

# Harmonisasi Hukum Internasional dan Hukum Nasional dalam Bantuan Kemanusiaan dan Penanggulangan Bencana

Oleh:  
Brigjen TNI (Purn) Natsri Anshari, S.H.,LLM

## I. Pendahuluan

**B**encana menjadi semakin sering dan ganas, membutuhkan tanggapan global yang terkoordinasi lebih dari sebelumnya. Masyarakat internasional menghadapi tantangan yang signifikan dalam melaksanakan tanggap bencana baik di tingkat internasional dan domestik. Bencana alam dan bencana buatan manusia secara konsisten menyebabkan kehancuran besar secara global. Lebih dari 180.000 orang tewas dan kerusakan properti dan infrastruktur bernilai hampir US \$ 100 miliar setiap tahunnya. Lebih dari 290 juta orang terkena dampak bencana alam atau bencana karena ulah manusia pada tahun 2010 saja. Gempa dan tsunami Jepang pada bulan Maret 2011 menewaskan ribuan orang dan menyebabkan 440.000 orang mengungsi.<sup>1</sup> Bencana tsunami

2004 menimbulkan kerugian yang tidak ternilai. Pemberian bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana memerlukan biaya yang sangat besar. Misalnya, pada tahun 2008 diperkirakan sebanyak US \$ 7 miliar dana yang digunakan secara global untuk bantuan kemanusiaan termasuk penyediaan makanan, tempat tinggal dan pelayanan kesehatan. Di Sri Lanka, tsunami menyebabkan kehancuran dan kerusakan sepanjang sekitar dua-pertiga dari garis pantai pulau. Secara total, mengklaim 35.322 jiwa tewas, 853.025 orang mengungsi, dan menghancurkan mata pencaharian yang tak terhitung nilainya di seluruh pulau. Nilai ekonomi dari kehancuran bencana di Sri Lanka sendiri diperkirakan 1.454 milyar dolar.<sup>2</sup>

Pemberian bantuan kemanusiaan yang dilakukan oleh lembaga atau organisasi internasional ketika terjadi bencana alam

---

1. Dug Cubie, An Analysis of Soft Law Applicable to Humanitarian Assistance: Relative Normativity in Action?, *International Humanitarian Legal Studies 2 (2011)* 177-215, Martinus Nijhoff Publishers, p. 178-179.

---

2. *Elyse Mosquini, Are Lawyers Unsung Disaster Heroes?: The Importance of Well-Prepared Domestic Legal and Regulatory Frameworks for Effective Disaster Response*, Vol. 25 *Emory International Law Review* (2011) p. 1218.

yang besar atau bencana buatan manusia, kadangkala dapat menimbulkan ketegangan antara negara yang dibantu dengan pihak-pihak yang memberikan bantuan kemanusiaan. Ketegangan timbul karena negara yang dibantu beranggapan hak-hak individu lebih diutamakan ketimbang kedaulatan Negara. Negara penerima bantuan dapat menganggap masuknya personil dan bantuan asing ke wilayah negaranya sebagai bentuk campur tangan dalam urusan dalam negeri suatu Negara yang berdaulat. Situasi ini terlihat dalam sikap pemerintah Myanmar terhadap respon internasional dalam membantu penanggulangan bencana topan Nargis.

Pada Mei 2008, Topan Nargis menewaskan sedikitnya 138.000 orang dan mempengaruhi lebih dari 2,4 juta di Myanmar. Penguasa junta militer di Myanmar sangat enggan untuk mengizinkan badan-badan bantuan untuk mendapatkan akses terhadap korban, meskipun ada laporan bahwa respon nasional tidak mampu mengatasi skala bencana yang begitu besar. Untuk pertama kalinya, beberapa Negara merencanakan intervensi militer untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada korban bencana alam tersebut. Inggris, Amerika Serikat dan Perancis mengirimkan kapal perang yang membawa bantuan kemanusiaan bergerak menuju posisi di lepas pantai Myanmar. Akhirnya, tekanan diplomatik dan kemanusiaan memastikan bahwa bantuan yang terbatas diberikan kepada para korban tanpa perlu aksi militer, tetapi bantuan ini tiba satu minggu setelah bencana tersebut dan dalam jumlah yang jauh lebih rendah daripada yang telah disediakan.

Bencana tsunami di Samudra Hindia pada 2004 berdampak terhadap 14 Negara seperti Indonesia, Thailand, Sri Lanka, Maladewa dan Somalia. Luasnya bencana, dan keterpencilan banyak lokasi yang terkena dampak, sangat menyulitkan rentang kendali penanganan bencana dan kemampuan nasional maupun internasional untuk memberikan bantuan yang efektif untuk semua orang yang membutuhkan. Demikian pula, gempa Haiti pada Januari 2010 secara efektif menghancurkan kapasitas respon nasional sampai seperempat dari semua pekerja

Negara tewas atau terluka dan sebagian besar infrastruktur nasional hancur. Pemerintah Haiti kehilangan kemampuan untuk memberikan bantuan kemanusiaan yang diperlukan tanpa dukungan internasional.

Peristiwa bencana alam Badai Katrina di AS misalnya, menunjukkan bahwa bahkan sistem canggih mengenai tanggap bencana bisa kewalahan - baik disebabkan oleh skala bencana atau perencanaan dan pelaksanaan penanggulangan bencana yang buruk. Oleh karena itu, ada kebutuhan bagi komunitas global Negara dan lembaga kemanusiaan internasional untuk dapat merespons suatu bencana secara efektif dan tepat ketika pemerintah setempat tidak mampu atau tidak mau memberikan bantuan kemanusiaan yang diperlukan untuk warga negaranya sendiri.

Seringkali bencana alam dan bencana buatan manusia terjadi dalam skala yang demikian besar dan massif, sehingga mekanisme nasional untuk memberikan bantuan kemanusiaan dan mitigasi bencana tidak mampu untuk mengatasinya. Dalam situasi demikian, bantuan dari masyarakat internasional mutlak diperlukan untuk mengatasi dampak bencana dan merehabilitasi keadaan.

Untuk memperkecil kerugian dan meringankan penderitaan korban diperlukan bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana yang cepat dan akurat. Kecepatan dan akurasi ini seringkali terhambat karena ketiaktepastian hukum atau inkonsistensi antara instrumen hukum internasional dan hukum nasional. Seringkali muncul sinisme bahwa peraturan hukum dan birokrasi malah memperumit proses dan prosedur pemberian bantuan dan penanggulangan bencana alam. Bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana seringkali lamban dan mengalami penundaan karena rigiditas hukum dan birokrasi sehingga keselamatan korban bencana terabaikan.

Fakta menunjukkan bahwa kesenjangan antara instrumen internasional dan hukum nasional menjadi faktor signifikan yang mempengaruhi efisiensi dan efektifitas bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana,

masih terdapat begitu banyak inkonsistensi antara hukum nasional dan instrumen internasional di bidang bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana. Sebagaimana akan ditunjukkan dalam uraian selanjutnya, terbukti bahwa disharmoni hukum telah menimbulkan masalah dan hambatan bagi terselenggaranya bantuan kemanusiaan yang optimal.

## II. Bantuan Kemanusiaan dan Penanggulangan Bencana dalam Instrumen Internasional

Kerangka kerja internasional berkaitan dengan pemberian bantuan kemanusiaan<sup>3</sup> dan perlindungan<sup>4</sup> terhadap masyarakat setelah terjadinya bencana alam dan bencana buatan manusia tidak banyak memuat kewajiban normatif yang tegas dan mengikat. Kebanyakan instrumen internasional di bidang bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana berbentuk resolusi-resolusi, pedoman-pedoman dan standar minimum yang tidak mengikat.

Kalangan ahli hukum internasional belum mencapai konsensus apakah hak atas bantuan kemanusiaan setelah terjadinya bencana alam atau bencana karena ulah manusia ada dalam hukum internasional. Sampai saat ini, tidak ada perjanjian internasional yang mengikat yang meliputi hak atas bantuan kemanusiaan bagi penduduk sipil, atau kodifikasi hukum yang mengatur akses dan pengiriman bantuan kemanusiaan menyusul terjadinya suatu bencana.

