggungnya. Umumnya, trauma yang dirasakan individu mengakibatkan perubahan drastis dalam kehidupannya yang kemudian berdampak pada kehidupan dalam masyarakat. Kehidupan yang awalnya tampak jelas dan teratur dan dapat diperkirakan berubah menjadi kehidupan yang penuh dengan ketidakpastian, penuh kekacauan dan sulit diperkirakan sebelumnya.²³ Akibat trauma, cara individu memandang hidupnya di masa sekarang maupun masa depan dapat berubah. Trauma dapat menghancurkan kehendak untuk merencanakan dan membangun masa depan, memperkuat perasaan tidak berdaya, mengukuhkan ketakutan dan kecemasan yang berlebihan sekaligus kecurigaan pada lingkungan.²⁴

Sama halnya dengan stres secara umum, reaksi trauma termanifestasi ke dalam fungsi fisik, pikiran, perasaan dan perilaku individu yang mengalaminya. Gejala utama trauma adalah pengulangan pengalaman trauma. Individu seolah mengalami kembali situasi traumatis yang terjadi di masa lalu, melalui ingatan kilasan balik yang tak dapat dikendalikannya.²⁵ Menurut Smith, Dyregov dan Yale (2008), kategori stres pasca trauma meliputi:²⁶

1. *Re-experiencing*, yaitu munculnya kembali pikiran-pikiran yang mengganggu tentang peristiwa traumatis. Individu seringkali merasakan seolah-olah peristiwa traumatis yang pernah dialami terjadi kembali. Akibatnya, ia mengalami mimpi mengganggu terkait peristiwa traumatis atau mimpi aneh yang isinya tidak jelas. Perilaku dan perasaan ketika peristiwa traumatis teringat kembali, termasuk pengenangan kembali, ilusi, halusinasi, dan reaksi fisiologis terhadap munculnya hal yang mendorong ingatan mengenai peristiwa traumatis.
2. *Avoidance*, yaitu berusaha menghindari pemikiran, perasaan atau percakapan yang berkaitan dengan peristiwa traumatis, berusaha menghindari aktivitas-aktivitas, tempat-tempat atau orang-orang yang akan mengingatkan peristiwa traumatis, ketidakmampuan untuk mengingat kembali hal-hal penting terkait peristiwa traumatis, menurunnya ketertarikan atau partisipasi dalam aktivitas atau kegiatan, dan perasaan memisahkan diri dari yang lain.
3. *Hyper-arousal*, yaitu kesulitan tidur, lekas marah atau ledakan marah, kesulitan berkonsentrasi, sangat aktif, berlebihan ketika menghadapi

²³ *Ibid.*, hlm. 33.

²⁴ Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas* (Jakarta: Kontras dan Yayasan PULIH, 2003), hlm. 30.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 30.

²⁶ Ari Sabtuningsih (2010), *Intervensi Kelompok Dukungan Untuk Menurunkan Tingkat Stres Pasca Trauma (Studi Pada Anak Usia 11-12 Tahun Penyintas Bencana Tanah Longsor Di Desa Dewata Pada Tanggal 23 Februari 2010, Kelurahan Tenjolaya, Kecamatan Pasirjambu, Kabupaten Bandung)*, hlm. 15.

respon yang menakutkan. Mudah terkejut, menangis, dan berperilaku tidak terorganisir.

B. Upaya Pemulihan

1. Pemulihan dan Tujuannya

Pemulihan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk mengembalikan individu, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat, agar setelah peristiwa traumatis terjadi, dapat secara kolektif menjadi kuat, berfungsi optimal dan memiliki ketangguhan menghadapi masalah, sehingga menjadi masyarakat yang produktif dan berdaya. Secara khusus, tujuan upaya pemulihan bagi individu adalah sebagai berikut:²⁷

1. Individu dapat mengingat peristiwa traumatis yang pernah dialami tanpa harus sedemikian terganggu saat mengingat atau menceritakannya. Dengan demikian, peristiwa traumatis telah mulai diintegrasikan sebagai pengalaman hidup yang harus diterima, tidak ditolak dari kesadaran. Pengalaman tidak terputus dari konteks nyata kekinian;
2. Individu tidak lagi, atau sangat berkurang dalam mengalami kilasan ingatan buruk, mimpi buruk, kilas balik yang merugikan dan hal-hal yang menjadi pemicu kejadian buruk yang menimbulkan kesedihan;
3. Individu dapat menderitakan perasaan-perasaan mengenai peristiwa traumatis sebagai sesuatu hal yang memang terjadi, tanpa adanya penumpukan perasaan sebagai bentuk pertahanan diri;
4. Individu tidak terisolasi dari orang-orang lain tetapi telah kembali memiliki kapabilitas untuk bersosialisasi, telah tumbuh kepercayaan dan keterikatan dengan orang-orang lain;
5. Individu merasa menemukan kembali kekuatan dalam diri, merasa telah melewati tahap sakit dan luka. Berbagai situasi dan penghayatan negatif yang terjadi telah teridentifikasi, diolah, diterima dan diselesaikan;
6. Individu tidak lagi menyalahkan diri, dapat menerima diri apa adanya dengan segala pengalaman yang ada, mulai tumbuh penghargaan terhadap diri sendiri.
7. Individu lebih merasa nyaman dengan semua perasaannya; baik perasaan negatif, positif, maupun hal-hal yang bersifat netral;
8. Individu memiliki komitmen untuk masa depan, dan merasa bertanggung jawab atas hidup.

2. Upaya Pemulihan Psikososial

Istilah psikososial menekankan bahwa tidak hanya faktor psikologis saja yang perlu mendapatkan perhatian dalam pemulihan karena ada faktor sosial

²⁷ *Op.cit.*, hlm. 46.

yang berubah akibat bencana.²⁸ Dukungan psikososial merupakan bantuan yang diberikan kepada masyarakat untuk menjawab kebutuhan psikologis dan sosial dari individu dan masyarakat.²⁹ Bantuan ini memperhatikan hubungan dinamis yang terjadi secara terus-menerus dan saling mempengaruhi antara aspek psikologis dan aspek sosial dalam lingkungan dimana individu dan atau masyarakat berada.³⁰ Hal yang termasuk di dalam aspek psikologis adalah kondisi internal individu, yaitu emosi, kemampuan untuk belajar, persepsi, pemahaman, cara berpikir, dan cara bertindak laku. Sementara hal yang termasuk di dalam aspek sosial adalah fenomena sosial, relasi, sistem sosial, fasilitas dan pelayanan sosial, permasalahan ekonomi.³¹

Secara umum, tujuan dari pemberian dukungan psikososial adalah pemulihan atas permasalahan psikologis dan sosial yang dialami oleh individu dan masyarakat terkena bencana. PMI menyebutkan beberapa hal yang menjadi tujuan dari dukungan psikososial, yaitu:³²

- a) Meningkatkan kesejahteraan psikososial dengan hadir di tengah masyarakat, membangun keterampilan dan pengetahuan yang telah ada sebelumnya di masyarakat, termasuk membangun kembali kebiasaan masyarakat setempat;
- b) Mengembalikan individu, keluarga, masyarakat agar setelah peristiwa bencana terjadi, dapat secara bersama menjadi kuat, berfungsi optimal dan memiliki ketangguhan menghadapi masalah.

Untuk mencapai tujuan tersebut, dukungan psikososial harus menekankan pada tiga hal berikut, yaitu:³³

1. Berusaha menurunkan resiko individu dan atau masyarakat menghadapi hal-hal negatif yang menghambat pemulihan;
2. Berusaha memperkuat berbagai sumber daya yang dimiliki individu dan atau masyarakat yang dapat membantu proses pemulihan, dan;
3. Berusaha memobilisasi berbagai hal yang mendukung pemulihan terutama dari lingkungan dimana individu dan atau masyarakat berada.

Apabila tiga hal tersebut bisa terlaksana, maka baik individu maupun masyarakat berpeluang besar mengatasi permasalahan psikososial yang mereka alami akibat bencana. Individu mampu menunjukkan produktivitasnya dan

²⁸ *Op.cit.*, hlm. 56.

²⁹ *Op.cit.*, hlm. 57.

³⁰ Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Dasar-Dasar Pemberian Dukungan Psikososial* (2005), tidak diterbitkan.

³¹ Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas*, hlm. 57.

³² Palang Merah Indonesia, *Dasar-Dasar Dukungan Psikososial* (2005), tidak diterbitkan

³³ Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Dasar-Dasar Pemberian Dukungan Psikososial* (2005), tidak diterbitkan.

membawa perubahan yang positif bagi lingkungannya sehingga bisa dikatakan bahwa pemulihan pada tingkat individu membawa dampak positif terhadap pemulihan pada tingkat keluarga dan kelompok. Hal ini pun bisa terjadi sebaliknya, dimana dukungan kelompok bisa mempengaruhi pemulihan pada individu. Suatu kelompok dukungan dapat memotivasi anggota-anggotanya untuk beraktivitas bersama.³⁴ Dengan demikian, anggota-anggota kelompok tersebut memiliki aktivitas baru dan dengan aktivitasnya tersebut, mereka bisa mengalihkan perhatiannya dari permasalahan yang dialami dan menggantinya dengan perasaan berdaya guna.

3. Tahapan Pemulihan Trauma

Pemulihan trauma merupakan proses yang terjadi secara bertahap. Tabel berikut akan menjelaskan tahapan pemulihan trauma yang dimaksud:³⁵

Tabel 1. Tahapan Pemulihan Trauma

Tahapan	Penjelasan
Jalan Hidup	Hidup berjalan mengikuti jalan tertentu dengan segala rutinitas sehari-hari.
Peristiwa traumatis	Sebuah peristiwa yang menekan, terjadi secara tiba-tiba dan di luar kendali individu. Peristiwa ini seringkali membahayakan kehidupan atau mengancam jiwa individu.
Fase 1: Terguncang	Hal ini umumnya menjadi reaksi pertama seseorang setelah mengalami peristiwa traumatis, apakah peristiwa itu terjadi pada diri sendiri atau pada orang yang dikasihi. Individu tidak sepenuhnya memahami apa yang sebenarnya terjadi. Sebenarnya reaksi ini dapat membantu individu melewati masa-masa yang menyakitkan namun apabila tahap ini terlalu berlarut-larut, bisa menjadi masalah.
Fase 2: Menyangkal	Pada fase ini, individu biasanya mengalami perasaan tidak percaya dengan apa yang telah terjadi.
Fase 3: Marah	Individu mungkin merasa marah pada peristiwa yang baru saja terjadi, pada Tuhan, atau pada diri sendiri yang telah membiarkan peristiwa ini terjadi atau pada siapapun yang bertanggung jawab terhadap peristiwa ini.
Fase 4: Tidak Berdaya	Individu kehilangan gairah hidup. Individu merasa tidak memiliki tujuan hidup dan tidak lagi mempercayai orang lain. Akhirnya ia menarik diri dan merasa kesepian. Individu tidak lagi memiliki harapan akan masa depan yang cerah.

³⁴ *Op.cit.*, hlm. 49.

³⁵ *Op.cit.*, hlm. 47

Tahapan	Penjelasan
Fase 5: Penerimaan	Individu mencapai reorganisasi dan mengembangkan penerimaan terhadap situasi yang ada. Pada tahap ini individu memiliki kesadaran baru bahwa kehilangan yang dialami oleh individu adalah kenyataan dan sudah menjadi bagian dari hidup. Secara bertahap, individu mulai berjuang membangun hidup baru, menciptakan harapan baru atas masa depan.

Sumber: Nathanael Sumampauw, *Pemulihan Trauma: Panduan Praktis Pemulihan Trauma Akibat Bencana Alam, Memahami Masalah Psikologis Bencana* (Jakarta: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3), hlm. 47.

Hampir sama dengan tahapan yang sudah dipaparkan di atas, PMI menyebutkan beberapa tahapan pemulihan. Keseluruhan tahapan menggambarkan urutan proses menjadi lebih baik, atau sampai berhasil mengatasi masalah-masalah yang ditemui. Tahapan-tahapan tersebut adalah fase *shock*, fase reaksi, fase pemrosesan, dan fase reorientasi.³⁶

1. Fase *shock*

Dalam fase ini, para penyintas begitu terpengaruhnya sehingga mereka tidak dapat bereaksi dengan rasional. Rasa keterkejutan ini sebenarnya melindungi para penyintas dari kesan atau pengalaman yang berlebihan dan tidak dapat dikendalikan. Fase ini biasanya berlangsung antara satu sampai beberapa hari. Para penyintas mungkin bereaksi dengan sangat emosional, atau justru tidak bereaksi sama sekali. Para penyintas mungkin berusaha mengingkari apa yang terjadi padanya atau malah terfokus pada apa yang seharusnya dapat dilakukan untuk mencegah kejadian traumatis tersebut.

