

Refleksi tentang Peran Klaster Nasional Pengungsian dan Perlindungan (Klasnas PP) dalam Penanggulangan COVID-19

Ahli CBDRM/PRBBK SiaP Siaga Kristanto *Sinandang merefleksikan mengapa sistem kluster penting untuk penanggulangan bencana di Indonesia.*

Pendekatan kluster dikenalkan di tingkat global sebagai bagian dari reformasi kemanusiaan pada 2005. Di Indonesia sendiri, sistem ini pertama kali dikenalkan saat respons Gempa Yogya pada 2006. Pemerintah Indonesia dan masyarakat sipil mengadopsi dan menyesuaikan pendekatan ini dalam melakukan tanggap darurat. Pemerintah (dalam hal ini, Badan Nasional Penanggulangan Bencana/BNPB) mengeluarkan Keputusan Kepala BNPB No. 173/2014 yang mengatur tentang sistem kluster ini dan menekankan komitmen penggunaan sistem saat kondisi darurat dan untuk mengembangkan versi Indonesia dari sistem tersebut, termasuk memutuskan kategori kluster. Ada delapan kluster: Pendidikan, Kesehatan, Pencarian dan Penyelamatan, Logistik dan Perlengkapan, Pengungsian dan Perlindungan, Struktur dan Infrastruktur, Ekonomi dan Pemulihan Dini.

Koordinator dan Wakil Koordinator Kluster Pengungsian dan Perlindungan adalah Kementerian Sosial (Kemensos) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Kemensos mengesahkan kluster ini dengan Keputusan Menteri Sosial No. 26/2015 tentang Pedoman Koordinasi Kluster Pengungsian dan Perlindungan, yang memberi mandat untuk meningkatkan koordinasi antar aktor pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta untuk memobilisasi sumber daya dalam memenuhi hak dan menyediakan perlindungan untuk mereka yang terdampak bencana secara komprehensif dan bertanggung jawab.

Ketika dibandingkan atau diselaraskan dengan sistem kluster global, Klaster Nasional Pengungsian dan Perlindungan ini mencakup empat kluster global secara bersamaan: Perlindungan; Hunian; Air, Sanitasi dan Kesehatan Lingkungan (WASH); dan Koordinasi Kamp dan Manajemen Kamp (CCCM).¹

Sebuah kajian yang dilakukan pada 2016 menunjukkan bahwa, secara struktur, interkoneksi ini secara inheren lemah. Terlebih, menurut kajian tersebut, untuk memastikan bahwa ia berfungsi baik, sistem kluster global dirancang berdasarkan sistem kemanusiaan global yang sudah ada. Logikanya, setiap negara yang mengadopsi sistem kluster harus merancang sistem tata kelolanya sendiri. Artinya, walau relatif mudah bagi UNICEF untuk mengambil alih kluster WASH di bawah sistem global, bagi Pemerintah Indonesia fungsi dan tanggung jawab terkait WASH umumnya dibagi ke beberapa kementerian/ lembaga. Oleh karena itu, kendali kualitas air bisa berada

di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Kementerian Kesehatan sedangkan infrastruktur air bisa menjadi tanggung jawab Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan bangunannya menjadi mandat dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Fungsi koordinasi kesadaran publik tentang pengelolaan sampah dan kesehatan lingkungan juga akan terbagi. Artinya akan ada setidaknya setengah lusin kementerian yang memiliki mandat untuk WASH, sehingga lebih rumit untuk mengenali siapa yang akan menjadi koordinator (pemimpin). Hal yang sama juga terjadi pada kluster lain seperti Hunian, CCCM dan Pemulihan Dini.

Koordinasi internal dan eksternal

Data terkini menunjukkan Klaster Nasional Pengungsian dan Perlindungan (KlasNas PP) memiliki 140 organisasi mitra di 34 provinsi di seluruh Indonesia, terdiri dari LSM nasional dan lokal, LSM internasional, badan PBB, universitas/ pusat penelitian, masyarakat, dan Palang Merah Indonesia. Beberapa organisasi ini lebih aktif dan pro-aktif mendukung Kemensos dalam koordinasi kluster. Untuk fasilitasi koordinasi secara keseluruhan, Kemensos didukung Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM).

Namun, tidak mudah untuk mengkoordinasi kluster seperti Klasnas PP karena ukuran dan banyaknya aktivitas yang dilakukan. Kluster ini terdiri atas delapan sub-kluster dan dua kelompok kerja seperti bisa dilihat di Gambar 1.