Namun demikian, sejumlah dokumen internasional yang tidak mengikat secara jelas menyatakan hak atas bantuan kemanusiaan itu memang ada.<sup>5</sup> Terutama, Kode Etik Palang Merah Internasional dan Gerakan Bulan Sabit Merah dan LSM dalam Penanggulangan Bencana (*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*) menegaskan bahwa "hak untuk menerima bantuan kemanusiaan, dan untuk menawarkannya, merupakan prinsip dasar kemanusiaan yang seharusnya dinikmati oleh semua warga negara dari semua negara",<sup>6</sup>

3. Bantuan kemanusiaan tidak didefinisikan dalam banyak instrumen hukum humaniter atau hak asasi manusia utama. OECD mendefinisikan bantuan kemanusiaan yaitu: "dirancang untuk menyelamatkan nyawa, mengurangi penderitaan dan menjaga dan melindungi martabat manusia selama dan pasca keadaan darurat Bantuan kemanusiaan meliputi: pencegahan dan kesiapsiagaan bencana, penyediaan tempat penampungan, makanan, air dan sanitasi, pelayanan kesehatan dan barang-barang bantuan lainnya untuk kepentingan masyarakat yang terkena dampak dan memfasilitasi kembali ke kehidupan normal dan penghidupan; langkah-langkah untuk mempromosikan dan melindungi keselamatan, kesejahteraan dan martabat penduduk sipil dan mereka yang tidak lagi ikut serta dalam permusuhan dan rehabilitasi, rekonstruksi dan bantuan transisi ketika situasi darurat terus berlanjut. "Lihat, <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm>. Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan tidak mendefinisikan "bantuan kemanusiaan" tetapi memberikan deskripsi dasar hak dan tanggung jawab lembaga-lembaga kemanusiaan.

4. "Perlindungan" mencakup semua kegiatan yang bertujuan memperoleh penghormatan penuh terhadap hak-hak individu sesuai dengan ketentuan dan semangat hak asasi manusia internasional, pengungsi dan hukum humaniter. Perlindungan melibatkan menciptakan

lingkungan yang kondusif untuk menghormati manusia, mencegah dan/atau mengurangi efek langsung dari pola spesifik kekerasan, dan memulihkan kondisi bermartabat hidup melalui reparasi, restitusi, dan rehabilitasi. Lihat, OCHA, *Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict* (2003).

5. Lihat, *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance*, San Remo Institute of International Law, 1993, Prinsip 1: "Setiap manusia memiliki hak atas bantuan kemanusiaan untuk menjamin penghormatan terhadap hak asasi manusia untuk hidup, kesehatan, perlindungan terhadap perlakuan kejam dan merendahkan dan hak asasi manusia lainnya yang penting untuk kelangsungan hidup, kesejahteraan dan perlindungan dalam keadaan darurat publik" *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN High Commissioner for Human Rights, 1998, Prinsip 3 (2): "Secara internal pengungsi memiliki hak untuk meminta dan menerima perlindungan dan bantuan kemanusiaan dari penguasa yang berwenang".

6. Principle 1. The Code of Conduct was jointly published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and the International Committee of the Red Cross (ICRC) in 1994.

dan perwakilan dari Palang Merah baru-baru ini menyoroti pentingnya hukum internasional hak asasi manusia, hukum kebiasaan dan semakin banyaknya instrumen hukum yang lunak (*soft law*), seperti Kode Perilaku (*Code of Conduct*), untuk mendukung argumen bahwa hukum internasional mengakui hak atas bantuan kemanusiaan.

Formalitas dan substansi norma hukum internasional berkaitan dengan bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana memang masih diperdebatkan daya mengikatnya secara hukum. Tetapi resolusi dan deklarasi yang dilakukan oleh Negara-Negara, organisasi internasional, dan aktor non-negara dapat mempengaruhi praktik Negara-Negara yang pada gilirannya, dapat menciptakan norma-norma yang mengikat secara hukum. Pernyataan-pernyataan dari forum multilateral memainkan peranan penting dalam proses penciptaan norma di tingkat internasional.<sup>7</sup> Deklarasi dan resolusi yang bersifat multilateral, secara substansial mendorong dan memformalkan proses pembuatan hukum internasional. Suatu ketentuan dapat menjadi bagian dari hukum internasional melalui dukungan positif dari mayoritas masyarakat internasional. Dengan demikian sumber hukum internasional di bidang bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana terutama masih bersumber dari hukum lunak (*soft law*) seperti Resolusi Sidang Umum PBB, forum regional antar pemerintah dan badan-badan khusus dari masyarakat internasional. Hukum lunak tersebut merupakan tahap penting dalam proses mengelaborasi

norma-norma internasional, dan dipakai sebagai landasan bertindak bagi pekerja kemanusiaan karena tidak adanya peraturan internasional yang mengikat.

## A. Hukum Hak Asasi Manusia Internasional

Hukum hak asasi manusia Internasional sudah mewajibkan Negara untuk melindungi berbagai hak-hak yang sama-sama berlaku dalam hal terjadi bencana alam atau bencana buatan manusia. Pasal 3 dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Pasal 6 dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mewajibkan Negara untuk melindungi hak untuk hidup (*rights to life*).<sup>8</sup> Pasal 12 dari Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melindungi hak untuk pelayanan kesehatan. Perlindungan hak-hak atas standar hidup yang layak tercantum dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; dan Pasal 14 Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan.<sup>9</sup>

Namun, ada banyak perjanjian lain (terutama Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) yang menetapkan hak-hak yang berkaitan erat dengan penanggulangan bencana dan bantuan pemulihan, seperti hak untuk hidup, makanan dan air, perumahan, pakaian, kesehatan, mata pencaharian, dan kebebasan dari diskriminasi.

Lembaga perjanjian internasional Hak asasi manusia (*human rights treaty bodies*)

7. J. Charney, 'Universal International Law', 87 AJIL 530 (1993), at 544:

Perkembangan utama dalam hukum internasional seringkali berawal atau memperoleh dukungan besar dari proposal, laporan, resolusi, perjanjian atau protokol yang diperdebatkan di forum multilateral. Perwakilan negara-negara dan kelompok-kelompok lain yang berkepentingan datang bersama-sama untuk mengatasi masalah-masalah internasional penting yang menjadi perhatian bersama. Kadang-kadang upaya ini menghasilkan konsensus tentang pemecahan masalah dan menyatakannya dalam bentuk norma yang berlaku umum.

8. Article 3, *Universal Declaration of Human Rights* (1948), GA Res. 217A (III), 10 December 1948; Article 6, *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966), 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976).

9. *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res. 217A (III), 10 December 1948, Art. 25; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Art. 11; *Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (1979) 1249 UNTS 13 (entered into force 3 September 1981), Art. 14.

menganggap bahwa negara memiliki tiga tingkat kewajiban untuk setiap hak asasi manusia: kewajiban untuk menghormati (yaitu menghindari terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, melindungi (yaitu melindungi pemegang hak dari pelanggaran oleh pihak ketiga) dan memenuhi (yaitu melakukan tindakan untuk memperkuat akses terhadap pemenuhan hak asasi manusia).

Komite Hak Asasi Manusia telah menegaskan bahwa ketaatan negara menghormati hak atas hidup bukan dengan cara menghindari eksekusi warga negaranya, atau dengan melindungi warga negaranya dari kekerasan sipil, tetapi dengan cara negara tersebut mengambil tindakan positif untuk mengurangi kematian, seperti langkah-langkah untuk "menghilangkan kekurangan gizi dan epidemi." Ini berarti terdapat kewajiban negara untuk memungkinkan akses bagi bantuan kemanusiaan internasional ketika upaya nasional tidak cukup mampu untuk menghindari terjadinya kematian.

Pencegahan akses untuk mendapatkan bantuan pangan kemanusiaan dalam konflik internal atau situasi darurat lainnya merupakan pelanggaran terhadap hak atas pangan. Secara umum, pengembalian utama kewajiban berkaitan dengan hak asasi manusia orang-orang yang terkena dampak bencana adalah pemerintah negara yang terkena dampak, apakah negara itu bertindak sendiri atau dengan bertindak dengan bantuan pihak lain. Namun, ada beberapa sumber yang juga menegaskan tanggung jawab hak asasi manusia bagi aktor internasional.

Namun, ada beberapa sumber yang juga menegaskan tanggung jawab hak asasi manusia bagi aktor internasional. Misalnya, Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah menyatakan bahwa, sesuai dengan pasal 11 dari Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, "negara-negara penandatangan harus mengambil langkah untuk menghormati pemenuhan hak atas pangan di negara-negara lain, untuk melindungi hak tersebut, untuk memfasilitasi akses ke makanan dan bila diperlukan memberikan bantuan yang dibutuhkan. Negara memiliki tanggung jawab secara bersama-sama maupun individual, sesuai

dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, untuk bekerja sama dalam penanggulangan bencana dan bantuan kemanusiaan dalam keadaan darurat.