2. Fase reaksi

Pada fase ini, para penyintas berusaha keras untuk mencari jawaban dan penjelasan mengapa hal ini terjadi padanya. Jawaban dan penjelasan biasanya berputar pada: siapa yang harus dipersalahkan akan terjadinya bencana tersebut. Pada reaksi ini, para penyintas berusaha memberikan makna dan pemahaman terhadap kejadian tersebut maupun terhadap keberadaan dirinya dengan mengingat kejadian tersebut berulang kali. Selama berminggu-minggu, reaksi emosional dapat bervariasi dari tenang sampai berlebihan. Hal ini menunjukkan bahwa para penyintas ini dipenuhi perasaan dan pikiran yang bertolak belakang. Reaksi-reaksi ini berangsur-angsur akan menghilang bila diberikan dukungan dan penanganan yang baik.

3. Fase pemrosesan

Cara-cara mengatasi masalah akan lebih mudah dipahami oleh para penyintas pada fase ini. Para penyintas mengakui apa yang telah terjadi dan menerima bahwa ia tidak mampu mengubah kejadian traumatis tersebut.

³⁶ Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Bencana dan Dampaknya Pada Manusia* (2005), tidak diterbitkan

Kejadian traumatis itu masih mengisi pikirannya dan mempengaruhi kehidupannya, namun reaksi yang muncul tidak lagi menakutkan.

4. Fase reorientasi

Hal yang penting dari fase ini, para penyintas mulai berkonsentrasi pada hal lain selain kejadian itu. Mulai terlihat berorientasi ke masa depan dan tertarik untuk bergaul dengan lingkungannya. Para penyintas mungkin menemukan sisi lain dari kehidupan setelah menerima bahwa pengalaman hidup itu berat dan tidak dapat dikendalikan. Mayoritas pada penyintas ini cepat atau lambat akan mencapai fase reorientasi. Namun, fase ini mungkin dapat memakan waktu yang sangat lama.

Fase-fase ini memiliki kesamaan dengan tahapan yang sebelumnya. Pertama yang terjadi adalah fase *shock*, yang diikuti dengan fase reaksi yang mencakup fase menyangkal, marah dan tak berdaya. Sedangkan fase pemrosesan dan fase reorientasi tercakup di dalam fase penerimaan. Selanjutnya, akan dikemukakan fase-fase terkait dengan respons atau tanggap pihak luar/masyarakat terhadap bencana yang terjadi. Fase-fase ini biasanya muncul setelah kejadian terjadi sampai 18-36 bulan setelah itu. Beberapa fase tersebut adalah sebagai berikut:³⁷

1. Fase Heroik

Bertambahnya energi yang dicirikan dengan individu dan komunitas mencurahkan tenaga yang tak terhingga untuk aktivitas menyelamatkan, memberikan perlindungan, memperbaiki dan membersihkan bekas kejadian.

2. Fase Bulan Madu

Dicirikan dengan adanya optimisme dan harapan dari para penyintas dikarenakan banyaknya perhatian dari media maupun masyarakat serta janji pemerintah untuk memperbaiki keadaan.

3. Fase Realita

Dicirikan dengan kesadaran dari para penyintas bahwa butuh waktu untuk bisa mengembalikan keadaan seperti semula. Mereka mulai menyadari bahwa untuk untuk pulih tidaklah mudah. Bantuan dari pihak luar mulai ditarik kembali dan masyarakat telah diharapkan untuk lebih mandiri. Mereka juga mulai frustrasi karena proses pembangunan fisik tidak terealisasi dengan mudah, janji-janji pemerintah maupun pihak luar tidak terpenuhi. Para penyintas mulai merasa lelah, kesal, serta energinya mulai menurun.

4. Restabilisasi

Perlahan-lahan keadaan mulai membaik dan para penyintas mulai menata kehidupan kembali seperti sediakala.

³⁷ *Ibid.*,

C. Peran Palang Merah Indonesia (PMI) dalam Pemulihan Psikososial Penyintas Bencana Alam

Palang Merah Indonesia (PMI) mencantumkan keberadaan pelayanan dukungan psikososial semenjak tahun 2004 melalui rencana strategisnya. Kegiatan pelayanan dukungan psikososial PMI terangkum di dalam *Psychosocial Program Support (PSP)*.

Di dalam Peraturan Organisasi No. 003/PO/PP PMI/I/2011 tentang Pelayanan PMI, disebutkan bahwa pelayanan penanggulangan bencana dilaksanakan atas tiga tahapan, yaitu pra bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Terkait hal ini, kegiatan PSP mulai dilakukan pada saat tanggap darurat, yaitu ketika bencana terjadi. Fokus kegiatan pelayanan PSP pada saat itu adalah melakukan pertolongan pertama psikososial, yaitu tanggapan pertama kepada individu yang mengalami tekanan karena bencana. Tujuannya adalah untuk membantu individu menghadapi keadaan pada saat itu serta mencegah timbulnya dampak psikologis secara lebih mendalam. Pertolongan pertama psikososial meliputi:³⁸

1. Pemenuhan kebutuhan fisik dengan segera;
2. Penyediaan lingkungan yang aman dan nyaman bagi para penyintas;
3. Pemberian dukungan;
4. Berkomunikasi dengan para penyintas;
5. Menyediakan informasi yang dibutuhkan para penyintas;
6. Membantu para penyintas mengungkapkan pengalaman dan perasaan mereka;
7. Memfasilitasi pertemuan anggota keluarga yang terpisah;
8. Mengidentifikasi kebutuhan lebih lanjut melalui kegiatan *assessment* terhadap para penyintas dan relawan.

Pemenuhan kebutuhan fisik para penyintas merupakan langkah awal yang dilakukan oleh tim relawan PMI untuk melakukan pertolongan kepada para penyintas. Hal ini didasari keyakinan bahwa seseorang akan mengalami kesulitan untuk mempertahankan keadaan emosi yang stabil apabila kebutuhan pokoknya tidak terpenuhi. Adapun kebutuhan pokok yang dimaksud adalah kebutuhan dasar untuk bertahan hidup, seperti makanan, air, pakaian dan tempat berlindung. Kegagalan memberikan kebutuhan dasar seperti makanan, minuman, tempat tinggal yang layak, serta keterpisahan dari anggota keluarga dapat menjadi potensi penyebab masalah emosional dan penghambat pemulihan dampak emosional bencana.³⁹ Hal ini bisa dipahami karena ketidakmampuan individu memenuhi kebutuhan dasar dapat menyebabkan ketidakseimbangan mental sehingga akan memberi dampak lanjutan di kemudian hari.

³⁸ Palang Merah Indonesia, *Pertolongan Pertama Psikososial* (2005), tidak diterbitkan

³⁹ Palang Merah Indonesia, *Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Dasar-Dasar Pemberian Dukungan Psikososial* (2005), tidak diterbitkan.

Pemenuhan kebutuhan dasar didukung ketersediaannya oleh PMI. Selain makanan, minuman, dan pakaian, penyediaan lingkungan yang aman dan nyaman melalui tempat penampungan yang memadai disadari merupakan langkah awal yang menunjang pemulihan.⁴⁰ Sayangnya, pada kasus-kasus pasca bencana secara umum, tempat penampungan bagi para penyintas sulit mencapai kondisi yang ideal. Seringkali kejadian bencana muncul secara tiba-tiba, tidak terprediksi sehingga upaya antisipasi berupa penyediaan tempat penampungan bencana kurang bisa diandalkan.

Selain berusaha memenuhi kebutuhan dasar para penyintas, PMI berusaha memfasilitasi ketersediaan informasi yang berguna kepada penyintas. Informasi utama yang perlu disampaikan kepada mereka adalah mengenai keutuhan keluarga serta keselamatan keluarga. Upaya ini dilakukan untuk menghindari peningkatan stres yang dialami oleh para penyintas. Informasi yang simpang siur disadari akan menciptakan kebingungan dan menyebabkan ketegangan antara para penyintas dengan para relawan. Untuk itu, PMI memberikan kesempatan kepada mereka untuk memperoleh informasi yang akurat dan utuh secepat mungkin. Dalam hal ini, informasi diberikan, baik secara individual, maupun dengan menggunakan media. Untuk meminimalisir berita yang simpang siur, PMI menggunakan satu sumber informasi yang dapat diandalkan oleh para penyintas.⁴¹

Dukungan kepada penyintas dilakukan dengan mendengarkan mereka. Tim relawan PMI menampilkan upaya mendengarkan melalui beberapa cara, yaitu:⁴²

1. Membiarkan orang lain berbicara;
2. Menunjukkan kepedulian melalui bahasa tubuh;
3. Menunjukkan ekspresi-ekspresi singkat untuk menghargai, memahami dan menerima pendapat para penyintas;
4. Mengulang isi cerita dalam bahasa yang lebih singkat dan padat untuk memastikan bahwa pemahaman mereka tidak keliru, sekaligus untuk meyakinkan orang yang berbicara bahwa ia sungguh didengar;
5. Merefleksikan perasaan yang terkandung dalam cerita.

Cara-cara ini dilakukan supaya tim relawan bisa berkomunikasi dengan para penyintas. Cara berkomunikasi yang demikian akan menumbuhkan rasa percaya penyintas kepada tim relawan. PMI menyadari, membangkitkan kepercayaan para penyintas bukanlah suatu hal yang mudah karena pemberian dukungan bukanlah suatu hubungan yang normal karena penyintas menghadapi orang yang belum dikenalnya untuk meminta bantuan. Untuk melindungi rasa percaya yang dibangun, tim relawan PMI berusaha menghargai privasi penyintas dan memberi keyakinan mengenai kerahasiaan pembicaraan di dalam diskusi.

⁴⁰ *Ibid.*,

⁴¹ *Ibid.*,

⁴² *Ibid.*,

Apabila rasa percaya sudah terbangun, maka tim relawan bisa dengan mudah melakukan kerjasama dengan para penyintas di dalam proses pemulihan dan pemecahan masalah.⁴³

Dukungan lanjutan yang diberikan oleh tim relawan kepada para penyintas adalah membantu para penyintas kembali ke kehidupan rutin mereka. PMI merencanakan sebuah aktivitas untuk memenuhi kebutuhan ini. Adapun aktivitas yang dimaksud dilaksanakan melalui upaya pemberdayaan. Upaya pemberdayaan ditujukan untuk mengembangkan perasaan individu yang mengalami bencana sebagai penyintas, bukan sebagai korban. Untuk itu, PMI memfasilitasi situasi dan kondisi yang memungkinkan individu dan masyarakat memiliki kendali atas keadaannya, salah satunya adalah dengan menjalankan peran aktif dalam berbagai usaha yang ditujukan untuk membantu diri sendiri dan masyarakat. Pemulihan yang dialami individu diharapkan akan berpengaruh positif terhadap pemulihan di tingkat masyarakat. Demikian pun sebaliknya, pemulihan di tingkat masyarakat memberikan pengaruh positif terhadap pemulihan di tingkat individual.⁴⁴

Menurut Sidabutar, dkk (2003), upaya pemulihan melalui pemberdayaan individu di dalam masyarakat memiliki efektivitas yang lebih baik dibandingkan upaya pemulihan melalui pendekatan klinis. Hal ini dikarenakan jumlah individu yang tertangani bisa dilakukan secara melebar dan menyeluruh, di samping karakteristik budaya Indonesia juga mendukung pelaksanaan pemberdayaan. Masyarakat Indonesia cenderung memberikan nilai tinggi pada keanggotaan dalam kelompok, dimana hal ini terlihat dari bagaimana semua orang mau tahu dan mau ikut terlibat dalam penanganannya.⁴⁵

Penyusunan aktivitas bagi para penyintas didasarkan pada kebutuhan mereka saat itu. Kebutuhan tersebut diketahui dari hasil *assessment* yang dilakukan oleh PMI pada saat bencana terjadi. Hasil *assessment* menghantarkan mereka kepada penetapan keputusan apakah PSP perlu dilaksanakan atau tidak, sekaligus penetapan keputusan mengenai siapa-siapa saja yang membutuhkan pertolongan atau dukungan psikologis lebih lanjut. Melalui hasil *assessment*, kondisi di lapangan bisa diketahui sehingga PMI bisa menentukan aktivitas yang sesuai dengan kebutuhan para penyintas apabila PSP memang benar-benar diperlukan. Secara umum, PMI berupaya memfasilitasi penyintas agar mereka dapat kembali ke rutinitas mereka seperti sebelum terjadinya bencana. Kegiatan evaluasi kemudian dilakukan untuk melihat kemajuan hidup mereka.⁴⁶

Upaya pemulihan yang dilakukan oleh PMI menekankan pada pemenuhan kebutuhan hidup para penyintas. Hal ini didasari pemikiran terkait penyebab terjadinya stres yaitu adanya ketidakmampuan individu memenuhi tuntutan

⁴³ Ibid.,

⁴⁴ Ibid.,

⁴⁵ Sondang Irene E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, *Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas*, him. 45.