Respons yang dijalankan oleh masing-masing sub-kluster saat darurat memerlukan strategi yang jelas untuk melengkapi kerja dari sub-kluster lainnya.

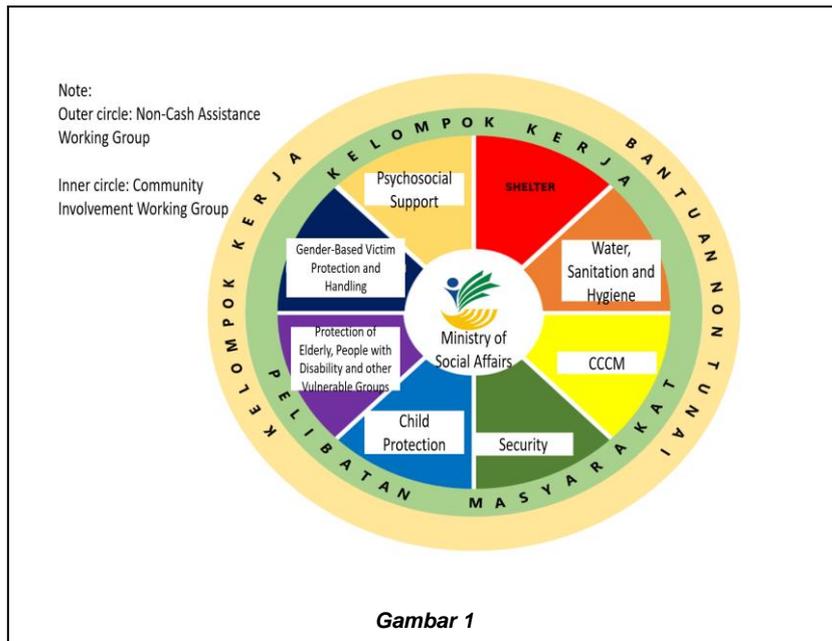
Tentang SIAP SIAGA

SIAP SIAGA adalah sebuah program lima tahun antara Pemerintah Indonesia dan Australia. Program ini bertujuan untuk meningkatkan penanggulangan bencana dan ketahanan masyarakat di Indonesia serta di Regional Indo-Pasifik. Pendekatan kami terukur, reflektif dan progresif yang membantu kami memberikan hasil terbaik untuk DFAT dan masyarakat Indonesia.

Pada praktiknya, masing-masing sub-klaster cukup dewasa dan memiliki otonomi untuk menjalankan aktivitasnya sendiri, sehingga peran Kemensos sebagai koordinator lebih ke fasilitasi dan mendorong kontribusi dari setiap sub-klaster. Di tingkat klaster, satu strategi telah disepakati seperti tercermin dari akronim **WADAH SINERGI**, yaitu strategi manajemen anggota dan mitra dari Klasnas PP terkait aktivitas yang dilakukan oleh sub-klaster dan kelompok kerja.¹

Fungsi-fungsi Klasnas PP Lainnya

Klasnas PP telah menetapkan sub-klaster memiliki fungsi-fungsi berikut ini:



Gambar 1

1. Dukungan koordinasi: mengkoordinasi anggota dan mitra dan berkontribusi pada platform koordinasi yang lebih besar.
2. Mobilisasi sumber daya: melakukan mobilisasi sumber daya manusia, finansial, dan lain-lain yang relevan untuk membantu pemenuhan kebutuhan respons.
3. Dukungan teknis: menyediakan dukungan teknis/pendampingan untuk tim respons.
4. Kapasitas Tambahan (*Surge*): bilamana perlu dan pada tahap awal kedaruratan untuk memberikan dukungan tambahan untuk respons bencana oleh aktor operasional tanpa kehilangan niat untuk tetap membangun kapasitas aktor (lokal).

Fungsi-fungsi di atas juga diterapkan oleh Klaster Logistik, dimana Kemensos duduk sebagai Wakil Koordinator dan terlibat dalam perancangan dan adopsi Deskripsi Tugas dan Tanggung Jawab Klaster Logistik yang termasuk artikulasi dari fungsi-fungsi yang disebutkan di atas.