## B. Hukum Humaniter Internasional

Hukum humaniter internasional memberikan hak atas bantuan kemanusiaan yang terbatas bagi orang-orang sipil dalam suatu sengketa bersenjata. Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan I merupakan sumber utama hukum humaniter internasional. Instrumen hukum humaniter tersebut memberikan petunjuk tentang bantuan kemanusiaan yang dilakukan oleh badan kemanusiaan yang bertugas untuk itu.

Konvensi Jenewa I Tahun 1949 meletakkan kewajiban bagi negara untuk tetap mengizinkan pelayanan kesehatan dan perawatan bagi orang yang terluka dan sakit (Pasal 19); pemberian perlindungan terhadap petugas kesehatan, Perhimpunan Palang Merah, Badan Pertolongan Sukarela untuk memberikan bantuan terhadap orang yang terluka dan sakit (Pasal 24, 25, 26). Bantuan kemanusiaan tidak boleh dianggap sebagai campur tangan dalam sengketa (Pasal 27).

Bantuan kemanusiaan dalam Konvensi Jenewa IV Tahun 1949 ditujukan pada Perlindungan terhadap Orang Sipil di Waktu Perang.<sup>10</sup> Bantuan perlindungan kemanusiaan tersebut berupa pengumpulan dan perawatan kesehatan bagi orang yang sakit dan terluka (Pasal 3 Ayat 2); orang-orang yang dilindungi harus menerima bantuan secara pribadi maupun bersama (Pasal 38); pemberian akomodasi, kebersihan, kesehatan, keamanan dan gizi selama transfer atau evakuasi warga sipil oleh Kekuasaan Pendudukan (Pasal 49); pemberian pangan dan obat-obatan bagi warga sipil di bawah Kekuasaan Pendudukan (Pasal 55); penyediaan fasilitas kesehatan, pelayanan kesehatan pencegahan penyakit

10. Pasal 49, 55, 56, 59-63 Konvensi Jenewa IV Tahun 1949.

menular dan epidemi (Pasal 56). Semua pihak harus mengizinkan pengiriman pasokan bahan makanan, obat-obatan, dan pakaian tanpa hambatan apapun, meskipun berhak untuk memeriksa barang kiriman tersebut (Pasal 59). Kiriman bantuan kemanusiaan tersebut harus dibebaskan dari segala biaya, pajak atau bea dalam wilayah yang diduduki (Pasal 61). Pemberian bantuan dan perlindungan yang disebutkan di atas harus dilaksanakan, tanpa memperhatikan faktor politik atau karakteristik penerima bantuan. Penerima bantuan atau perlindungan mencakup orang sipil, tawanan perang, dan orang-orang terluka, sakit, dan *hors de combat*. Kegiatan bantuan kemanusiaan oleh lembaga-lembaga kemanusiaan yang netral dan impartial tidak boleh dianggap sebagai kegiatan yang mengganggu kedaulatan atau sebagai tindakan tidak bersahabat. Dengan demikian, mereka tidak harus diajukan hambatan karena motif politik atau alasan yang berkaitan dengan konflik. Lembaga-lembaga kemanusiaan harus bertindak sesuai dengan mandat mereka dan tidak melakukan tindakan yang bermusuhan atau membahayakan. ICRC dan Perhimpunan Palang Merah harus diperbolehkan mendapatkan akses untuk memberikan bantuan kemanusiaan. Penguasa setempat dapat membatasi jumlah lembaga kemanusiaan atau pertolongan lain, selama hal tidak menghambat pasokan bantuan kemanusiaan yang efektif dan memadai.

Protokol Tambahan I Tahun 1977 menentukan langkah-langkah untuk melindungi warga sipil dan membantu mereka agar pulih dari efek langsung untuk "sembuh dari efek langsung permusuhan atau bencana dan juga untuk memberikan kondisi yang diperlukan untuk kelangsungan hidupnya. Protokol Tambahan I juga mengatur mengenai evakuasi, pengelolaan tempat penampungan, tindakan penyelamatan; pelayanan medis, termasuk pertolongan pertama, dan bantuan keagamaan, deteksi dan penandaan daerah bahaya, dekontaminasi dan langkah-langkah perlindungan yang serupa, penyediaan akomodasi dan perlengkapan darurat, bantuan darurat dalam pemulihan dan pemeliharaan ketertiban di daerah konflik; perbaikan darurat fasilitas umum yang sangat

diperlukan, bantuan dalam pelestarian benda yang sangat penting untuk kelangsungan hidup.

### C. Perjanjian Multilateral

Beberapa perjanjian multilateral yang spesifik juga mengatur mengenai hak-hak yang secara langsung relevan untuk operasi bantuan kemanusiaan.

#### 1. *Tampere Convention*

Konvensi Tampere tentang Penyediaan Sumber Daya Telekomunikasi untuk Mitigasi Bencana Dan Operasi Bantuan (*Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*) adalah perjanjian global pertama yang menyediakan kerangka kerja regulasi yang komprehensif untuk kerjasama internasional telekomunikasi di daerah bencana. Konvensi ini menyediakan bantuan bagi pelaku negara-negara, antar-pemerintah, non-pemerintah dan aktor non-negara. Konvensi ini dikembangkan dari koleksi peraturan yang bertebaran seperti yang terjadi pada aturan tentang persyaratan masuk dan bea cukai saat ini. Konvensi ini berhasil dalam memudahkan penyediaan sumberdaya telekomunikasi yang tepat waktu dan efektif serta cepat, dan arus informasi yang efisien untuk pencegahan dan penanganan bencana. Konvensi ini berhasil diterapkan dengan baik pada sejumlah bencana, termasuk banjir Mozambik pada tahun 2000.<sup>11</sup>

Konvensi ini menyatakan bahwa para pihak harus mengurangi hambatan regulasi mengenai penggunaan sumber daya telekomunikasi untuk mitigasi bencana dan bantuan, termasuk pembatasan impor atau ekspor, penggunaan jenis peralatan tertentu, dan penggunaan spektrum frekuensi radio tertentu.

Sementara itu, negara penerima bantuan memiliki prerogatif untuk memutuskan bilamana,

11. Isabelle Reinecke, *International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations* *The ANU Undergraduate Research Journal*, Volume 2 (2010), p. 157.

dan dari negara atau organisasi mana, negara tersebut meminta bantuan. Konvensi mewajibkan negara penandatangan (sepanjang diizinkan oleh hukum nasionalnya) untuk memberikan hak istimewa dan kekebalan tertentu untuk organisasi dan individu yang memberikan bantuan telekomunikasi, termasuk kekebalan dari yurisdiksi pengadilan lokal, pembebasan dari pajak, bea, dan perubahan lainnya, dan kekebalan dari penyitaan. Konvensi juga meminta negara-negara penerima untuk menyediakan fasilitas dan jasa lokal, prosedur percepatan atau penghapusan perizinan dan langkah-langkah untuk menjamin keamanan personil, peralatan dan bahan-bahan bantuan. Konvensi ini menugaskan Koordinator Bantuan Darurat Perserikatan Bangsa Bangsa, khususnya dalam pengembangan model perjanjian dan inventarisasi sumber daya dan penyedia layanan telekomunikasi yang ada.

## 2. Konvensi Kerangka Kerja mengenai Bantuan Pertahanan Sipil (*Framework Convention on Civil Defence Assistance*)<sup>12</sup>

Pada tahun 1966, suatu konferensi internasional mengadopsi konstitusi Organisasi Pertahanan Sipil Internasional (*International Civil Defence Organisation /ICDO*). The ICDO ditugaskan untuk mendukung pembentukan dan pengembangan organisasi pertahanan sipil nasional, membantu dalam kerjasama dan pertukaran informasi, dan mempromosikan penelitian dan diseminasi informasi tentang perlindungan orang dan properti dalam keadaan bencana dan perang.