⁴⁶ Op.cit.,

di dalam hidupnya. Sesuai perannya dalam penanggulangan bencana, PMI memberikan dukungan kepada para penyintas. Dukungan yang diberikan oleh PMI secara umum mengacu pada pemenuhan kebutuhan seperti yang dijabarkan oleh Maslow melalui hirarki motivasi (lihat Gambar. 1 pada bab sebelumnya). Menurut Maslow, kebutuhan paling bawah, yaitu kebutuhan dasar, jika tidak terpenuhi akan membuat individu kehilangan kendali atas perilakunya sendiri. Hal ini terjadi karena individu sudah kehilangan banyak energi untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut. Terkait hal ini, PMI berupaya memenuhi kebutuhan dasar para penyintas dengan segera di dalam pertolongan pertamanya.

Terkait dengan kebutuhan selanjutnya, yaitu kebutuhan akan rasa aman yang hilang dari para penyintas karena mereka baru saja melewati peristiwa traumatis. Mereka seringkali merasa khawatir, takut bencana akan menimpa mereka lagi. Hal-hal kecil pun bisa menstimulus perasaan khawatir terkait bencana alam. Selain itu, terganggunya kebutuhan akan rasa aman juga disebabkan meningkatnya angka kriminalitas pascabencana. Mereka tinggal di tempat penampungan dalam kondisi yang minim privasi sehingga peluang untuk kehilangan barang berharga pun menjadi lebih besar. Ini hanya merupakan salah satu contoh kasus terkait peristiwa kriminalitas. Hal terpenting yang perlu dipikirkan adalah akibat dari ketidakmampuan individu memenuhi kebutuhan rasa amannya, yaitu kecenderungan mereka mengembangkan perilaku yang juga negatif. Dalam hal ini, PMI membantu para penyintas menghindari pemikiran-pemikiran negatif yang memicu munculnya rasa khawatir, di samping juga berupaya memberikan tempat penampungan yang aman.

Untuk memenuhi kebutuhan akan harga diri serta aktualisasi diri, PMI berupaya mengembalikan para penyintas kepada aktivitas sehari-hari, serta memberdayakan mereka sebagai individu yang aktif, memiliki kendali atas dirinya sendiri. Aktivitas-aktivitas yang mereka lakukan ditujukan supaya mereka terhindar dari kebosanan dan rasa putus asa, di samping juga untuk menumbuhkan rasa percaya diri karena tahu dirinya mampu menolong orang di sekitarnya serta masyarakat secara umum.

BABIV PENUTUP

Bencana alam merupakan peristiwa traumatis karena terjadi secara tiba-tiba, tidak bisa diprediksi secara tepat kemunculannya. Oleh karenanya, bencana alam menyisakan banyak dampak bagi kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dampak bencana yang paling jelas terlihat adalah berkaitan dengan fisik, misalnya hancurnya infrastruktur serta hilangnya korban jiwa. Namun demikian, ada dampak lain yang lebih mengkhawatirkan karena berakibat jangka panjang apabila tidak diatasi dengan segera. Stres dan trauma merupakan contohnya. Para penyintas bisa menjadi stres karena tidak mampu melakukan penyesuaian dengan tuntutan baru pasca bencana. Stres traumatik atau dikenal sebagai trauma sering dirasakan para penyintas karena pengalaman bencana yang mereka rasakan sempat mengancam jiwa mereka. Pada akhirnya, permasalahan ini menghambat kemampuan mereka dalam bersosialisasi dengan lingkungannya. Mereka menampilkan reaksi-reaksi yang menghambat kemampuan interpersonal mereka.

Istilah psikososial berbicara tentang hubungan dinamis antara kondisi psikologis individu dengan lingkungan sosialnya. Dampak yang dirasakan oleh para penyintas bisa dipulihkan melalui dukungan yang tepat, yaitu dukungan yang menyentuh permasalahan psikososial. Terkait hal ini, PMI sebagai organisasi kemanusiaan di Indonesia, memiliki *Psychosocial Support Program (PSP)*. PSP dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip tertentu dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan para penyintas. Hal ini didasari pemikiran bahwa penyebab ketidakseimbangan mental individu adalah ketidakmampuan individu memenuhi kebutuhannya. Penekanan lain dari PSP adalah pemberdayaan. Hal ini dilakukan untuk membangun mental aktif dalam diri penyintas. Penyintas diposisikan sebagai sosok yang punya kendali atas dirinya sendiri, bukan korban yang pasif. Secara umum, konsep PSP yang dimiliki oleh PMI sudah baik karena terlihat ada upaya dari PMI untuk menyesuaikan program-programnya sesuai dengan kebutuhan para penyintas, termasuk kebutuhan masyarakat di sekitar. Namun, akan lebih optimal apabila semua prinsip tersebut benar-benar secara konsisten dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Eastwood, Atwater, 1983 *"Psychology Adjustment: Personal Growth in A Changing World, 2nd Edition,"*New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Sabtuningsih, Ari, 2010, "Intervensi Kelompok Dukungan Untuk Menurunkan Tingkat Stres Pasca Trauma (Studi Pada Anak Usia 11-12 Tahun Penyintas Bencana Tanah Longsor Di Desa Dewata Pada Tanggal 23 Februari 2010, Kelurahan Tenjolaya, Kecamatan Pasirjambu, Kabupaten Bandung)", Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.
- Sodemann, Ute, Shinto Adelar, Tri Iswardani, 2006, "Deru Angin: Hasil Survei tentang Kondisi Psikososial dan Dampak Tsunami terhadap Anak-Anak di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam", Medan: Terre des Hommes.
- Sondang, Irene, E. Sidabutar, Livia Iskandar-Dharmawan, Kristi Poerwandari, Nining Nurhaya, 2003, "Pemulihan Psikososial Berbasis Komunitas," Jakarta: Kontras dan Yayasan PULIH.
- Pusat Krisis Fakultas Psikologi UI, "Pemulihan Trauma, Panduan Praktis Pemulihan Trauma Akibat Bencana Alam" Jakarta: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3).
- Peraturan Organisasi Palang Merah Indonesia Nomor 003/PO/PPPMI/I/2011 Tentang Pelayanan Palang Merah Indonesia.
- Palang Merah Indonesia, "Pokok-Pokok Kebijakan dan Rencana Strategis 2009-2014".
- Palang Merah Indonesia, 2005 "Pertolongan Pertama Psikososial", tidak diterbitkan
- Palang Merah Indonesia, "Kebijakan IRFC dan PMI di Bidang Dukungan PSP," tidak diterbitkan
- Palang Merah Indonesia, 2005, "Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Dasar-Dasar Pemberian Dukungan Psikososial," tidak diterbitkan.

Palang Merah Indonesia, 2005, "Materi Program Dukungan Psikososial PMI: Bencana dan Dampaknya Pada Manusia," tidak diterbitkan.

Internet

www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8844, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

"Indonesia's Country Report On Disaster Response Management", http://www.aipasecretariat.org/wp-content/uploads/2011/07/Indonesia_Disaster-Response-Management.pdf, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012

Kuriake Kharismawan, *"Panduan Program Psikososial Paska Bencana"*, sintak.unika.ac.id/staff/blog/uploaded/5812003257/files/buku_panduan_psikososial_2.doc, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012.

"Teori Motivasi: Hirarki Kebutuhan Abraham Maslow", <http://100motivasi.wordpress.com/2012/05/23/teori-motivasi-hirarki-kebutuhan-abraham-maslow/> diakses tanggal 4 Desember 2012.



BUKUKELIMA

**PERAN SUKARELAWAN (VOLUNTEER)
DALAM PEMBERIAN BANTUAN KEMANUSIAAN
TERKAIT PENANGGULANGAN BENCANA**

*Mohammad Teja**

* Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Sosiologi pada Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Email: mohammadteja_76@yahoo.co.id

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana alam merupakan keadaan yang dapat mengakibatkan penderitaan bagi manusia akibatnya dampak dari bencana alam tersebut dapat menimbulkan kerusakan fisik dan psikis. Dampak psikis dialami oleh para korban bencana alam tersebut dapat terjadi pada orang tua dan anak-anak. Selain itu, para korban bencana alam akan sulit membangun kehidupan yang normal dan membutuhkan waktu lama untuk pemulihan korban bencana alam. Untuk itu, dibutuhkan penanganan khusus terhadap korban bencana terutama keterlibatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanganan korban bencana sangat diperlukan.

Bencana alam merupakan keadaan yang tak bisa ditetapkan kapan dan di mana terjadinya dan seberapa besar kerusakan yang akan diakibatkan. Banyak bencana yang telah terjadi di belahan dunia dan Indonesia merupakan salah satu negara yang rentan terhadap bencana alam. Kepulauan Indonesia yang terletak dalam *ring of fire*, ini berarti hampir seluruh wilayah memiliki gunung berapi yang siap meletus kapan saja dan, wilayah pesisir pantai yang bisa terkena dampak tsunami. Bencana lainnya seperti banjir, tanah longsor (baik akibat dari gempa alam itu sendiri dan karena kerusakan yang disebabkan oleh manusia) bisa terjadi di pusat kota bahkan di desa sekalipun. Pada umumnya kesulitan pemerintah untuk segera menolong dan memberikan bantuan terkait persoalan komunikasi dan jauhnya wilayah yang terkena bencana tersebut serta terbatasnya sumber daya manusia. Seperti diketahui bersama, beberapa daerah yang rentan terhadap bencana terletak jauh dari pusat pemerintahan.¹

Bencana terakhir yang memiliki dampak kerusakan fisik dan korban jiwa, paling besar adalah kejadian tsunami di Nanggroe Aceh Darussalam dan beberapa wilayah Pulau Sumatera, juga kejadian gempa bumi di Sumatera Barat dan Jawa

¹ Seperti diketahui kejadian bencana alam yang terjadi pada waktu lalu misalnya di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Jawa Barat dan Yogyakarta yang paling terlambat adalah bantuan tanggap bencana yang berada jauh dari pusat kota, terputusnya jalur transportasi dan komunikasi menjadi faktor utama keterlambatan. Sulitnya alat-alat berat untuk sampai di tempat tujuan bencana tentunya dapat berdampak besar terhadap penyelamatan jiwa manusia. Seperti diberitakan pada running text Metro TV bahwa hampir seluruh wilayah Indonesia rentan terhadap bencana. Lihat juga <http://www.mpbi.org/content/workshop-raperpres-penetapan-status-dan-tingkatan-bencana>, diakses pada 10 Desember 2012.

Tengah yang menyebabkan kerusakan fasilitas umum dan rumah penduduk rusak parah. Kejadian bencana alam tersebut menimbulkan keinginan masyarakat untuk membantu, memberikan pertolongan dan bantuan yang tidak dibatasi oleh jarak. Bantuan yang datang mulai dari tenaga profesional yang sudah mendapatkan pendidikan dan pengetahuan mengenai penanganan antisipasi bencana, tanggap darurat, rekonstruksi dan rehabilitasi akibat bencana, juga mereka yang hanya berniat membantu korban bencana tanpa dibekali pendidikan dan pengetahuan kebencanaan. Bagaimanapun kuatnya sebuah pemerintahan dalam memecahkan persoalan tetap saja membutuhkan beberapa elemen dalam masyarakat untuk mempercepat pemulihan bencana alam ataupun sosial. Munculnya tindakan spontan dari masyarakat baik yang tergabung dalam lembaga-lembaga pemerintah dan non pemerintah, sukarelawan merupakan tindakan kemanusiaan yang muncul dari kebutuhan manusia itu sendiri untuk membantu, menolong dan ikut serta untuk memberikan bantuan tenaga dan pikiran dalam mengatasi keadaan bencana alam.²

Bantuan masyarakat tersebut harus ditanggapi dengan baik oleh pemerintah dengan memberikan segala fasilitas dan kerjasama antara keduanya. Banyak sukarelawan dari berbagai belahan dunia yang datang untuk memberikan bantuan, tak terkecuali yang berasal dari dalam negeri sendiri. Banyak dari mereka yang sudah terbiasa menangani atau dalam situasi kebencanaan, ada juga yang menjadi *volunteer* tanpa dibekali keahlian tertentu untuk menangani bencana. Tidak hanya bencana alam, konflik sosial masih juga sering terjadi, mulai dari tahun 2010 terdapat 93 kasus dan pada 2011 menjadi 77 kasus, dengan peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2012 menjadi 89 kasus hingga Agustus³, ditambah kasus perkelahian antar desa di Lampung yang tentunya semua konflik tersebut memakan korban jiwa dan harta. Sekitar 183 titik rawan konflik sosial di Indonesia yang perlu mendapatkan perhatian khusus dan tindakan pencegahannya oleh pemerintah dan masyarakat.⁴

B. Permasalahan

Dalam implementasi penanganan bencana dan rekonstruksi bencana alam dan sosial yang terjadi khususnya di Indonesia, dibutuhkan banyak tenaga dan materil dalam memenuhi kebutuhan kemanusiaan tersebut, kesulitan yang dihadapi pemerintah pusat dalam memberikan bantuan secara cepat dikarenakan wilayah yang berjauhan dan sumber daya manusia yang terbatas, sifat kepedulian komunitas terdekat tentunya menjadi kebutuhan utama disaat pertama penanggulangan bencana tersebut (alam dan sosial).