Peran Kemensos dalam Respons COVID-19

Tim Percepatan Respons COVID-19 di Kementerian Sosial didirikan dengan Keputusan Menteri Sosial Nomor 861/1/KP.08.01/3/2019 Tahun 2020 dan memiliki tugas berikut ini:

- a. Menyiapkan dan membuat rencana operasional pencegahan dan respons COVID-19.
- b. Memantau personel dan penerima manfaat sehubungan dengan pencegahan dan penyebaran COVID-19.
- c. Mengkoordinasikan dan mengendalikan penerapan aktivitas pencegahan dan respons COVID-19.
- d. Mengarahkan segala bentuk sumber daya untuk aktivitas pencegahan dan respons COVID-19.
- e. Melaporkan penerapan aktivitas di atas ke Kementerian Sosial

Kelima tugas di atas dilaksanakan lewat operasi di delapan area aktivitas. Salah satu area aktivitas adalah aktualisasi peran Kemensos dalam pencegahan dan respons COVID-19, lewat mobilisasi pilar-pilar sosial (pekerja sosial, TAGANA (lihat di bawah), TKSK (Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan), Karang Taruna, dan mahasiswa Politeknik Kesejahteraan Sosial Bandung). Sehubungan dengan aktivitas dan peranan dari panduan dan sumber daya, Kemensos, selaku Koordinator Klasnas PP, tidak dibatasi hanya pada sumber daya dari pilar-pilar ini namun juga bisa menggunakan sumber daya lain dari anggota dan mitra Klasnas PP.

Pembelajaran dari Respons COVID-19 oleh Klasnas PP *Harmonisasi Komunikasi dan perpesanan*

Salah satu keuntungan pendekatan klaster adalah bahwa setiap klaster memiliki mandat untuk memobilisasi sumber daya: manusia, finansial dan jenis sumber daya lain yang terkait dengan area tanggung jawab klaster tersebut yang dapat membantu pemenuhan kebutuhan tanggap bencana. Respons dari wawancara dengan anggota klaster saat respons COVID-19 cukup bervariasi: ada anggota yang mengklaim bahwa mobilisasi sumber daya finansial oleh anggota Klasnas PP sudah bagus dalam hal jumlah aktivitas dan area cakupan, lainnya

¹ Emergency Response Preparedness in Indonesia: A Consultation Report prepared for the Humanitarian Country Team, April 2016

mengatakan bahwa capaian ini belum maksimal karena banyak celah dalam koordinasi di tingkat sub-nasional yang belum sepenuhnya ditangkap dan diselesaikan.

Namun satu hal yang jelas terkait mobilisasi sumber daya adalah tantangan yang luar biasa dari bencana ini. Bencana sering terjadi di Indonesia; dan betul bahwa klaster yang ada telah bekerja bersama dan punya strategi dan rekomendasi yang bagus, namun pada akhirnya, bencana ini perlu ditangani sendiri oleh masyarakat. Oleh karenanya, dalam bencana ini mobilisasi usaha komunikasi dan berbagi pesan untuk masyarakat harus dijadikan prioritas utama. **Pendekatan klaster memiliki keuntungan bahwa ia memastikan adanya satu suara dan kesamaan pendekatan oleh anggota/mitra klaster.** Memperjuangkan pesan yang sama akan membuat perbedaan besar dan hal ini harus dimanfaatkan.

Namun, Rencana Operasional/Aksi yang disiapkan untuk memastikan 'satu suara' dalam komunikasi dan pesan belum dipakai sebagai rujukan dalam diskusi, implementasi, dan pemantauan. Satu halangan utama adalah adanya **kekurangan data yang menimbulkan kemacetan dalam manajemen informasi.** Pemetaan celah kebutuhan tidak bisa dilakukan dan menyebabkan keputusan terkait kebutuhan dilakukan secara sporadis berdasarkan informasi yang tersedia, yang seringkali tidak lengkap.

Peningkatan proses manajemen pengetahuan

Anggota Klasnas PP menghasilkan **serangkaian panduan untuk mempersiapkan dan merespons Covid-19.** Ada setidaknya 19 panduan, termasuk Panduan Distribusi Bantuan Non Tunai, Panduan Hunian Isolasi Berbasis Masyarakat, dan Panduan Keterlibatan Masyarakat, Prosedur Berbagi Data. Namun, **pembuatan panduan ini tidak disertai dengan rencana diseminasi yang baik** dan oleh karena itu dampak dari panduan ini minimal. Hal ini tercermin dari banyaknya pertanyaan yang muncul dari lapangan tentang panduan pada beberapa topik yang sudah dibuat dan diluncurkan secara resmi, walau sebagian besar dibagikan melalui kanal-kanal komunikasi seperti WhatsApp. Diseminasi diperlukan tidak hanya untuk anggota dan mitra Klasnas PP, namun juga bagi pihak eksternal, serta unit-unit lain di Kemensos yang belum terlibat di klaster. Satu saran praktis adalah agar beragam panduan ini untuk dipublikasikan di berbagai media Kemensos, untuk menjangkau pemirsa publik yang lebih luas serta staf Kemensos sendiri.