Pada tahun 2000, konferensi internasional yang diikuti oleh anggota ICDO dan negara-negara non-anggota, mengadopsi Konvensi Kerangka Kerja Bantuan Pertahanan Sipil (*Framework Convention on Civil Defence Assistance*) guna mengatasi hambatan pemberian bantuan timbal balik yang efektif antara organisasi-organisasi pertahanan sipil

dalam operasi penanggulangan bencana internasional. Konvensi menetapkan mekanisme untuk penawaran dan penerimaan bantuan, peraturan tentang bagaimana bantuan tersebut harus dilakukan, ketentuan untuk pengurangan hambatan administrasi dan bea cukai dan hak istimewa dan kekebalan yang diperlukan oleh para pemberi bantuan, dan komitmen untuk memfasilitasi transit satuan pertahanan sipil.

Banyak negara memiliki beberapa tingkatan integrasi administrasi antara angkatan bersenjata dan pertahanan sipil. Instrumen ICDO tidak terfokus pada aktor militer. Namun, keduanya diperlakukan bersama dalam "Pedoman Penggunaan Militer dan Sipil Aset Pertahanan dalam Penanggulangan Bencana," (*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*) yang dikenal sebagai Pedoman Oslo (*Oslo Guidelines*), pertama kali dibuat pada tahun 1994 oleh sejumlah negara donor dan lembaga-lembaga kemanusiaan dan direvisi pada tahun 2006.

Pedoman Oslo mendorong negara-negara untuk menggunakan militer dan aset pertahanan sipil (*Military and Civil Defence Assets/MCDA*) dalam operasi bencana internasional hanya sebagai jalan terakhir, ketika tidak ada alternatif lainnya. Mereka mendesak donor MCDA untuk mematuhi sejumlah prinsip yang luas dan negara-negara yang terkena dampak untuk memberikan fasilitas hukum tertentu untuk aktor MCDA seperti fasilitas bea cukai, visa, ijin penerbangan, dan fasilitas lainnya. Pedoman Oslo memuat panduan yang sangat rinci untuk digunakan oleh MCDA sebagai bagian dari operasi bantuan di bawah PBB, termasuk rekomendasi bahwa organisasi militer hanya menyediakan bantuan tidak langsung, tanpa berinteraksi langsung dengan penduduk yang terkena bencana.

## 3. Environmental and Industrial Accident Law

Banyak Perjanjian internasional mengenai lingkungan dan Kecelakaan Industrial yang relevan dengan pencegahan bencana. Misalnya, Konvensi PBB untuk Memerangi Desertifikasi di

12. Adopted by the International Civil Defence Organisation on 22 May 2000, following the 11th World Conference on Civil Defence (1998).

Negara-Negara yang Mengalami Kekeringan Serius dan/atau Desertifikasi (*the United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification*) Tahun 1994, Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (*the United Nations Framework Convention on Climate Change*) Tahun 1992 dan Protokol Kyoto (*Kyoto Protocol*) Tahun 1997, Konvensi Basel tentang Pengawasan Lintas Batas Pergerakan Sampah yang Berbahaya dan Pembuangannya (*the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*) Tahun 1989, dan konvensi ILO Nomor 147 tentang Pencegahan Kecelakaan Industri yang Besar (*International Labour Organization Convention No. 147 on Prevention of Major Industrial Accidents*) Tahun 1993.

Beberapa perjanjian internasional juga mendirikan sistem untuk kerjasama internasional dalam penanggulangan bencana lingkungan. Misalnya, Konvensi mengenai Bantuan dalam Kasus Kecelakaan Nuklir atau Darurat Radiologi (*the Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*) Tahun 1986 (selanjutnya disebut "Konvensi Kecelakaan Nuklir") meletakkan aturan dasar untuk inisiasi, koordinasi dan operasi-operasi bantuan internasional dalam kasus peristiwa nuklir atau radiologi, menyentuh transit peralatan dan personil, hak istimewa dan kekebalan, serta biaya. Konvensi ini hanya berlaku untuk negara, Badan Energi Atom Internasional (*the International Atomic Energy Agency/IAEA*) dan "organisasi antar-pemerintah" lainnya. Tetapi dalam kasus Chernobyl Palang Merah dan Internasional Bulan Sabit Merah, LSM dan aktor non-negara lainnya telah berperan penting dalam pemulihan bencana tersebut.

adalah Resolusi 2816 (XXVI) Tahun 1972,<sup>13</sup> dan Resolusi 46/182 Tahun 1991.<sup>14</sup> Resolusi Majelis Umum 2816 (XXVI) meminta Sekretaris Jenderal menunjuk Koordinator Bantuan Bencana dengan tanggung jawab untuk "memobilisasi, mengarahkan dan mengkoordinasikan" respon PBB terhadap bencana. Koordinasi yang kurang memadai telah mengakibatkan kegagalan dalam memenuhi kebutuhan prioritas, membengkaknya biaya, dan pasokan bantuan yang tidak dibutuhkan. Untuk itu, Badan-Badan PBB, Negara-Negara dan para pelaku kemanusiaan agar bekerja sama dan berbagi informasi terbaru dengan Koordinator Penanggulangan Bencana PBB. Resolusi Majelis Umum 2816 (XXVI) meminta Pemerintah Negara penerima bantuan untuk menunjuk koordinator bantuan bencana nasional tunggal untuk memfasilitasi bantuan dari bantuan internasional dalam keadaan darurat dan mempertimbangkan tindakan legislatif atau tindakan lainnya untuk memfasilitasi pemberian bantuan, termasuk hak istimewa dan kekebalan yang diperlukan oleh pihak pemberi bantuan.

Pada tahun 1991, Majelis Umum mengadopsi resolusi yang penting yaitu Resolusi 46/182. Resolusi ini berupaya memperkuat peran utama PBB dalam mengkoordinasikan upaya masyarakat internasional untuk mendukung negara-negara yang terkena dampak bencana. Resolusi 46/182 menggantikan Koordinator Bantuan Bencana (*Disaster Relief Coordinator*) dengan "Koordinator Bantuan Darurat (*Emergency Relief Coordinator/ERC*) yang tingkatannya lebih tinggi dengan tanggung jawab untuk meningkatkan koordinasi bantuan internasional baik dalam bencana dan darurat konflik dan menugaskan sejumlah tanggung jawab pada ERC dan sekretariatnya

#### D. Beberapa Instrumen Soft Law di Tingkat Internasional

##### 1. Resolusi Majelis Umum PBB

Dua Resolusi Sidang Umum PBB yang penting untuk memajukan pemahaman internasional mengenai bantuan kemanusiaan

13. *Resolution 2816 (XXVI) of 1972 on Assistance in Cases of Natural Disaster and other Disaster Situations, GA Res. 2816 (XXVI), 10 January 1972.*

14. *Resolution 46/182 of 1991 on the Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations*

(sekarang dikenal sebagai OCHA), termasuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi, memproses permintaan bantuan oleh negara-negara yang terkena dampak, dan merundingkan akses kemanusiaan.

Resolusi 46/182 juga menciptakan suatu badan baru pembuatan kebijakan, yaitu Komite Tetap Antar-Lembaga (*Inter-Agency Standing Committee /IASC*) yang terdiri dari lembaga-lembaga kemanusiaan dan pembangunan PBB, dengan undangan tetap kepada Federasi Internasional, ICRC, IOM dan konsorsium LSM. Ini berusaha untuk meningkatkan dan mempercepat pendanaan dengan dan menciptakan kecil "dana bergulir darurat terpusat" (*Central Emergency Revolving Fund/CERF*) ditujukan untuk menyediakan modal yang siap untuk penggunaan yang urgen dalam keadaan darurat.

Prinsip-prinsip dasar penting yang ditetapkan dalam Resolusi 46/182 adalah peran utama dari negara yang terkena bencana dalam koordinasi dan pemberian bantuan kemanusiaan dalam wilayahnya; persyaratan untuk menghormati kedaulatan dan integritas teritorial dan persetujuan dari negara yang bersangkutan untuk setiap bantuan kemanusiaan internasional; dan bahwa bantuan kemanusiaan harus diberikan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, netralitas dan imparialitas. Resolusi 46/182 terutama memfokuskan pada respon nasional dan internasional terhadap bencana, daripada menegaskan tentang hak-hak individu yang terkena dampak bencana.

## 2. Kode Etik Palang Merah Internasional dan Gerakan Bulan Sabit Merah dan LSM dalam Penanggulangan Bencana (*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*)

Prinsip dan Aturan Penanggulangan Bencana untuk Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, merupakan aturan internal untuk operasi Palang Merah Bulan Sabit Merah diadopsi pada tahun 1969 dan telah direvisi dan diperbaharui lima kali, terakhir tahun 1996.