² Baca pidato Pengukuhan Guru Besar Djamiludi Ancok, "Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat", Universitas Gadjah Mada, Fakultas Psikologi, 2003.

³ "Konflik Sosial di Indonesia semakin meningkat", <http://www.antaraneews.com/berita/335047/konflik-sosial-di-indonesia-semakin-meningkat>, diakses pada 2 November 2012.

⁴ "Titik Konflik Sosial di Indonesia", <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/349390-mensos-ada-183-titik-konflik-sosial-di-indonesia>, diakses pada 2 November 2012.

Oleh karena itu yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana peran sukarelawan dalam pemberian bantuan kemanusiaan terhadap korban bencana?
- b. Bagaimana peran sukarelawan dalam membentuk modal sosial yang lebih luas?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan peran sukarelawan dalam pemberian bantuan kemanusiaan terhadap korban bencana dan peran sukarelawan dalam membentuk modal sosial



BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

A. Pengertian Sukarelawan (*Volunteer*)

Baron dan Byrne (2005) menjelaskan volunteerisme merupakan motivasi untuk memberikan pertolongan jangka panjang, kemudian memiliki komitmen dalam waktu, keterampilan istimewa dan atau uang selama waktu yang panjang. Majelis Umum Persatuan Bangsa-bangsa (Powell, 2009) mendefinisikan *volunteerisme* sebagai tindakan yang dilakukan tanpa merupakan sebuah kewajiban, tidak termotivasi oleh keuntungan finansial dan membawa manfaat bagi relawan dan masyarakat luas.

Dalam Lampiran Peraturan Kepala BNPB No.17 Tahun 2011 tentang Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana pada huruf d angka 4, mendefenisikan relawan sebagai berikut:

“Relawan penanggulangan bencana yang selanjutnya disebut relawan adalah seorang atau sekelompok orang yang memiliki kemampuan dan kepedulian untuk bekerja secara sukarela dan ikhlas dalam upaya penanggulangan bencana.”

Adapun prinsip-prinsip Kerja Relawan diatur dalam Bab III Lampiran Peraturan BNPB yakni sebagai berikut:

- a. Cepat dan tepat.
- b. Prioritas.
- c. Koordinasi.
- d. Berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Transparan
- f. Akuntabilitas.
- g. Kemitraan.
- h. Pemberdayaan.
- i. Non-diskriminasi.
- j. Tidak menyebarkan agama.
- k. Kesetaraan gender.
- l. Menghormati Keraifan lokal.

B. Konsep Kebencanaan

Penanganan bencana merujuk pada siklus penanganan bencana berikut:



Gambar 1. Siklus Bencana.⁵

Berdasarkan siklus di atas, manajemen bencana adalah sebuah siklus penanganan bencana yang dilaksanakan pada tahap pra bencana, tanggap darurat, dan pasca bencana. Tahap prabencana dapat dibagi menjadi kegiatan mitigasi dan *preparedness* (kesiapsiagaan). Selanjutnya, pada tahap tanggap darurat adalah respon sesaat setelah terjadi bencana. Pada tahap pasca bencana, manajemen yang digunakan adalah rehabilitasi dan rekonstruksi.

Tahap pra bencana meliputi mitigasi dan kesiapsiagaan. Upaya tersebut sangat penting bagi masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana sebagai persiapan menghadapi bencana. Secara definisi, mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Selain itu, kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.

Tahap pascabencana meliputi usaha rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai upaya mengembalikan keadaan masyarakat pada situasi yang kondusif, sehat, dan layak sehingga masyarakat dapat hidup seperti sedia kala sebelum bencana terjadi,

⁵ "Siklus Penanganan Bencana", <http://www.google.co.id/imgres?q=prabencana+pasca+bencana&um=1&hl=en&sa=N&tbo=d&biw=1366&bih=643&tbnm=isch&tbnid=yGS40gX-89> diakses tanggal 7 Desember 2012.

baik secara fisik dan psikologis. Secara makna, rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Selanjutnya, rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

C. Konsep Sosial Kapital

Analisa mengenai masyarakat yang dilakukan oleh Eriksson (1988) melalui pendekatan ilmiah sosiologis mengenai bagaimana masyarakat mengalami transformasi revolusioner meliputi empat asumsi, *pertama* masyarakat adalah sebuah sistem yang didalamnya masyarakat bergantung satu dengan lainnya. *Kedua*, dinamika masyarakat lahir dari individu-individu, kolektifitas individu membentuk dasar pembangunan masyarakat. *Ketiga*, hubungan antara individu dan masyarakat semakin beradab dan diatur dengan hukum, yang berarti individu juga sangat bergantung dengan masyarakat yang bergantung dengan faktor sosial. *Keempat*, terlepas dari kenyataannya, perkembangan sosial tidak direncanakan, tanpa tujuan dan akhir yang menunjukkan banyak pola yang masih dapat ditemukan oleh para ilmuwan.⁶

Keberadaan masyarakat dalam satu wilayah tertentu memiliki ciri dan keunikan sendiri, dalam lingkaran dalam sebuah sistem sosial mereka, masyarakat mengalami perubahan terus menerus untuk merubah kehidupan dan lingkungannya, semangat untuk berubah bahkan telah ada sebelum teori-teori sosial lahir. Nilai dan norma yang disepakati oleh setiap individu merupakan salah satu dasar yang memberikan hubungan-hubungan di antaranya menjadi baik. Hubungan antar individu, antar kelompok, individu dan kelompok membutuhkan modal sosial dalam masyarakat itu sendiri yang terkonstruksi melalui realitas sosial. Dalam realitas sosial terdapat beragam modal, Bourdieu (1986), misalnya menyebutkan modal ekonomi (*economic capital*), modal budaya (*cultural capital*), modal simbolis (*symbolic capital*), dan modal sosial (*social capital*). Sementara Coleman (1988,1990), disamping modal sosial juga menambahkannya dengan modal manusia (*human capital*), Burt (1995:9) menambahkannya dengan modal keuangan (*financial capital*), dan Nugroho (1997:7), disamping modal sosial dan modal manusia ada lagi modal alam (*natural capital*) dan *man-made capital*.

⁶ Haluk Soydan, *Understanding Social Work in the History of Ideas*, Research on Social Work Practice, SAGE Publication, 10 April 2012, him. 469.

Terkait dengan modal ekonomi, kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia saat ini seakan menjadi prioritas yang paling utama pada setiap masyarakat, khususnya di perkotaan, orientasi yang lebih kepada diri sendiri menjadikan masyarakat tersebut kurang peduli terhadap kesulitan dan kesejahteraan orang lain. Dalam masyarakat yang selalu berorientasi pada pengumpulan kekayaan dan lebih mementingkan kepentingan pribadi yang semakin berkembang menurut Kortens (1997)⁷ terlebih lagi teknologi informasi yang semakin lama semakin menjadi dewa dalam memberikan keuntungan bagi mereka yang menguasainya (Don Tapscott 1996) membuat kehidupan masyarakat semakin terintegrasi secara semu.⁸ Aspek kognitif yang selalu digunakan dalam kehidupan modern sekarang ini menekan aspek afeksi⁹ sebagai akibat dari kuatnya sistem kapitalis yang dianggap dapat menghancurkan tatanan kehidupan masyarakat.

Perbedaan mendasar modal sosial dari modal-modal lainnya, adalah bahwa modal sosial bukanlah milik individu, tetapi muncul sebagai hasil dari hubungan individu, sedangkan modal-modal lainnya dapat menjadi milik individu, dan dapat digunakan untuk kepentingannya sendiri. Inti dari modal sosial adalah kualitas pribadi individu, norma dan hubungan sosial yang menyatu dalam struktur sosial masyarakat yang mampu mengkoordinasikan tindakan dalam mencapai tujuan. Modal sosial dapat terwujud di dalam kelompok sosial yang paling kecil, seperti keluarga, tetapi dapat juga terwujud dalam kelompok sosial yang paling besar seperti negara. Modal sosial diciptakan dan di transmisikan melalui mekanisme budaya, seperti tradisi, kebiasaan-kebiasaan. Komunitas yang memiliki mekanisme pewarisan modal sosial substansial dalam bentuk aturan-aturan, biasanya menjadi komunitas dengan jaringan sosial kuat yang memungkinkan kerja sama sukarela. Kerjasama sukarela ini biasanya tercipta, bila tingkat partisipasi yang setara dan adil (*equal participation*) di dalam komunitas sudah terwujud (Lubis, 1999:55).¹⁰

⁷ Dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Djamaludi Ancok, "Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat", Universitas Gadjah Mada, Fakultas Psikologi, 2003.

⁸ *Ibid.*,

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ Dikutip dari Desertasi Ujianto Singgih PR, tidak diterbitkan, lihat juga Singgih Prayitno, *Landasan Sosiologi, Dalam Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*, P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI Republik Indonesia, 2011,. Him. 56

BAB III PEMBAHASAN

A. Peran Sukarelawan dalam Penanggulangan Bencana

Peran sukarelawan dalam pemberian bantuan kemanusiaan terhadap korban bencana sangat dibutuhkan. Bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh sukarelawan dapat berupa bantuan fisik dan bantuan finansial. Peran sukarelawan tersebut sebenarnya sudah ada sejak jaman Belanda pada 21 Oktober 1873, saat itu Pemerintah Kolonial Belanda mendirikan Palang Merah di Indonesia dengan nama *Nederlans Rode Kruis Afdeling Indie* (Nerkai) yang pada akhirnya dibubarkan pada saat Jepang datang. Sedangkan pendirian Palang Merah Indonesia diawali sejak tahun 1932 yang dipelopori oleh Dr. RCL Senduk dan Dr. Bahder Djohan dan mendapat dukungan luas dari kalangan kelas menengah di Indonesia.

Terkait dengan peran relawan dalam penanggulangan bencana telah diatur secara khusus dalam Lampiran Peraturan BNPB No.17 Tahun 2011 sebagai pelaksanaan atau wujud dari penerapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa penanggung jawab penanggulangan bencana bukan hanya tugas pemerintah saja, tetapi dunia usaha dan masyarakat. Masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam penanggulangan bencana, yaitu salah satunya dengan menjadi relawan penanggulangan bencana.

Adapun peran relawan dalam penanggulangan bencana yakni sebagai berikut:

1. Pada Prabencana/Tidak Terjadinya Bencana

Terkait dengan peran sukarelawan dalam penanggulangan bencana, dalam Lampiran Peraturan BNPB No. 17 Tahun 2011 pada Bab III huruf A mengenai peran relawan pada saat tidak terjadi bencana, relawan dapat berperan dalam kegiatan pengurangan resiko bencana atau mitigasi dan melakukan pelatihan. Terkait dengan pengurangan resiko bencana salah satu kegiatan yang dilakukan yakni penyelenggaraan pelatihan-pelatihan bersama masyarakat. Untuk itu, dilakukan serangkaian pelatihan-pelatihan berupa *workshop* terkait dengan pemulihan akibat bencana,

Workshop tersebut merupakan studi tentang pemulihan akibat bencana dilakukan setelah gempa bumi yang terjadi di Kobe 1999, setelah lima tahun bencana terjadi dilakukan serangkaian *workshop* yang dilaksanakan oleh *Kobe City Research Committee on Disaster Recovery*, yang menjadi pesertanya bukan

hanya mereka yang menjadi korban, tetapi akademisi dan pemerintah lokal juga ikut berpartisipasi dalam kegiatan tersebut. Sebanyak 269 orang berpartisipasi dalam serangkaian 12 *workshop*, sebanyak 1.623 pendapat terkumpul yang kemudian di analisa dan diklasifikasi yang kemudian menjadi 7 faktor dalam kebutuhan untuk pemulihan setela bencana;¹¹

- a) Perumahan
- b) Ikatan Sosial/Hubungan Sosial
- c) Membangun Komunitas
- d) Kesehatan Psikologikal dan Fisik
- e) Keadaan Kesiapsiagaan
- f) Keadaan Situasi Ekonomi dan Finansial
- g) Hubungan dengan Pemerintah
- h) Agama

Hasil dari kegiatan tersebut dalam perkembangan awalnya, tahun 2001, 2003 dan 2005, faktor yang paling utama dalam diskusi yang berkembang kebutuhan akan perumahan dan kemudian membangun komunitas juga ke siap siagaan, dan menjadi prioritas utama pada tahun 2003 adalah ikatan sosial diikuti membangun komunitas kemudian ke siap siagaan. Faktor yang paling penting dalam jangka panjang adalah ikatan sosial/hubungan sosial, hal ini diartikulasikan seperti pernyataan berikut ini, *"I have been helped", "understanding and empathy through ties", "new relationships emerged", as well as "self-governance and solidarity are key to developing closer ties."*

Mempersiapkan kesiagaan bencana dalam komunitas tertentu akan lebih baik dibandingkan berusaha memusatkan kewenangan di pusat pemerintahan. Bencana akan berdampak berbeda pada setiap lapisan masyarakat dan kehidupan sosial. Memberikan pemahaman, dan membangun relasisosialantara pemerintah dan kelompok masyarakat baik yang berada dalam lembaga tertentu dan masyarakat luas menjadi peluang bagi pemerintah untuk melancarkan segala usaha dan tindakan pencegahan dan tanggap darurat kebencanaan.