Dokumen ini berisikan prinsip-prinsip dasar Palang Merah, termasuk hak untuk menawarkan dan menerima bantuan kemanusiaan dan tugas untuk membantu korban bencana, dan menekankan tanggung jawab utama otoritas nasional untuk mencegah dan merespon suatu bencana. Pasal 2(1) menyatakan bahwa: dalam upayanya untuk mencegah dan meringankan penderitaan manusia, Palang Merah dan Bulan Sabit Merah memandang adalah hak dasar setiap orang untuk menawarkan dan menerima bantuan kemanusiaan. Oleh karena itu, Palang Merah dan Bulan Sabit Merah memiliki tugas pokok untuk memberikan bantuan kepada semua korban dan mereka yang paling rentan terhadap bencana. Pasal 3(1) menyatakan bahwa: "pencegahan bencana, bantuan kepada para korban dan rekonstruksi menjadi tanggung jawab pertama dan utama dari otoritas publik."

Kode Etik Palang Merah Internasional dan Gerakan Bulan Sabit Merah dan LSM dalam Penanggulangan Bencana secara tegas menyatakan bahwa Kode Etik ini bukan dokumen yang mengikat secara hukum, dan digunakan untuk pedoman sebagai aturan internal bagi lembaga-lembaga kemanusiaan. Kewajiban dalam dokumen tersebut hanya ditujukan kepada aktor Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah dan LSM saja, tidak ditujukan pada Negara-negara. Namun, Kode Etik tersebut telah menjadi referensi utama bagi aktor kemanusiaan baik pemerintah maupun non-pemerintah. Hak untuk menerima bantuan kemanusiaan, dan untuk menawarkannya,



Rumah Sakit Terapung Milik Angkatan Laut Amerika Serikat USNS Mercy

merupakan sebuah prinsip kemanusiaan fundamental yang harus dinikmati oleh semua warga negara dari semua negara. Beberapa prinsip fundamental pemberian bantuan kemanusiaan yang terdapat dalam Kode Etik tersebut termasuk: independensi dari kebijakan luar negeri pemerintah; pemberian bantuan berdasarkan kebutuhan; non-diskriminasi; dan pengiriman bantuan yang bebas dari kondisionalitas politik atau agama.

### 3. Pedoman IFRC untuk Fasilitasi Negeri dan Peraturan Internasional Penanggulangan Bencana dan Bantuan Pemulihan Awal (*IFRC Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*)

Pedoman tentang Hukum Tanggap Bencana Internasional (*International Disaster Response Law/IDRL*) ini dibuat karena banyak negara tidak memiliki undang-undang khusus yang mengatur akses dan pengiriman bantuan internasional, dan bahwa pengembangan kerangka hukum nasional pasca terjadinya bencana besar umumnya belum menetapkan ketentuan dan peraturan yang efektif. Pedoman IDRL ditujukan pada otoritas negara untuk membantu dalam menyusun kesiapan hukum domestik mengenai bencana. Pedoman ini memberikan pendekatan praktis atas masalah-masalah hukum yang harus ditangani dalam penanggulangan bencana. Pedoman ini bertumpu pada respon Negara yang terkena dampak, menetapkan tanggung jawab utama mereka untuk pengurangan risiko bencana, pertolongan dan bantuan pemulihan, dan bantuan oleh para aktor kemanusiaan lainnya hanya dimulai setelah ada persetujuan Negara dan pada prinsipnya berdasarkan suatu permohonan oleh negara.

Pedoman IDRL memuat aspek operasional yang berkaitan dengan pemberian fasilitas hukum untuk pelaku kemanusiaan oleh Negara-negara yang terkena dampak, dan berbagai bidang praktis dan logistik di mana Negara harus menyesuaikan hukum nasionalnya untuk

memastikan bahwa bantuan kemanusiaan tidak mengalami penundaan atau pembatasan yang berlebihan.

Bidang hukum yang memerlukan penyesuaian tersebut meliputi: pemberian visa bagi personil bantuan internasional; memastikan barang-barang bantuan dan peralatan dibebaskan dari bea masuk, pajak dan tarif; mengurangi hambatan legal dan administratif untuk impor peralatan telekomunikasi dan perlengkapan medis; memastikan kendaraan yang digunakan dalam kegiatan kemanusiaan mampu untuk transit dan memasuki Negara terdampak dan Negara-negara tetangganya; otorisasi sementara kepada negara yang membantu dan organisasi kemanusiaan untuk secara legal beroperasi di wilayah negara yang dibantu, antara lain, untuk membuka rekening bank, membuat kontrak dan sewa, memperoleh dan melepaskan properti dan mengajukan proses hukum; jaminan keselamatan dan keamanan personil negara yang membantu dan personil organisasi kemanusiaan, serta keamanan tempat, fasilitas, sarana transportasi, peralatan dan barang-barang yang digunakan; pengaturan mengenai beban biaya-biaya yang dikeluarkan, termasuk biaya transportasi dalam negeri, penggunaan bangunan dan lahan untuk kantor dan ruang gudang, dan penggunaan peralatan penanganan kargo dan dukungan logistik.

Pedoman IDRL dapat digunakan untuk membantu pemerintah dalam perencanaan dan persiapan bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana serta untuk meninjau kembali ketentuan-ketentuan hukum nasional yang mungkin secara tidak sengaja menghambat operasi bantuan kemanusiaan. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam instrumen internasional ini dapat diakomodasi dalam hukum nasional negara-negara agar tercipta keselarasan atau harmoni dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana.

#### 4. Panduan Operasional IASC tentang Perlindungan Orang dalam Situasi Bencana Alam (*IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*)

*The Inter-Agency Standing Committee (IASC)* didirikan pada tahun 1992, sesuai dengan Resolusi 46/182, sebagai forum antar-lembaga untuk koordinasi, pengembangan kebijakan dan pengambilan keputusan untuk PBB dan organisasi kemanusiaan lainnya. Komite ini berada di bawah arahan Koordinator Penanggulangan Darurat PBB (*UN Emergency Relief Coordinator*). Pedoman Operasional IASC mencakup empat kategori hak asasi manusia yang berlaku dalam situasi bencana alam:

- a. Perlindungan hak yang berhubungan dengan perlindungan kehidupan, keamanan dan integritas fisik, dan perlindungan ikatan keluarga dalam konteks evakuasi.
- b. Perlindungan hak yang terkait dengan penyediaan pangan, kesehatan, tempat tinggal, dan pendidikan.
- c. Perlindungan hak yang terkait dengan perumahan, tanah dan properti, dan mata pencaharian.
- d. Perlindungan hak yang terkait dengan dokumentasi, kebebasan bergerak dalam konteks solusi berkelanjutan bagi pengungsi, pembentukan kembali ikatan keluarga, hak berekspresi dan berpendapat, dan hak pilih.

Pedoman Operasional ini hanya mencakup perlindungan hak asasi manusia dalam situasi bencana alam, dan secara tegas mengecualikan situasi konflik bersenjata dan bencana buatan manusia. Perjanjian hak asasi manusia internasional, termasuk Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Ekonomi, Sosial dan Budaya merupakan landasan dari kewajiban hak asasi manusia dalam Pedoman Operasional ini.

### III. Hukum Nasional

Hanya terdapat sedikit informasi global mengenai perundang-undangan nasional

di bidang bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana internasional. Tetapi terdapat bukti yang menunjukkan bahwa beberapa negara telah memiliki legislasi nasional dan kebijakan untuk menyikapi secara komprehensif masalah-masalah penting di bidang ini. Kerangka hukum dan kebijakan beberapa Negara mengenai penanggulangan bencana dalam negeri masih belum terpadu dan tidak memadai.

Banyak negara yang telah mempunyai hukum nasional yang komprehensif atau kebijakan penanggulangan bencana di negara-negara mereka. Secara substantif, sedikit atau banyak, undang-undang khusus mengenai penanggulangan bencana yang ada menetapkan prosedur untuk meminta dan menerima bantuan internasional; menetapkan prosedur untuk menentukan kapan bantuan internasional diperlukan, atau menetapkan kualitas dan akuntabilitas operasi bantuan bencana internasional. Ada juga hukum nasional yang memiliki beberapa ketentuan tentang kecepatan masuknya personil bantuan dan barang-barang bantuan. Namun demikian, mayoritas Perhimpunan Nasional dan organisasi kemanusiaan internasional merasakan bahwa undang-undang khusus bencana dan kebijakan yang ada tidak cukup menjawab masalah-masalah hukum yang timbul dalam penanggulangan bencana internasional.