2. Pada Saat Bencana/Tanggap Darurat.

Sesuai dengan Peraturan BNPB Nomor 10 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, maka relawan berada pada Bidang Operasi, yaitu bertugas dan bertanggung jawab atas semua pelaksanaan operasi penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana dengan cepat, tepat, efisien dan efektif berdasarkan satu kesatuan rencana tindakan penanganan tanggap darurat bencana.

¹¹ Mayumi Sakamoto, Katsuya Yamori, *A Study of Life Recovery and Social Capital regarding Disaster Victims A Case Study of Indian Ocean Tsunami and Central Java Earthquake Recovery*, Journal of Natural Disaster Science, Volume 31, Number 2, 2009, pp13-20

Adapun beberapa contoh kegiatan bantuan kemanusiaan yang dilakukan oleh sukarelawan yakni sebagai berikut:

1. Bantuan kemanusiaan yang dilakukan pada peristiwa Bencana Alam (Gempa Bumi) yang terjadi pada tahun 1994, Pengurus Pusat PMI membentuk Tim SATGAS MERPATI II untuk membantu korban bencana Gempa Bumi di Liwa-Lampung Barat dan Tsunami di Banyuwangi-Jawa Timur.
2. Pada tahun 1999, saat propinsi Bengkulu ditimpa gempa berkekuatan 7,9 skala richter, PMI dengan dukungan fasilitas Federasi Internasional dan Palang Merah Norwegia mendirikan rumah sakit lapangan berkapasitas 150 *bed* menggantikan fungsi rumah sakit setempat yang rusak di kota itu selama 10 bulan. Gempa lainnya berskala 6,5 richter juga menimpa Banggai di Sulawesi Tengah pada bulan Mei 2002, dan beberapa bulan kemudian pada Juli 2000 gempa terjadi juga di 24 Kecamatan di Sukabumi dan Bogor. Akhir tahun 2000 banjir menimpa wilayah Aceh. Dengan bantuan ICRC di Lhoksumawe, Tim PMI ikut turun tangan membersihkan jalan-jalan dan fasilitas sosial lainnya dan memberikan bantuan 4000 paket bantuan alat kebersihan.
3. Pada periode yang sama, banjir juga melanda Gorontalo Sulawesi Tengah yang mengakibatkan wilayah tersebut terutama di Kecamatan Ranoyapo terisolir banjir. Banjir Lumpur diikuti longsor juga melanda wilayah Jawa Barat selama beberapa hari pada bulan Februari. Banjir bandang terjadi pula di NTB. 1000 paket bantuan PMI dan 610 petromaks disumbangkan oleh Federasi Internasional melalui PMI. Awal Agustus 2001, banjir besar juga telah menghancurkan 8 Kecamatan di Kabupaten Nias Sumatera Utara. PMI telah mengirimkan obat-obatan dan bantuan paket keluarga berupa peralatan dapur, kelambu nyamuk, pakaian, selimut dan gula untuk memenuhi kebutuhan darurat sehari-hari di Nias.
4. Bantuan kemanusiaan sewaktu konflik vertikal berlangsung di Aceh sejak Januari 2000, konflik horizontal di Poso Sulawesi Tengah pada 23 Mei 2000 dan kerusuhan hebat di Maluku Utara pada 17 Mei 2001. Di Aceh PMI bekerjasama dengan ICRC secara intensif melakukan kegiatan evakuasi korban luka dan mayat, membagikan bantuan pangan, pelayanan kesehatan darurat serta penyampaian berita keluarga. Sedangkan untuk Poso, PMI berkoordinasi dengan ICRC menyalurkan bantuan 4000 paket keluarga diikuti bantuan dari RCTI berupa tikar, sarung, handuk, jerigen, sabun mandi, sabun cuci dan pakaian yang diperuntukkan kepada 2000 orang. Sedang untuk konflik yang terjadi di Maluku Utara, kembali PMI bekerjasama dengan ICRC menyalurkan 5.655 paket bantuan keluarga kepada korban disamping pelayanan kesehatan di Tobelo dan Galela. Bantuan tambahan sebanyak 4500 paket dan 2000 unit peralatan sekolah dan seragam dari Kedutaan Besar Jepang. Di samping itu

bantuan satu unit kendaraan juga telah dikirim ke Ternate dari Jakarta untuk membantu operasional teknis lapangan.

5. Kasus bencana alam yang terjadi di Aceh tahun 2004 yang memberikan dampak yang begitu besar baik secara fisik dan jiwa merupakan salah satu akibat bencana alam, selain dampak psikologis yang akan melekat selama hidup korban. Bantuan kemanusiaan mengalir dari dalam dan luar negeri, baik bahan makanan, air bersih, kebutuhan berlandung, alat-alat berat juga tenaga manusia yang jumlahnya hingga ribuan. Yang menarik pada saat setelah kejadian tsunami di Aceh, FPI (Front Pembela Islam) yang sudah di cap sebagai pembuat onar dan rusuh di sejumlah tempat di Jakarta dan kota-kota besar di Indonesia ternyata memberikan kontribusi yang berarti. Dengan menggunakan kaos putih bertuliskan "duka Aceh, duka kita semua" mereka memulai dengan membersihkan Masjid Raya Baiturrahman dari mayat-mayat yang bergelimpangan di lokasi, dan membangun posko bersama dengan lembaga-lembaga Islam non pemerintah. Selain itu secara sengaja FPI mendatangkan 20 ahli bor sumur dari Pasuruan Jawa Timur untuk menyediakan sarana air bersih dan juga ikut merehabilitasi mental korban bencana.¹²
6. Lembaga/yayasan lain yang ikut menjadi relawan pada saat bencana tsunami di Nangroe Aceh adalah SOS Desa Taruna Indonesia, yayasan ini mengkhususkan diri dalam bidang pengasuhan anak dengan program utamanya adalah alternatif pengasuhan dan penguatan keluarga, khusus di Aceh, SOS Desa Taruna memberikan pelayanan pada anak-anak yang kehilangan hak asuh mereka, banyak dari anak yang kehilangan orang tua mereka saat terjadi tsunami. Dalam memberikan pelayanan kepada korban tsunami, SOS memberikan layanan trauma *healing* kepada anak, menyediakan tempat tinggal sementara yang layak huni bagi anak yang sudah tidak memiliki orang tua atau bagi mereka yang belum menemukan orang tuanya. Saat tsunami Aceh tersebut, tenaga relawan SOS memberikan penampungan sementara untuk anak-anak yang orang tuanya belum ditemukan atau bahkan sudah meninggal. Memberikan makanan sehat, pelayanan *trauma healing* dan mempersiapkan tempat tinggal permanen sampai mereka dewasa dan bisa mendapatkan pekerjaan.
7. Relawan yang juga ikut menangani bencana alam salah satunya adalah TAGANA (Taruna Tanggap Bencana) merupakan tenaga relawan yang berbasis dari masyarakat, fokus mereka adalah dalam bidang bantuan sosial, mereka (anggota TAGANA) karena berbasis pada masyarakat, sistem pengorganisasiannya diatur oleh mereka sendiri, meskipun begitu pembinaan mereka dilakukan oleh Kementerian Sosial, dinas/instansi

¹² Lihat <http://www.tempo.co/read/news/2005/01/12/05554834/Relawan-FPI-Tidur-di-Kuburan>

sosial provinsi, kabupaten/kota sebagai pembina fungsional teknis dan operasional, BNPB/BPBD selaku koordinator penanggulangan bencana yang berperan sebagai pembina umum berjenjang. Kegiatan Taruna Siaga Bencana ini mulai dari bantuan sosial keadaan pra bencana dan tanggap bencana, mulai dari bencana alam di Sumatera Barat dan Yogyakarta. Tenaga sukarelawan ini mulai memberikan pertolongan kesehatan, perbaikan sarana umum, sekolah, irigasi, penyediaan air bersih bahkan evakuasi korban dilakukan oleh mereka. Karena berbasis masyarakat, terlebih lagi di daerah yang merupakan rawan bencana, organisasi relawan ini tumbuh subur. Pengembangan keahlian dalam antisipasi dan keadaan kebencanaan terus ditingkatkan. Juga pelayanan sosial kemanusiaan bagi korban bencana seperti psiko sosial, *trauma healing*, bimbingan sosial, kerentanan sosial. Sifat membangun dalam diri setiap komunitas untuk kemajuan masyarakatnya dan masyarakat yang membutuhkan pertolongan terlebih dalam situasi kebencanaan tentunya menjadi prioritas pemerintah dalam memberdayakan rakyatnya. Dalam persoalan kebencanaan membangun kepedulian terhadap tempat tinggal mereka sendiri menjadi penting untuk dilakukan, mengikutsertakan masyarakat dalam mendisain rencana aksi siaga bencana di daerahnya. Hubungan yang baik dan aktif dari setiap anggota masyarakat memungkinkan mereka bekerjasama dalam segala hal termasuk persiapan menghadapi bencana, baik alam maupun sosial, rasa saling percaya yang kuat, mengerti juga kesamaan nilai merupakan perilaku yang mengikat antar anggota dalam pekerjaan sukarela dapat memberikan motivasi yang baik terhadap kelangsungan organisasi/lembaga.

8. Lembaga internasional yang ikut membantu bencana di Aceh yang sampai sekarang masih berada di Indonesia dan melakukan kegiatan kemanusiaan salah satunya dari sekian banyak lembaga internasional dan membentuk afiliasi dari *Good Neighbourhood Internasional* adalah Gugah Hati Nurani Indonesia.¹³ Kegiatan organisasi *Good Neighbourhood Internasional* (GNI) diawali saat bencana tsunami Aceh dan Sumatera Utara, bergerak dalam bidang kemanusiaan dan pembangunan dalam Status Badan Penasehat Umum oleh UN ECOSOC. Pada 11 Januari 2005, GNI mengirimkan 64 dokter dan pekerja medis untuk memberikan dukungan medis kepada korban tsunami di Lhokseumawe dan Meulaboh yang dilanjutkan dengan penerapan program Pembangunan Komunitas jangka panjang di Aceh Barat pada Maret 2005. Dengan melakukan kegiatan pelatihan tenaga kerja, pengeboran sumur di sekolah dan program kebersihan juga memberikan dana bantuan sekolah untuk anak-anak miskin yang bekerjasama dengan Yayasan Cahaya Mitra.

¹³ <http://gnindonesia.org/?2=85>, diakses pada 17 November 2012.

Kegiatan kemanusiaan seperti bantuan-bantuan dalam kebencanaan, dari para relawan, baik dalam dan luar negeri memberikan peluang sebesar-besarnya dalam kegiatan sukarelawan. Kerjasama dan saling menghormati sesama sukarelawan/lembaga tersebut sangat dibutuhkan, terlebih lagi kemungkinan yang besar dalam situasi bencana sering terjadi di Indonesia. Berdasarkan Indeks Resiko Bencana Indonesia (Disaster Risk Index/IDRI) ada 494 daerah masuk dalam daerah yang beresiko bencana alam, dalam skala tingkatan rendah, sedang dan tinggi, dan 396 daerah berada dalam tingkat resiko tinggi.¹⁴ Indonesia sedang giat-giatnya membangun masyarakat/komunitas dalam setiap daerah yang rawan terhadap bencana untuk membentuk masyarakat yang tanggap bencana melalui program-program khusus dengan memperkuat ketahanan lokal melalui pengembangan desa, desa siaga bencana yang bertujuan membentuk masyarakat berbasis penanggulangan resiko sebagai strategi penanggulangan bencana tingkat nasional.

3. Pada Pasca Bencana

Berdasarkan Peraturan Kepala BNPB No. 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana, pada situasi pasca bencana relawan dapat membantu dalam kegiatan pengumpulan dan pengolahan data kerusakan dan kerugian dalam sektor perumahan, infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor. Relawan juga dapat berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan rehabilitasi-rekonstruksi fisik dan non fisik dalam masa pemulihan dini.