Di Nepal, misalnya, Undang Undang tentang Bantuan Bencana Nasional (*National Calamity Relief Act*), sangat sedikit menawarkan fasilitasi untuk penanggulangan bencana internasional. Hanya terdapat tiga ketentuan menyatakan dengan tegas kemungkinan adanya bantuan internasional, yaitu dua ketentuan berkaitan dengan sumbangan barang atau uang dan satu ketentuan yang memungkinkan pemerintah untuk mencegah organisasi internasional mengakses daerah yang terkena bencana. Terlihat bahwa kehadiran organisasi-organisasi kemanusiaan asing secara fisik dan operasional di daerah bencana kurang dipertimbangkan dalam Undang-Undang tersebut.

Demikian pula, ketika tsunami melanda Sri

Lanka tahun 2004, banyak ketentuan mengenai mekanisme penanggulangan bencana masih dibahas dan belum disetujui oleh Parlemen. Ketentuan yang dibuat juga tidak sepenuhnya mengembangkan struktur, sistem atau mandat untuk mendukung pelaksanaan fasilitasi dan manajemen bantuan internasional. Di Thailand, ada beberapa undang-undang khusus yang berlaku untuk memfasilitasi akses personil dan lembaga bantuan internasional. Di Mali, terdapat banyak teks hukum, beberapa di antaranya sudah ketinggalan zaman dan bertentangan dengan undang-undang yang lebih baru sehingga mengakibatkan banyaknya lembaga yang terlibat dalam pengorganisasian tanggap bencana.

Di Nigeria dan Afrika Selatan, pentingnya kerjasama internasional diakui. Tetapi tidak terdapat pedoman yang rinci dan komprehensif mengenai bagaimana kerjasama internasional tersebut dilaksanakan, terutama berkenaan dengan permintaan bantuan dari masyarakat internasional. Di Turki, kelemahan legislasinya terletak pada sistem hukum tentang penanggulangan bencana, yang menyebabkan terjadinya banyak kerumitan selama berlangsungnya Gempa Marmara Tahun 1999. Di Amerika Serikat dan Pakistan, pemerintah telah mengakui bahwa kurangnya legislasi nasional yang spesifik telah menghambat kemampuan mereka untuk menyikapi bantuan internasional setelah terjadinya Badai Katrina dan gempa bumi di masing-masing negara.

Di sisi lain, praktik terbaik dilakukan oleh beberapa negara agar tercipta sinergi antara organisasi bantuan kemanusiaan internasional dan nasional. Sebagai contoh, di Fiji berlaku sistem hukum dan peraturan yang responsif terhadap kebutuhan penyedia bantuan internasional dan upaya untuk menciptakan suatu lingkungan di mana bantuan internasional dapat melengkapi dan mendukung struktur dan sistem tanggap bencana nasional dan termasuk pengakuan secara formal dari peran LSM, organisasi internasional dan bantuan pemerintah. Selain itu, Guatemala mendapat pujian karena berhasil membentuk tim terpadu beranggotakan perwakilan dari berbagai

kementerian pemerintah dan ditempatkan di titik-titik masuk untuk memfasilitasi penerimaan penyedia bantuan internasional dan materiil selama tanggap bencana badai tropis Stan.

#### IV. Harmonisasi Hukum

Di satu sisi, secara luas diakui bahwa bencana harus ditangani semaksimal mungkin oleh aktor domestik. Di sisi lain, penanggulangan bencana memerlukan dukungan dan bantuan masyarakat internasional, terutama ketika terjadi bencana yang mendadak dengan skala yang luas. Efektivitas bantuan internasional secara langsung terkait dengan kecepatan penyampaian bantuan kepada korban bencana. Bantuan dan kerjasama dengan pelaku domestik mutlak diperlukan agar bantuan internasional dapat dilakukan secara optimal. Banyak Negara merasa khawatir dengan potensi ancaman atau gangguan terhadap kedaulatan nasional karena intervensi atau partisipasi masyarakat internasional dalam penanggulangan bencana. Sementara itu bantuan internasional cenderung terhambat karena isu-isu substantif dan ambiguitas prosedural yang seringkali ditemukan dalam kebijakan dan undang-undang domestik mengenai bantuan internasional.

Prinsip dan pedoman untuk bantuan kemanusiaan dan aplikasinya yang ada saat ini telah terbukti tidak memadai.<sup>15</sup> Upaya-upaya pengaturan nasional untuk koordinasi antara pelaku internasional dan pelaku domestik dalam penanggulangan bencana telah dilakukan, tetapi yang paling sulit diperjuangkan adalah menerapkan sistem yang efektif yang mengakomodasi kepentingan beberapa kementerian terkait, lembaga terkait dan pemerintah daerah, masyarakat sipil, dan LSM. Selain itu, tidak ada pedoman yang mengikat secara hukum bagi negara-negara untuk mengikuti pedoman ini.

15. Isabelle Reinecke, *International Disaster Response Law and the Coordination of International Organisations* *The ANU Undergraduate Research Journal*, Volume 2 (2010), p. 154.

Pengembangan suatu kerangka hukum yang efektif mengenai respon atas bencana harus dimulai dari pelaksanaan seperangkat aturan yang disepakati secara luas dan prinsip-prinsip dalam perundang-undangan nasional, guna menghapus hambatan yang menghambat penempatan bantuan internasional secara cepat dan efektif. Tidak adanya konsensus internasional dan nasional yang jelas dan kewenangan diantara dan di dalam pemerintahan telah menciptakan hambatan hukum untuk pemberian bantuan yang terkoordinasikan. Sampai saat ini masih banyak rintangan hukum untuk menciptakan koordinasi yang efektif antara pelaku bantuan kemanusiaan internasional dan pelaku bantuan kemanusiaan domestik. Beberapa isu krusial yang perlu diharmonisasikan antara lain:

### 1. Permintaan dan Penawaran Pemerintah

Dalam beberapa kasus, pemerintah telah menolak untuk meminta atau menerima bantuan internasional dimana kebutuhan bantuan jelas melampaui kapasitas nasional. Masalah muncul ketika pemerintah menunda pernyataan tentang perlunya bantuan internasional. Misalnya, adanya penundaan permintaan bantuan kemanusiaan untuk mengatasi berbagai terpaan badai di Fiji dan gempa bumi di Turki Tahun 1999. Demikian pula, setelah tsunami melanda Indonesia tahun 2004, pemerintah dikabarkan segera memutuskan untuk membuka provinsi Aceh yang sebelumnya lama tertutup untuk bantuan internasional. Namun, keputusan ini baru dibuat setelah berselang dua hari.<sup>16</sup>

Faktor yang mempengaruhi lambatnya permintaan bantuan internasional antara lain: faktor politik, kewibawaan nasional, kecurigaan atas motivasi dibalik bantuan kemanusiaan, kekhawatiran pihak asing akan mengatasi peran utama pemerintah dalam penanggulangan bencana, dan ambiguitas ketentuan hukum nasional.

### 2. Koordinasi

Koordinasi umumnya dipahami mencakup, unsur-unsur umum interaksi antara Negara Pihak atau badan yang berwenang, saling membantu dalam penyediaan fasilitas teknis dan peralatan dan perencanaan serta pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan tanggap darurat.<sup>17</sup>

Konsekuensi dari koordinasi yang tidak efektif adalah frustrasi. Sebagai contoh, IFRC mencatat bahwa selama operasi bencana besar antara Tahun 2004-2005 banyak dikirimkan ke daerah bencana bantuan yang tidak dibutuhkan dan tidak pantas. Para aktor Internasional gagal untuk mengkomunikasikan dengan baik, mengumpulkan dan berbagi informasi tentang apa yang akan dikirimkan oleh mereka masing-masing dan apa yang diperlukan. Akibatnya, terjadi penumpukan pakaian bekas dan tidak layak pakai, obat-obatan yang kadaluarsa, duplikasi rumah sakit lapangan yang tidak diperlukan, makanan yang tidak dapat diterima secara kultural dan barang-barang lainnya yang tidak pantas. Bantuan tersebut tidak hanya tidak berharga bagi penerima bantuan, tetapi juga memberikan efek negatif karena memperlambat proses di kantor bea cukai, menyesaki gudang penyimpanan dan memerlukan transportasi justru pada saat fasilitas-fasilitas tersebut sangat dibutuhkan untuk pertolongan.