Adapun beberapa contoh kegiatan bantuan kemanusiaan yang dilakukan oleh sukarelawan pada saat pascabencana antara lain:

1. Relawan PMI turut membangun serta mengembangkan Program Pemulihan Hubungan Keluarga/RFL (*Restoring Family Links*) pasca berbagai bencana terjadi di Indonesia. Pemulihan Hubungan Keluarga (RFL) diantara anggota keluarga yang terpisah akibat konflik dan bencana adalah salah satu kegiatan yang telah lama dibentuk oleh ICRC dan Perhimpunan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional. Untuk memulihkan hubungan keluarga dan pencarian orang hilang, Komite Internasional Palang Merah/ *International Committee of the Red Cross/ICRC* bekerjasama dengan relawan dari Perhimpunan Nasional di seluruh dunia.
2. *Psychosocial Support Program (PSP)* atau program dukungan psikososial adalah salah satu jenis spesialisasi yang dilakukan relawan PMI dalam memberikan bantuan psikososial bagi para penyintas bencana alam. PSP ini dilakukan karena dalam kasus bencana maupun konflik, korban

¹⁴ "SBY Sedih Ada Banyak Daerah Rawan Bencana," <http://jogja.tribunnews.com/m/index.php/2012/10/24/sby-sedih-ada-banyak-daerah-rawan-bencana>, diakses pada 17 November 2012

bukan hanya cedera fisik, namun banyak juga yang mengalami trauma mental seperti syok, stres, depresi serta yang lainnya. Tujuan Program Dukungan Psikososial ini adalah untuk membantu para penyintas untuk menjalani kehidupan seperti biasa serta tidak mengalami stres yang berkepanjangan pascabencana atau konflik.¹⁵

Selain itu, atas permintaan pemerintah Indonesia melalui Presiden untuk memberikan dukungan koordinasi dan mobilisasi dana donor dalam kegiatan rekonstruksi di daerah-daerah yang terkena bencana alam maka dibentuklah MDF (*Multi Donor Fund*) for Aceh and Nias dan JRF (*Java Reconstruction Fund*) untuk melayani penduduk yang terkena bencana gempa bumi, tsunami dan letusan Gunung Merapi. Efisiensi dan efektifitas kegiatan rekonstruksi pada wilayah-wilayah bencana tentunya sangat di butuhkan guna mempercepat pemulihannya. Undang-an pemerintah Indonesia terhadap bantuan dana pemulihan bencana alam bukan tak berdasar, Dasar hukum kehadiran lembaga internasional dan lembagaasingnon pemerintahadalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan PB, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam PB, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Peraturan Presiden tentang Status dan Tingkatan Bencana (masih sedang disusun oleh Biro Hukum BNPB), serta peraturan dan kebijakan yang terkait PB dari sektor-sektor lain dan pemerintah daerah.¹⁶

Kegiatan Pasca Bencana yang dilakukan oleh lembaga-lembaga asing dan lokal pada daerah bencana tentunya masih dilakukan dengan berbagai cara. Mulai dari mempersiapkan komunitas masyarakat yang tanggap bencana hingga membangun kembali perekonomian masyarakat yang "rusak" akibat dari dampak bencana tersebut. Pelatihan Aplikasi Manajemen Bencana Sahana oleh Combine-Air Putih 14 November 2009, Pembuatan Media dan Video yang direncanakan diadakan 25 Januari-8 Februari 2010 oleh Walhi Sumbang dan IDEP Foundation, di mana peserta diharapkan bisa membuat film dokumenter yang mengambil lokasi di daerah rawan bencana dengan tema yang dekat di hati masyarakat. Masyarakat atau aktifis LSM yang belum mengenal dunia perfilman dokumenter seketika bisa mendapatkan ilmu yang banyak di bidang ini.

Masih ada pelatihan-pelatihan yang ditujukan kepada LSM seperti yang akan diadakan oleh Kogami bekerjasama dengan IDEP Foundation. Dan yang sudah

¹⁵ "Psychosocial Support Program", <http://ukmksrpmundiksha.blogspot.com/2011/05/psychosocial-support-program-ppsp.html> diakses tanggal 7 Desember 2012.

¹⁶ Lihathttp://mis.bnpb.go.id/website/asp/berita_list.asp?id=340, diakses pada 10 Desember 2012.

berlangsung diantaranya Workshop Gender oleh Oxfam dan pelatihan komunikasi radio oleh WFP. Semoga gempa berkekuatan 7,9 skala richter yang telah meluluhlantakkan 6 Kota/Kabupaten Sumbar yang berada di Pesisir dan gempa 6,1 skala richter yang berpusat di Mentawai baru-baru ini bisa menciptakan masyarakat dan lembaga sosial yang mandiri dan kuat ke depan. Pengalaman kehancuran yang melanda Kota Pariaman, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Agam, dan Kabupaten Pasaman Barat yang menelan 1.117 korban jiwa, 3100 orang luka berat dan ringan, serta 136.448 rumah hancur/rusak berat, belum lagi 86.380 bangunan rusak sedang dan 78.804 rusak ringan, disamping 7.500 unit fasilitas umum hancur (data Satkorlak 15 Oktober 2009), tak terulang lagi dan menjadi penyemangat masyarakat Sumbar memperdalam ilmu pengetahuan. Hingga kemuraman itu pun bisa terlupakan dengan dibukanya lembaran baru masyarakat Sumbar yang kuat, begitu juga lembaga sosial kian saling berbaur dan mendukung.¹⁷

B. Peran Pemerintah

Peran pemerintah dalam kebencanaan sangat penting kedudukannya dalam memberikan penanganan korban bencana. Khususnya dalam pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Kebijakan pemerintah untuk pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi-rekonstruksi dilakukan oleh BNPB sebagai lembaga non departemen yang setingkat menteri khusus menangani penanggulangan bencana pada tingkat nasional. BNPB bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan tindakan cepat dan tepat, efektif dan efisien, serta melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Selain itu, BNPB menjalin kerjasamadengan beberapa Kementerian, Lembaga dan Instansi terkait, misalnya, melakukan kegiatan pencarian korban bencana bekerjasama dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, Basarnas dan PMI. Dalam menanggulangi pengungsi dan dapat bekerjasama dengan Kementerian Sosial dan lain-lain. Sedangkan untuk tingkat daerah dibuat lembaga khusus Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang di bentuk pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dengan tugas yang sama dengan BNPB.

Pemerintah memiliki fasilitas dan sarana prasarana yang memadai dalam penanggulangan bencana, khususnya pada tanggap bencana. Kerjasama antar lembaga/instansi yang terkait dalam penanggulangan bencana merupakan keharusan dalam penyelamatan korban bencana. Untuk membangun kerjasama dan saling percaya antara pemerintah, lembaga non pemerintah juga masyarakat

¹⁷ Lihat http://www.kpmm.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=1, diakses pada 10 Desember 2012.

tentunya diperlukan pendekatan-pendekatan tertentu pada setiap komponen masyarakat. Biasanya tanggung jawab tersebut dilakukan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat, baik dalam dan luar negeri, relawan yang rela mencurahkan perhatiannya untuk mendorong masyarakat berpartisipasi dalam pemenuhan kebutuhannya. Dalam menumbuhkan modal sosial, setidaknya dibutuhkan 3 tahap: *pertama*, mulai membangun ikatan dalam masyarakat, untuk membangun modal sosial, dimulai membangun ikatan pada masyarakat, integrasi sosial, kohesi sosial, solidaritas, jejaring, komunikasi dua arah, interaksi yang berkesinambungan di antara anggotanya merupakan semua manfaat yang bisa digunakan untuk menumbuhkan modal sosial, *kedua*, tingkat selanjutnya untuk membangun modal sosial adalah menjangkau komunitas-komunitas lain dalam masyarakat. Pada tingkat ini masyarakat yang memiliki kepentingan yang sama untuk mengidentifikasi kebutuhan mereka dan mengadakan pertemuan antara perkumpulan lainnya. *Ketiga*, menghubungkan masyarakat dengan lembaga-lembaga keuangan, baik pemerintah atau swasta, ini pernah dilakukan penelitian bahwa hubungan yang dikembangkan melalui unsur-unsur yang berbeda, baik pemerintah, organisasi non pemerintah dapat mengurangi resiko bencana dan terbukti dapat memobilisasi masyarakat saat sebelum terjadi bencana, disaat bencana bahkan sesudahnya.¹⁸

Hubungan kerjasama yang baik dan bersinergi antara masyarakat/sukarelawan dengan pemerintah merupakan modal sosial yang didasarkan pada saling percaya, memahami, mendukung satu dengan lainnya sehingga penanganan kebencanaan semakin cepat tertangani dengan baik. Misalnya, dalam kasus sukarelawan yang ingin memberikan tenaganya dalam situasi bencana ke satu daerah yang membutuhkan alat transportasi udara, pemerintah bisa mendahulukan mereka dengan memberikan fasilitas yang dibutuhkan oleh para relawan. Membangun komunikasi atau kerjasama yang bersifat informal antara pemerintah dan lembaga-lembaga non pemerintah seakan tak bisa dielakkan lagi selain hubungan secara formal tetap dilakukan oleh ke dua belah pihak.

C. Sukarelawan/Volunteer: Sebuah Kebutuhan

Siapa saja yang memberikan pertolongan dalam mengatasi keadaan setelah bencana? Pertanyaan seperti ini biasanya sering muncul ketika pemerintah tidak tanggap dan lambat untuk memberikan respon yang cepat dan tepat. Cepat berarti bantuan yang datang ke daerah bencana mendapatkan kemudahan birokrasi, kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah dengan baik. Proses pendataan jumlah korban dan jumlah kerusakan dilakukan secara teliti dan bertanggung jawab, ini berarti kebutuhan data dan pendataan dilakukan

¹⁸ Golam M. Mathbor, *Enhancement of community preparedness for natural disasters : The role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management*, International Social Work, <http://isw.sagepub.com/>, 2007, hal. 361-363

menyeluruh. Tepat berarti segala kebutuhan dan penerima bantuan sesuai dengan data yang sudah diperiksa dengan teliti.

Tentunya, kuatnya pertolongan ditentukan dengan seberapa besar negara memberikan *support* bagi sukarelawan dan lembaga non pemerintah dalam bekerja sama. Keadaan geografis Indonesia dapat menjadi halangan yang berarti dalam memberikan bantuan kebencanaan, kerusakan yang disebabkan oleh bencana, lokasi bencana, ketersediaan jalan yang belum bagus atau rusak karena bencana, jarak yang jauh dari pemerintahan kota adalah salah satu sebab yang bisa menghalangi percepatan bantuan kebencanaan. Selain itu, birokrasi yang berbelit-belit terkadang masih ditemukan di lapangan dalam situasi darurat bencana.

Pentingnya *volunteer* dalam memberikan pertolongan pasca bencana tentunya tidak dapat diabaikan begitu saja oleh pemerintah terutama pada hitungan jam dan hari.¹⁹ Kekuatan komunitas dalam memberikan bantuan kemanusiaan menjadi sangat penting dan butuh dukungan yang baik dari lembaga-lembaga pemerintah tertentu pula. Sukarelawan memberikan pertolongan setelah bencana terjadi untuk membantu para korban terutama mereka yang rentan seperti orang tua, anak, ibu hamil dan orang berkebutuhan khusus, serta menyediakan tempat perlindungan yang sehat dan baik. Terutama sekali relawanyang berada dekat dengan terjadinya bencana tersebut, komunitas yang ingin berbuat sesuatu untuk lingkungannya sendiri.

Bencana alam adalah salah satu jenis krisis sosial dan hadirnya sukarelawan sudah tidak dapat terelakkan lagi. Peningkatan pelayanan dan dukungan selama masa darurat menjadi penting bagi korban dalam memenuhi hak-hak mereka. Pada saat itu juga dituntut kekuatan dan kestabilan ekonomi dan finansial negara dalam membiayai dampak dari kerusakan akibat bencana tersebut.²⁰ Peran modal sosial sukarelawan dalam siaga bencana dan tanggap bencana dibagi ke dalam 2 bagian:²¹

1. *Micro-level social capital (social networks)*

- Mempersiapkan peringatan/informasi kepada korban sebelum dan sesudah bencana
- Mempersiapkan penyelamatan disaat tanggap darurat,
- Menyediakan sumber daya pada periode pemulihan, membantu korban untuk pulih secara baik dan cepat

¹⁹ Zakour, Gillespie, Sherraden & Streeter, 1991 dalam Zakour Gillespie, *Effects of Organization Type and Lokalism on Volunteerism and Resource Sharing During Disaster*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly vol. 27 no 1, Sage Publication, Inc., 1998

²⁰ Lihat, Yuko Nakagawa and Rajib Shaw, *Social Capital and Disaster Recovery: a Comparative Case Study of Kobe and Gujarat Earthquake*, 13th World Conference on Earthquake Engineering Vancouver, B.C., Canada August 1-6, 2004 Paper No. 771

²¹ Zhao, Yandong, *Social Capital and Natural Disaster: A sociological study of disaster*, DRH workshop 2008, Beijing Normal University.