Respon bencana yang tidak terkoordinasi antara aktor-aktor internasional dan domestik (seperti, pemerintah dan masyarakat sipil) telah menimbulkan kerugian yang besar atas distribusi bantuan internasional. Sebagai contoh, tidak terkoordinasinya sistem pengaturan bea cukai domestik dapat membuat terhentinya pasokan bantuan.

Hal ini terjadi di Sri Lanka dan Indonesia setelah Tsunami Samudera Hindia (Tsunami) di mana ratusan kontainer barang bantuan tetap terdampar lama setelah banyak barang-barang yang terdapat didalamnya, seperti tenda, selimut

16. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study* (2007), p. 89.

17. Hosrt Fischer, *International Disaster Response Law: A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law* (2003), 6.

dan kantong mayat, tidak lagi dibutuhkan dan makanan telah basi. Oleh karena itu, tidak adanya struktur koordinasi yang efektif di tingkat internasional-domestik memerlukan perhatian yang serius untuk menjamin respon bencana yang efektif dan untuk mengurangi penderitaan yang dialami penduduk yang terkena dampak bencana.

### **3. Penilaian Kebutuhan**

Penilaian kebutuhan adalah alat fundamental dalam memastikan bahwa bantuan dan upaya pemulihan tepat sasaran. Penilaian kebutuhan juga penting untuk penentuan apakah bantuan internasional diperlukan untuk membantu upaya nasional. Kelemahan dalam kejelasan administrasi domestik dan kapasitas untuk melakukan penilaian kebutuhan yang valid dapat menjadi penyebab utama timbulnya masalah dalam pengajuan permintaan dan penyediaan bantuan internasional. Sebagai contoh, waktu pemindahan barang impor untuk bantuan pangan internasional biasanya terlalu lama karena lamanya waktu yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk menilai situasi bencana dan kebutuhan bantuan pangan dan untuk menemukan atau meminta dari donor pembiayaan atau komoditas yang dibutuhkan. Kadangkala kesulitan muncul karena kurangnya komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menilai kebutuhan.

### **4. Pemutusan Fasilitas dan Program Hukum**

Beberapa pemerintah telah melakukan penghentian secara prematur atas akses atau pemberian fasilitas hukum kepada para pelaku bantuan kemanusiaan internasional. Hal ini terjadi, misalnya, pada bulan September 2005, ketika pemerintah Korea Utara menyatakan bahwa negaranya tidak akan menerima lagi bantuan kemanusiaan pada akhir tahun itu, meskipun penilaian PBB memperlihatkan 7 persen dari 22,5 juta penduduk Korea Utara masih kelaparan dan 37 persen mengalami kekurangan gizi kronis. Selain itu, beberapa penyedia bantuan internasional tiba-tiba

menghentikan bantuan mereka sendiri dan program pemulihan tanpa perencanaan atau konsultasi dengan orang yang terkena dampak, para pejabat domestik atau lembaga bantuan lainnya. Praktek demikian tidak kondusif untuk kelancaran transisi dari fase pemberian bantuan ke fase pemulihan orang yang terkena dampak bencana.

### **5. Izin Masuk bagi Personil Bantuan**

Agar bantuan dapat dikirimkan ke penduduk yang terkena bencana, personel asing harus mendapatkan izin untuk memasuki dan tinggal di sebuah negara yang terkena dampak, dan transit melalui negara-negara sekitarnya. Namun, tidak terdapat satu peraturan internasional yang mengatur bagaimana orang melintasi perbatasan negara lain untuk sementara waktu.

Untuk masuk ke negara yang terkena dampak bencana, pekerja kemanusiaan bergantung pada hukum nasional yang mengatur pemberian visa nasional yang notabene berbeda-beda antara negara-negara dan berbeda berdasarkan kewarganegaraan, status internasional dari pemberi kerja dan negara asal mereka. Proses visa bisa melelahkan dan memakan waktu hingga beberapa minggu, menghambat akses personil bantuan kemanusiaan untuk masuk ke tempat bencana pada saat yang sangat diperlukan. Para pekerja kemanusiaan internasional acapkali mengalami kesulitan memperoleh izin masuknya personil bantuan, barang dan peralatan ke negara-negara yang terkena dampak bencana. Bahkan pemerintah suatu negara juga mengalami masalah dalam mendapatkan izin masuk bagi personilnya atau bahan bantuan ketika membantu negara-negara lain.

Jarang Negara-Negara memiliki undang-undang khusus yang berkaitan dengan prosedur pemberian visa bagi personil bantuan internasional dan prosedur ad hoc biasanya segera dibentuk setelah bencana alam terjadi. Personil bantuan harus memanfaatkan ketentuan wisata memungkinkan untuk memperoleh bebas visa menetap untuk jangka pendek. Namun,

masalah kemudian timbul ketika batas waktu visa perjalanan bebas berakhir. Misalnya, setelah tsunami tahun 2004, personil internasional mengalami "proses birokrasi, panjang dan mahal dalam upaya mereka untuk mendapatkan visa yang tepat dan ijin kerja. Pemberian visa tersebut disertai persyaratan untuk meninggalkan negara itu setelah 60 hari berada di negara ini dan kemudian setiap bulan sesudahnya untuk memperbaharui visa.

Berbagai macam standar internasional dapat ditarik dari berbagai instrumen yang mengikat dan tidak mengikat. Dalam beberapa perjanjian bilateral tentang penyelamatan dan bantuan di kawasan, negara-negara sepakat untuk mengesampingkan persyaratan visa dan kontrol paspor untuk personil darurat pemerintah dari negara mitra. Juga, sejumlah instrumen telah menyerukan kemudahan untuk memperoleh izin masuk, termasuk Resolusi PBB 57/150 yang menyerukan negara-negara untuk menyederhanakan atau mengurangi, prosedur pabean dan administratif yang berkaitan dengan izin masuk, transit, izin tinggal bagi tim penyelamat dan pencarian internasional di perkotaan beserta perlengkapan dan barang-barang mereka.

Terdapat beberapa pengecualian pembatasan berdasarkan hak istimewa dan kekebalan. Sebagai contoh, pengecualian dari pembatasan imigrasi dan biaya yang terdapat dalam Pasal 25 Konvensi tentang Hak Istimewa dan Kekebalan PBB, yang menyatakan bahwa permohonan visa bagi para pejabat harus 'ditangani secepat mungkin'. Namun, ini hanya berarti bahwa setiap prosedur aplikasi visa akan dipercepat, bukan pengecualian secara otomatis.

## 6. Bea Cukai

Pengiriman barang bantuan dan peralatan ke negara yang terkena dampak dari sumber-sumber internasional dapat juga dipengaruhi oleh peraturan bea cukai dalam negeri yang dirancang untuk mengatasi berbagai masalah (termasuk regulasi dan perpajakan dalam perdagangan internasional dan pengendalian

barang selundupan). Namun demikian, 'Kebutuhan mendesak bagi masuknya barang bantuan dan peralatan, terutama setelah terjadinya bencana alam yang mendadak seperti gempa bumi atau tsunami, membutuhkan beberapa penyimpangan dari prosedur normal'.<sup>18</sup> Adalah hal biasa bagi pemerintah yang terkena dampak bencana untuk membuat pengaturan khusus mengenai aturan bea cukai untuk barang-barang bantuan bencana yang masuk setelah terjadinya suatu bencana besar.

Namun demikian, masalah bea cukai, termasuk penundaan, pembatasan dan pajak, tetap merupakan masalah hukum yang paling banyak dihadapi dalam penanggulangan bencana internasional. Di Indonesia, terjadi 150 penerbangan bantuan kemanusiaan per hari yang mengakibatkan masalah pabean tidak tertangani dengan baik. Dalam beberapa kasus, pemerintah tidak menerapkan aturan khusus yang berkaitan dengan peraturan bea cukai untuk barang bantuan bencana, meskipun ada keadaan mendesak.

Berkenaan dengan barang bantuan dan peralatan: makanan, obat-obatan, kendaraan darat dan peralatan telekomunikasi banyak sekali menimbulkan masalah dengan bea cukai. Misalnya penundaan serta pungutan dan pengenaan tarif yang sangat mahal. Masalah yang berkaitan dengan bea cukai dan telekomunikasi paling sering dialami oleh aktor kemanusiaan di lapangan.