- Menyediakan *mental support*, yang dapat memberikan kekuatan diri akibat bencana yang dialami oleh korban (*mental health*).
2. *Macro-level social capital (trust, norm and participation)*
- Komunitas dengan tradisi yang bagus dan baik dalam partisipasi sosial dan pengorganisasian diri dapat memberikan reaksi dengan baik jika terjadi bencana
 - Komunitas/masyarakat yang memiliki tingkat kepercayaan tinggi dalam masyarakatnya dapat pulih dengan cepat dan lebih baik dalam menghadapi bencana.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yandong Zhao (2008)²² mengatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat tidak berdampak terhadap bantuan yang formal, tetapi berdampak signifikan terhadap pemulihan ekonomi korban bencana, terutama terhadap kelembagaan dan orang baru/asing. Ini berarti kepercayaan tidak membawa seseorang untuk mendapatkan sumber daya yang baru, tetapi lebih membantu mereka supaya mudah untuk bekerjasama dan lebih dapat memanfaatkan sumber daya yang telah ada. Sukarelawan selalu menjadi bagian dari setiap sejarah yang terjadi di dunia, membantu keadaan negara baik dalam perang, kesehatan, masalah sosial, bencana alam ataupun bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia itu sendiri. Definisi *volunteer* / sukarelawan itu sendiri biasanya dibagi menjadi dua kategori, konsep, pertama pelayanan yang diberikan berdasarkan ketentuan kehendak pribadi, kedua pelayanan yang diberikan tanpa mengharapkan suatu kompensasi atau keuntungan terhadap pelayanan yang diberikan.²³ Juga, dalam istilah *volunteer* itu sendiri dibagi menjadi beberapa macam sebutan, *Volunteer on an assigned resource*, adalah mereka yang ditugaskan secara khusus dalam sebuah kasus tertentu, *Recruited volunteer*, adalah mereka yang memiliki keahlian yang khas dan unik dalam merespon kebencanaan dalam memberikan pendampingan. *Spontaneous volunteers*, mereka adalah orang-orang yang tidak ditugaskan dan tidak direkrut secara khusus, mereka setuju untuk memberikan pelayanan tanpa mengharapkan imbalan secara khusus.

Saat bencana terjadi di satu tempat tertentu, masyarakat di luar wilayah tersebut dengan berbekal informasi dari berbagai macam media berkumpul dalam satu kepentingan bersama, apakah mereka berasal dari daerah tersebut atau bahkan mereka berkumpul untuk memberikan rasa simpatik terhadap korban bencana dengan mengumpulkan keperluan pokok korban yang terkena

²² *Ibid.*,

²³ Fernandez, Barbera, Johan R, Spontaneous volunteer respons to disaster; The benefits and consequences of good intentions, *Journal of Emergency Management*, Vol. 4, No. 5 September/October 2006.

bencana. Makanan, pakaian, kebutuhan keseharian, tenda hingga uang untuk diberikan oleh mereka yang membutuhkan. Banyak dari mereka yang pergi ke tempat bencana terjadi, baik dengan atau tanpa lembaga pemerintah bahkan pribadi untuk memberikan bantuan tenaga kepada korban. Sukarelawan tersebut merasa ikut merasakan kesedihan mereka yang terkena dampak bencana alam tersebut, hal ini terjadi pada level nasional bahkan internasional sekalipun, jarak antara daerah, negara seakan tak terbatas.

Beberapa ahli sosiologi berpendapat, dorongan ini di dorong oleh rasa ketidakpastian di gabungkan dengan tindakan untuk menolong, situasi krisis mendorong orang untuk bertindak secara kolektif, mereka (sukarelawan) dapat bertindak berdasarkan kesepakatan bersama dan dapat bertindak cepat dalam menangani bencana (Tierney K, 2004).²⁴ Berdasarkan informasi tersebut jugalah, sukarelawan bertindak untuk memberikan bantuan yang belum dikerjakan oleh lembaga formal seperti pemerintah, hal ini didasari oleh keinginan bertindak cepat karena sebuah kondisi yang memprihatinkan atau menurut relawan terjadi penyimpangan wewenang, atau tindakan yang hanya ditujukan pada wilayah yang berdampak kerusakan besar saja (Stallings 1985:45).²⁵ Memang kondisi ini biasanya terjadi dalam penanganan bencana, karena biasanya bantuan tersebut datang melalui kota, beberapa wilayah di pinggir kota lambat tertangani. Keadaan seperti ini tentunya mendorong *volunteer* untuk bertindak dan berbagi tugas penanganan, meskipun peralatan yang terbatas, tetapi semangat untuk membantu sangat besar, hal ini juga dilakukan oleh lembaga-lembaga internasional yang datang kemudian, mereka lebih memilih untuk memberikan pelayanan di luar wilayah kota.²⁶

Rasa ikut merasakan dampak bencana, seakan membuat para sukarelawan untuk memberikan bantuan, pertolongan bahkan tidak diminta, mereka seakan memang harus berada di tempat kejadian. Kegiatan ini biasanya dilakukan secara kolektif bahkan lebih ekstrem lagi dilakukan oleh perseorangan, dan bergabung kemudian atau setelah informasi diberikan kepada rekan-rekannya barulah beberapa sukarelawan ikut terjun ke lapangan. Seperti yang dikatakan oleh Achok dalam pidato pengukuhan guru besarnya, ada beberapa sifat pribadi yang dapat menumbuhkan modal sosial dalam kehidupan kelompok keseharian:

1. Mentalitas Berkelimpahan (*abundance mentality*) tipe orang seperti ini adalah orang yang suka membagi-bagi apa yang dimilikinya kepada orang lain. Ia merasa kaya dan berkecukupan apabila membagi-bagikan apa yang ia miliki. Ini berarti lawan dari mentalitas yang pelit (*scarcity mentality*) yang akan ketakutan jika apa yang ia miliki diberikan kepada orang lain tanpa imbalan yang setimpal (Covey, 1990., dalam Achok).

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Pengalaman penulis saat terjadi gempa di Sumatera Barat 2009.

2. Pikiran Positif pada orang lain, orang ini melihat kebahagiaan melalui kebahagiaan orang lain yang dirasakannya, dan selalu melihat hal-hal positif tentang apa yang dilakukan orang lain, Covey menggunakan istilah *"seek first to understand than to be understood"* ini berarti orang ini tidak mudah menarik kesimpulan terhadap apa yang dikatakan atau dikerjakan orang lain.
3. Kemampuan Berempati, konsep ini berarti orang mampu merasakan tentang apa yang dirasakan oleh orang lain, ini membuat kemampuan orang yang berempati mampu merasakan kegembiraan dan kesedihan orang lain. Empati sangat bermanfaat untuk berhubungan dengan orang lain.
4. Komunikasi Transformasional, dalam menyampaikan pendapat dan berkata kepada orang dengan memilih kata-kata untuk menyenangkan orang lain, bahkan saat pendapatnya ditentang orang lain.
5. Berorientasi sama-sama puas, orang seperti ini cenderung untuk memberikan kepuasan terhadap orang lain juga dirinya, tidak membuat salah satu dari mereka rugi.
6. Sifat Melayani (*serving attitude*) sifat seperti ini sangat jarang dimiliki oleh kebanyakan orang, individu ini mampu merasakan kesenangan dan kesedihan orang lain, ia lebih suka memberikan pelayanan kepada orang lain, tidak seperti sekarang ini, para pemimpin malah minta untuk dilayani.
7. Kebiasaan Apresiatif, kebiasaan untuk meng-apresiasi dan memberikan penghargaan kepada orang lain akan membuat orang tersebut merasa dihargai, orang/masyarakat seperti ini membuat orang lain merasa lebih terpacu untuk berbuat lebih baik lagi.

Terlepas ada maksud lainnya, sukarelawan tentunya memiliki sifat-sifat tersebut di atas, memungkinkan setiap individu atau kelompok untuk bekerja sama dengan baik dalam situasi kebencanaan. Bekerja dan saling berkomunikasi dengan baik akan memunculkan inovasi-inovasi baru dalam berbagai hal untuk dalam mencari model guna membantu korban bencana. Tentunya kepercayaan (*trust*) sebagai modal paling utama dalam bekerja secara sukarela, terlebih lagi kemampuan seorang individu terbatas dan akan lebih signifikan jika dikerjakan secara bersamaan. Sukarelawan memberikan keuntungan khususnya pada korban bencana, ketersediaan sumber daya manusia setelah bencana memungkinkan *volunteer* untuk menyelamatkan nyawa seseorang.

Sudah tentu bekerja dalam lingkungan yang sudah memiliki tingkat kepercayaan yang baik akan lebih mudah untuk berkembang dibandingkan dengan masyarakat yang sama sekali baru, sukarelawan dalam hal ini tugas utamanya di daerah bencana adalah membangun kohesi yang baik dengan

korban. Hal ini sebenarnya sukarelawan memiliki posisi strategis dalam membangun hubungan tersebut, posisi korban yang memang membutuhkan bantuan lebih terbuka untuk menerima sukarelawan untuk menolong mereka. Seperti pendapat yang dikatakan oleh Fukuyama (1995:26) dan Putnam (1993) bahwa kepercayaan sangat erat hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Korban bencana baik alam maupun sosial terlebih lagi yang mengalami kerugian baik materi juga psikologis membutuhkan pendampingan dari para sukarelawan dan pemerintah sebagai pendorong untuk bangkit kembali dari keterpurukan mereka, memberikan motivasi, memunculkan ide/inovasi baru bersama masyarakat, membantu masyarakat korban dalam membangun relasi dengan instansi/lembaga pemerintah juga non pemerintah.

Terbangunnya jaringan sosial yang baik ini juga terjadi di kawasan Utara Italia terindikasi karena kehadiran modal sosial, di Cina jaringan bisnis yang kuat antar sesama pebisnis di dalam negeri tersebut juga ikatan antara pebisnis di perantaraan membuat cerita sukses cepatnya pertumbuhan perekonomian warga Tionghoa ini. Pentingnya dukungan pemerintah dalam masa pemulihan bencana memberikan peluang bagi sukarelawan dan korban mempercepat pemulihan dari dampak bencana. Biasanya organisasi yang memiliki peraturan yang formal dalam tindakan tanggap bencana sering menganggap sepele sukarelawan, padahal *volunteer* adalah sumber yang sangat berharga baik pada masa tanggap bencana, rehabilitasi dan rekonstruksi. Mamang dalam sebuah organisasi yang sudah memiliki aturan khusus tersendiri, kehadiran sukarelawan mungkin bisa membuat beberapa kesulitan. Keahlian yang terbatas, pengaturan pekerjaan yang harus dilakukan oleh sukarelawan. Sering berbenturannya antara *volunteer* yang memiliki keinginan untuk membantu dengan kapasitas sistem untuk memberdayakan mereka secara efektif.

Sukarelawan yang memiliki keahlian tertentu dalam menanggulangi bencana sangat dibutuhkan dalam menanggulangi dan menolong korban, mereka sedikit sekali membutuhkan pengawasan dari petugas resmi/pemerintah terhadap cara menangani korban bencana alam atau sudah dapat dipastikan sukarelawan seperti ini dapat berbuat banyak di lapangan. Meskipun begitu *volunteer* yang tidak memiliki keahlian khusus juga dapat memberikan bantuan yang tidak kalah pentingnya dalam menolong korban bencana misalnya mereka dapat bertugas untuk pekerjaan fisik, membantu membuat tenda darurat, memberikan pendampingan dan permainan kepada anak-anak korban bencana, mengurus manula, membantu membersihkan puing bekas bencana dan masih banyak tenaga *volunteer* yang bisa digunakan untuk memberikan bantuan.

Peran lembaga/organisasi yang secara khusus menangani bencana baik alam maupun sosial sebagai pemimpin untuk sukarelawan spontan sangat dibutuhkan, membangun manajemen untuk mengakomodir *spontaneous volunteer* ini. Hal ini juga berguna untuk menyeleksi sukarelawan yang memiliki

potensi dalam menanggulangi bencana, dalam merespon kebencanaan tentunya dibutuhkan sumber daya manusia yang jumlahnya tidak sedikit untuk memberikan bantuan, oleh sebab itu untuk memenuhi kebutuhan tenaga terlatih sangat penting membangun relasi dan ikatan dalam hubungannya untuk memberikan pertolongan kepada keselamatan jiwa manusia kepada sukarelawan yang tidak terdaftar resmi dalam sebuah organisasi tertentu. Jika kebutuhan terhadap relawan meningkat, tentunya sebuah organisasi pemerintah atau non pemerintah dapat dengan mudah meminta *volunteer* tersebut ikut berpartisipasi atau bekerjasama karena ada komunikasi yang dekat dengan sukarelawan.