Di tingkat internasional terdapat Instrumen *soft law* yang merekomendasikan negara untuk mempercepat penyampaian kiriman bantuan kemanusiaan dengan mengabaikan pembatasan impor dan ekspor; menyederhanakan dokumen yang terkait, membebaskan bea masuk, pajak dan biaya, dan mengizinkan pemeriksaan bea cukai di luar kantor dan jam kerja biasanya. Selain itu, terdapat pula *soft law* yang merekomendasikan beberapa langkah untuk mempercepat bantuan internasional, termasuk: menghilangkan

18. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Society, International standards on customs and disaster relief* (2006), 1.

persyaratan untuk sertifikat konsuler asal (*consular certificates of origin*), faktur dan lisensi impor/ekspor, mengurangi seminimal mungkin persyaratan dan pembatasan yang berkaitan dengan kebersihan dan perlindungan hewan; menginstruksikan pihak pabean dalam transit dan negara penerima bantuan untuk mempercepat proses; mendorong donor untuk segera memberitahukan penerima barang, memastikan dokumen barang yang terinci, dan segera mencari informasi kedatangan kiriman bantuan.

Ketentuan tentang fasilitasi bantuan kemanusiaan internasional juga terdapat dalam Perjanjian Internasional yang bersifat multilateral,<sup>19</sup> bilateral<sup>20</sup> and regional<sup>21</sup> yang mengikat; dan nota kesepahaman antara negara-negara dan organisasi internasional. Ketentuan ini juga dapat ditemukan dalam hukum tentang hak istimewa dan kekebalan,<sup>22</sup> dan standar perdagangan.<sup>23</sup> Perangkat hukum yang berkekuatan ini telah menciptakan hambatan serius dalam koordinasi upaya bantuan kemanusiaan yang efisien antara aktor-aktor internasional dan domestik. Oleh karena itu,

diperlukan seperangkat aturan hukum dan pedoman internasional untuk meningkatkan koordinasi antara aktor internasional dan aktor domestik.

## 7. Transit

Barang dan peralatan bantuan seringkali harus transit melalui wilayah satu atau lebih negara dalam perjalanannya ke negara yang terkena bencana. Dengan demikian, barang-barang tersebut harus melalui pengawasan pabean tambahan dan acapkali mengalami penundaan pengiriman. Sebagai contoh, pengiriman makanan oleh Federasi Internasional ke Burkina Faso diblokir selama empat hari di kantor pabean Niger selama terjadinya krisis pangan Tahun 2006. Banyak instrumen IDRL menyerukan percepatan proses kepabeanan dan pembebasan pungutan menuju negara-negara transit serta negara yang terkena dampak. Seruan ini misalnya terdapat juga dalam Resolusi Majelis Umum PBB 46/182 (*UN General Assembly Resolution 46/182*), Konvensi Bantuan Nuklir (*Nuclear Assistance Convention*),

19. For example, *Tampere Convention*, art 9 on removal/reduction of regulations restricting the import, export or transit of telecommunications equipment; *Kyoto International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*, opened for signature 18 May 1973, (entered into force 25 September 1974), amended by protocol 26 June 1999: reduced formalities/waived duties and fees; *Convention on Temporary Admission*, opened for signature 26 June 1990, (entered into force 27 November 1993), Annex: allows temporary admission of goods imported for humanitarian purposes to be without duties/taxes/restrictions; *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*, opened for signature 26 September 1986, (entered into force 26 February 1987), art 8: calls for waiver of customs duties on the property and equipment of international relief providers.

20. For example, *Convention between the French Republic and the Federal Republic of Germany on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents* (1997), art 5.

21. For example, *Inter-American Convention to Facilitate*

*Disaster Assistance* (1984), art 5; *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (2005), art 14; *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters* (1998), art 10.

22. For example, *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, opened for signature 13 February 1946, (entered into force 17 September 1946), art 18(g): grants many exemptions, including from customs duties and restrictions with regard to property and assets imported or exported for official use and for the personal use of officials.

23. For example, the vast majority of state parties to the WTO and *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) have agreed to lower trade barriers (tariffs/duties/restrictive customs practices). However, preferences are often given to products depending on origin, especially to least developed countries, customs unions (European Economic Area, Southern Africa Customs Union), regional free trade areas (NAFTA, ASEAN), and bilateral free trade agreement signatories.

Perjanjian ASEAN (*the ASEAN Agreement*), Perjanjian Arab (*the Arab Agreement*), dan Konvensi Inter-Amerika (*the Inter-American Convention*).

## 8. Telekomunikasi dan Peralatan IT

Sarana telekomunikasi dan peralatan teknologi informasi (TI) berperan penting untuk menjamin efektivitas operasi tanggap bencana. Sayangnya, hambatan hukum untuk impor dan penggunaan peralatan tersebut dalam operasi tanggap bencana bahkan bisa lebih sulit daripada impor makanan. Impor peralatan telekomunikasi dan akses ke jaringan dan bandwidth seringkali masih menghadapi rintangan administratif dan penundaan yang sangat lama sehingga para aktor kemanusiaan tidak dapat melakukan komunikasi yang efektif sampai bencana selesai. Banyak masalah yang muncul berkaitan dengan penggunaan teknologi yang lebih baru, seperti telepon satelit, Aperture Terminals Sangat Kecil (*Very Small Aperture Terminals /VSAT*) dan komputer. Namun, masalah juga muncul dalam impor dan penggunaan teknologi yang lebih tua, khususnya radio VHF, yang tetap menjadi alat penting bagi banyak penyedia bantuan internasional. Isu-isu penting lainnya yang berkaitan dengan telekomunikasi dalam penanggulangan bencana internasional adalah masalah perizinan dan ketersediaan frekuensi, *bandwidth* dan akses satelit di negara yang terkena dampak.

## 9. Makanan, Obat-Obatan, Kendaraan dan Mata Uang

Impor pangan diatur dengan ketat oleh hukum domestik. Kompleksitas hukum dan peraturan mengenai makanan dan obat-obatan mengharuskan adanya kontrol yang ketat terhadap makanan dan obat-obatan yang akan masuk ke suatu negara. Akibatnya, impor bantuan pangan untuk bencana mengalami keterlambatan atau terhambat prosedur birokrasi. Keterlambatan impor bahan pangan untuk korban bencana, kadangkala disebabkan oleh aktor kemanusiaan internasional yang

mengabaikan standar yang telah ditentukan. Misalnya, setelah tsunami di Indonesia 2004, petugas bea cukai mendapati sejumlah makanan kedaluwarsa dalam paket bantuan kemanusiaan yang telah diterima, beberapa diantaranya dengan tanggal kadaluwarsa lebih dari satu tahun.

Impor obat-obatan dan peralatan medis juga umumnya dikenakan pembatasan yang sangat spesifik. Obat penghilang rasa sakit dan narkotika adalah obat-obatan yang paling sulit untuk diimpor. Obat terkadang tidak dapat diimpor ke negara-negara tertentu kecuali mereka sebelumnya telah terdaftar di sana atau tidak bisa diproduksi di dalam negeri. Jelas, keterlambatan kedatangan obat dan peralatan medis yang diperlukan dapat berimplikasi buruk pada pemulihan orang-orang yang terkena dampak bencana.

Penetapan bea dan pungutan/tarif terkadang dinaikkan untuk mendorong pembelian kendaraan lokal. Namun, operasi pemulihan dan rekonstruksi dalam lingkungan wilayah yang terkena bencana seringkali membutuhkan kendaraan khusus yang tidak tersedia dalam jumlah yang cukup dan kualitas yang memadai di negara yang terkena dampak. Impor kendaraan merupakan salah satu masalah pabean terbesar. Setelah tsunami di Indonesia 2004, pada periode awal badan bantuan kemanusiaan diizinkan untuk mengimpor kendaraan dengan dibebaskan dari bea masuk dan tanpa melalui prosedur pabean yang berlaku, tapi fasilitas ini kemudian dihentikan. Penghentian fasilitas ini menimbulkan tertundanya pengiriman bantuan, meningkatnya biaya dan menimbulkan kesulitan operasional bagi para aktor internasional.

Kebanyakan negara juga mengatur secara ketat masuknya warga asing dan pertukaran mata uang asing. Keprihatinan tentang pencucian uang dan khususnya terorisme telah menyebabkan sejumlah negara memperketat aturan mengenai arus mata uang, sebagaimana diatur dalam Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme (*International Convention for the Suppression of Financing for Terrorism*) Tahun 2002. Gugus Tugas Aksi Keuangan tentang