Relawan yang membantu dalam situasi kebencanaan memiliki kemampuan untuk menjaring relasi/hubungan sosial baik kepada korban dan lembaga pemerintah dan non pemerintah, memberikan perhatiannya untuk membantu korban mendapatkan akses bantuan yang lebih baik, bukan hanya memberikan pertolongan darurat, tetapi pada tahap rekonstruksi pemulihan korban bencana pemerintah dan lembaga di luar pemerintah dapat dengan mudah memberikan bantuan yang dibutuhkan oleh masyarakat, data penunjang yang diberikan melalui informasi sukarelawan dapat dimanfaatkan sedemikian rupa agar bantuan tepat sasaran dan bermanfaat. Ini merupakan salah satu tugas yang juga harus dilakukan oleh *volunteer* dalam memberikan pelayanan kepada lingkungan tempat ia bekerja dalam situasi kebencanaan.

Indonesia sebagai negara yang sering mengalami kejadian bencana sudah memiliki Undang-Undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana sebagaimana diamanatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mulai dari Kesiapsiagaan, Peringatan dini, Tanggap darurat, Rehabilitasi, Rekonstruksi, Pemulihan, Pencegahan bencana, Resiko bencana, Bantuan darurat, Status keadaan darurat dan lembaga internasional di atur oleh Undang-Undang ini. Dalam Bab V Hak dan Kewajiban Masyarakat pada UU No. 24 Tahun 2007 pasal 26 ayat 1 huruf b, c, d, e dan f, juga ayat 2 dan 3 serta pada pasal 27 telah meliputi tanggungjawab dan hak sebagai masyarakat Indonesia untuk memberikan bantuan dan dibantu dalam keadaan bencana. Memang dalam UU ini, belum disinggung persoalan pengaturan sukarelawan yang berada di luar komunitas korban bencana. Apa saja yang menjadi hak dan kewajiban yang menjadi tanggung jawab relawan dalam memberikan bantuan kepada korban bencana, kerjasama antara sukarelawan dengan pemerintah, fasilitas dan kemudahan apa saja yang bisa di akses oleh relawan.

BABIV PENUTUP

A. Kesimpulan

Pemerintah membutuhkan sumber daya manusia dan materi yang tidak sedikit dalam upayanya memberikan bantuan dan pelayanan kepada masyarakat korban bencana alam dan sosial yang terjadi dalam satu wilayah tertentu. Untuk itu peran sukarelawan sangat diperlukan dalam upaya penanggulangan bencana baik berupa bantuan fisik maupun finansial. Pada saat prabencana atau tidak terjadi bencana, sukarelawan berperan dalam kegiatan mitigasi dan pengurangan resiko bencana dengan cara mempersiapkan kesiagaan bencana dalam komunitas tertentu.

Pada saat terjadi bencana atau saat tanggap darurat sukarelawan bertugas dan bertanggung jawab atas pelaksanaan operasi penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana dengan cepat, tepat, efisien dan efektif berdasarkan satu kesatuan rencana tindakan penanganan tanggap darurat bencana.

Sedangkan pada saat pascabencana, relawan dapat membantu dalam kegiatan pengumpulan dan pengolahan data kerusakan dan kerugian dalam sektor perumahan, infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor. Relawan juga dapat berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan rehabilitasi-rekonstruksi fisik dan non fisik dalam masa pemulihan dini.

Sukarelawan juga berperan dalam membentuk modal sosial yang lebih luas. Rasa ikut merasakan dampak bencana, seakan membuat para sukarelawan turut memberikan bantuan, pertolongan dan berada di tempat kejadian tanpa diminta. Kegiatan ini dilakukan secara kolektif ataupun perseorangan, hal ini merupakan beberapa sifat yang dapat menumbuhkan modal sosial dalam kehidupan kelompok sehari-hari.

Sukarelawan yang membantu dalam situasi kebencanaan memiliki kemampuan untuk menjaring relasi/hubungan sosial baik kepada korban dan lembaga pemerintah dan non pemerintah, memberikan perhatiannya untuk membantu korban, serta mendapatkan akses bantuan yang lebih baik, bukan hanya memberikan pertolongan darurat, tetapi pada tahap rekonstruksi pemulihan korban pascabencana.

B. Saran

Berdasarkan Undang-Undang 1945, Pemerintah bertanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari ancaman kehidupan dan penghidupan, sehingga sudah sepantasnya pemerintah mengusahakan segala kebutuhan rakyat terutama dalam situasi bencana. Namun disamping itu, masyarakat juga memiliki hak dan kewajiban untuk ikut memberikan bantuan semaksimal mungkin menurut kemampuan masing-masing.

Banyak masyarakat yang memiliki kelebihan dalam berbuat baik kepada setiap manusia, mentalitas berkelimpahan (*abundance mentality*), memberikan seluruh kemampuan mereka untuk membantu yang sedang kesulitan, melayani dengan sepenuh hati. Dalam keadaan seperti ini diperlukan kerjasama pemerintah untuk memberikan kemudahan dalam mempermudah dan memberikan bantuan yang tidak dimiliki oleh para relawan, menjaga hubungan baik secara *informal* dengan para sukarelawan sangat bermanfaat dalam menjalin hubungan antara pemerintah dan masyarakat (sukarelawan).

Kepercayaan yang dibangun oleh pemerintah dan sukarelawan dalam menangani korban bencana tentunya dapat memberikan percepatan dalam pemulihan kondisi fisik dan psikososial dari masyarakat.

Peran serta masyarakat korban bencana dalam membantu kegiatan pemulihan keadaan bencana dibutuhkan untuk memberikan semangat relawan dan pemerintah untuk bersama mempercepat pemulihan. Kerjasama antara masyarakat (non pemerintah), sukarelawan dan pemerintah sangat dibutuhkan dalam memberikan pelayanan yang semaksimal mungkin kepada korban bencana. Keadaan alam Indonesia yang sangat beragam dan cenderung sulit, keterbatasan pemerintah pusat dan daerah dalam memobilisasi alat-alat berat dalam membantu evakuasi korban tentunya menjadi hambatan yang berarti.

Menjalin hubungan yang baik kepada masyarakat setempat dalam menanggulangi bencana sudah tidak dapat dihindari lagi, terutama bagi mereka yang berada dalam kawasan rawan bencana, kesiapan menghadapi bencana alam tentunya harus terus disiapkan dan dilakukan secara berkelanjutan, kegiatan mitigasi bencana harus dilakukan dan melibatkan masyarakat. Untuk memperkuat jalinan dalam upaya pencegahan kebencanaan sejak dini pemerintah harus terus menjaga dan memantau hubungan baik dengan masyarakat yang tinggal dalam wilayah bencana, diperlukan pemantauan yang berkesinambungan baik dalam mendampingi masyarakat dan kebijakan yang berpihak kepada keselamatan masyarakat.

Dalam usaha menjalin dan memberikan kepercayaan kepada sukarelawan (*volunteer*) dari masyarakat luar korban bencana, selain di tuntut hubungan yang baik antara relawan dan masyarakat korban, tentunya pemerintah (dalam hal ini BNPB) sebagai koordinator menjadi jembatan yang mampu menjaga hubungan baik dengan relawan dalam setiap kejadian kebencanaan. Memberikan fasilitas yang dapat mempermudah kerja kedua belah pihak dalam menyelamatkan kehidupan manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dikutip dari Desertasi Ujjanto Singgih PR, tidakditerbitkan, lihat juga Singgih Prayitno, Landasan Sosiologi, Dalam Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI Republik Indonesia, 2011,. Him. 56
- Haluk Soydan, 2012, *Understanding Social Work in the History of Ideas*, Research on Social Work Practice: SAGE Publication.
- Pidato Pengukuhan Guru Besar Djamaludi Ancok, 2003, "Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat", Fakultas Psikologi, Universitas Gadjah Mada.
- Mayumi Sakamoto, Katsuya Yamori, 2009 *A Study of Life Recovery and Social Capital regarding Disaster Victims A Case Study of Indian Ocean Tsunami and Central Java Earthquake Recovery*, Journal of Natural Disaster Science, Volume 31, Number 2.
- Zakour, Gillespie, Sherraden & Streeter, 1991 dalam Zakour Gillespie, 1998, *Effects of Organization Type and Lokalism on Volunteerism and Resource Sharing During Disaster*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly vol. 27 no 1, Sage Publication, Inc.
- Lihat, Yuko Nakagawa and Rajib Shaw, 2004, *Social Capital and Disaster Recovery: a Comparative Case Study of Kobe and Gujarat Earthquake*, 13th World Conference on Earthquake Engineering Vancouver, B.C., Canada August 1-6, Paper No. 771
- Zhao, Yandong, 2008, *Social Capital and Natural Disaster, A sociological study of disaster*, DRH workshop, Beijing Normal University.
- Fernandez, Barbera, Johan R, 2006, *Spontaneous volunteer respons to disaster; The benefits and consequences of good intentions*, Journal of Emergency Management, Vol. 4, No. 5.

Internet

Golam M. Mathbor, *Enhancement of community preparedness for natural disasters: The role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management*, International Social Work, <http://isw.sagepub.com/>, 2007., hal. 361-363

"*Kebijakan Penanggulangan Bencana.pdf*", [http://www.bnpb.go.id/userfiles/file/buku/Renas, 2010-2014/09 BAB IV](http://www.bnpb.go.id/userfiles/file/buku/Renas,2010-2014/09%20BAB%20IV.pdf), diakses pada 3 November 2012.

"*Konflik Sosial di Indonesia semakin meningkat*", <http://www.antaranews.com/berita/335047/konflik-sosial-di-indonesia-semakin-meningkat>, diakses pada 2 November 2012.

"*Titik Konflik Sosial di Indonesia*", <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/349390-mensos--ada-183-titik-konflik-sosial-di-indonesia>, diakses pada 2 November 2012.

"*Relawan-FPI-Tidur-di-Kuburan*", <http://www.tempo.co/read/news/2005/01/12/05554834/>, diakses pada 1 November 2012

"*Gugah Nurani Indonesia*", <http://gnindonesia.org/?2=85>, diakses pada 17 November 2012.

"*SBY Sedih Ada Banyak Daerah Rawan Bencana*", <http://jogja.tribunnews.com/m/index.php/2012/10/24/sby-sedih-ada-banyak-daerah-rawan-bencana>, diakses pada 17 November 2012

"*Siklus Penanganan Bencana*", <http://www.google.co.id/imgres?q=prabencana+pasca+bencana&um=1&hl=en&sa=N&tbo=d&biw=1366&bih=643&tbn=isch&tbnid=yGS40gX-89> diakses tanggal 7 Desember 2012.

"*Pasca Bencana, LSM Kian Dibutuhkan Masyarakat*", http://www.kpmm.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=1, diakses pada 10 Desember 2012.

BIOGRAFI PENULIS

Novianti, S.H., M.H., lahir di Solok, Sumatera Barat tahun 1965. Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Padang, lulus tahun 1990. Pendidikan S2 di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara lulus tahun 2000. Diangkat menjadi PNS pada tahun 1996 dan diangkat menjadi Peneliti bidang Hukum dengan Kepakaran Hukum Internasional pada tahun 1997 dan jenjang fungsional saat ini adaiah Peneliti Madya (Goiongan IV/a). Saat ini juga menjadi Staf Pengajar Tidak Tetap di Fakultas Hukum Universitas Syech Yusuf Islam, Tangerang, sejak tahun 1992 dengan mata kuliah Pengantar Hukum Internasional. Ditugaskan sebagai Tim Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang di DPR, terakhir pada RUU tentang Perjanjian Internasional dan RUU tentang Kepalangmerahan. Beberapa penelitian yang telah dilakukan diantaranya: Peran Badan Narkotika dalam Kerjasama Internasional di Bidang Penanggulangan Narkotika, Penelitian tentang *Cyber Crime* dan Kedudukan Perjanjian *Sister City* ditinjau dari Perspektif Hukum Internasional.

Luthvi Febryka Nola, S.H., MKn., Peneliti Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI semenjak 2011. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada tahun 2003. Kemudian melanjutkan studi S2 Magister Kenotariatan di Universitas Indonesia pada tahun 2009.

Anih Suryani. S.Si, M.T., Peneliti Bidang Kesehatan Lingkungan pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Teknik Lingkungan ITB pada tahun 2003 dan Sarjana Geofisika dan Meteorologi ITB lulus pada tahun 1999 minat khusus pada bidang kesehatan lingkungan, pengelolaan lingkungan hidup dan kebijakan lingkungan.

Sulis Winurini, M.Psi., Peneliti Bidang Psikologi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister Psikologi Industri dan Organisasi. Sarjana Fakultas Psikologi Universitas Indonesia tahun 2004. Minat penelitian dalam bidang Psikologi, Kinerja, Persepsi, Pembelajaran, Kognisi, Penuaan dan Organisasi Industri, Sosial dan Kemasyarakatan.

Mohammad Teja, S.Sos., M.Si., Peneliti Bidang Sosiologi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Magister

Sosiologi Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2002. Sarjana Hubungan Internasional Universitas Jayabaya tahun 2000. Ketertarikan penelitian seputar Isu Anak, Orang Cacat, Pluralitas, Pemberdayaan Ekonomi Keluarga dan Masyarakat, Interaksi Sosial dan Simbolis.