Manajemen Data untuk peningkatan keselarasan program bantuan sosial

Peran penting lain dari Klasnas PP adalah pada Bantuan Non-Tunai bagi program bantuan sosial yang ada sekarang. Bantuan ini diberikan untuk memenuhi dan memastikan kebutuhan dasar serta meningkatkan standar hidup penerima manfaat program bantuan sosial tersebut. Beberapa program bantuan sosial untuk masyarakat adalah: Program Indonesia Pintar (PIP), Jaminan Kesehatan Nasional (JKN-KIS), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Bansos Rastra (Bantuan Sosial Beras)/Bantuan Non-Tunai Pangan utamanya dikelola Kemensos. Dalam respons COVID-19, **program-program ini menjadi inti komitmen pemerintah bagi sistem perlindungan sosial adaptif (PSA).** PSA menciptakan jaring pengaman yang akan membantu pemulihan mata pencaharian individu dan mengurangi krisis rumah tangga yang disebabkan oleh hilangnya peluang ekonomi lebih jauh lagi.

Banyak organisasi/institusi kemanusiaan yang mengerjakan bantuan non-tunai atau bantuan tunai dan voucher (CVA) telah bergabung dengan Kelompok Kerja BaNTu(Pokja BaNTu), salah satu instrumen Klasnas PP, untuk merancang strategi implementasi bantuan non-tunai di Indonesia, khususnya oleh organisasi/institusi kemanusiaan non-pemerintah. Salah satu tantangan terbesar adalah **bagaimana menyinergikan beragam program BaNTu yang dijalankan oleh organisasi non-pemerintah dengan program bantuan sosial pemerintah, khususnya terkait dengan data penerima manfaat dan intervensi tematis untuk mengurangi risiko tumpang tindih di antara para donor.** Hal ini masih menjadi isu terus berlanjut, dan studi lebih lanjut untuk melihat ketepatan penggunaan program perlindungan sosial yang ada sekarang sebagai modalitas bantuan kemanusiaan diperlukan.

Keselarasan dukungan teknis pemerintah dan non-pemerintah di masyarakat

Klasnas PP juga memberi pendampingan dan dukungan teknis untuk tim yang menjalankan respons darurat di masyarakat. Saat respons COVID-19 dan dalam konteks Klasnas PP, Taruna Siaga Bencana (**TAGANA**²) dan kantor dinas sosial daerah yang memimpin unit respons ini. Sudah ada banyak aktivitas dukungan teknis yang dilakukan oleh TAGANA sebagai penanggap pertama (*first responder*), termasuk pelatihan tentang hunian, pelokalan CCCM, dan diseminasi panduan. Namun, dengan banyaknya aktor ini, pemerintah dan non-pemerintah, di dalam kelompok, **lebih banyak penyelarasan dalam mengurutkan, penjadwalan dukungan teknis** diperlukan.

Rekomendasi lain termasuk **peningkatan proses koordinasi** antara sub-klaster terkait aktivitas bantuan teknis. Isu lain yang perlu dipikirkan adalah apakah dukungan yang diberikan didorong oleh kebutuhan (didorong oleh permintaan) atau kapasitas mitra yang ada (didorong oleh pasokan).

² Lihat Laporan Pembelajaran SIAP SIAGA No. 4 tentang Peran TAGANA dalam Respons COVID-19.

Definisi ‘bencana’

Ketika **COVID-19 dinyatakan sebagai bencana non-alam, hal tersebut mempersulit peran dan kontribusi Klasnas PP dalam respons pemerintah secara luas**. Manajemen dan respons bencana nasional terhadap bencana non-alam berada di bawah direktorat lain. Koordinator dan partisipan Klasnas PP dibatasi interaksi dan pertemuannya dengan direktorat lain yang tidak begitu mengenal mereka – selain juga masih adanya pembatasan sosial. Koordinator Klasnas PP di Kemensos adalah Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam (PSKBA), sedangkan perwakilan Kemensos di Gugus Tugas COVID-19 Nasional bukanlah koordinator Klasnas PP.

Lebih lanjut, respons Klasnas PP juga dipengaruhi oleh fakta bahwa **COVID-19 adalah bencana yang terjadi secara lambat (*slow-onset*), bukan secara cepat (*rapid-onset*)**. Ketika anggota Klasnas PP ditanyai tentang sub-fase pada respons bencana COVID-19, sesuai Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana (lihat SKPDB³), tanggapannya bervariasi. Beberapa merasa bahwa sub-fase cukup jelas sedang yang lain tidak begitu jelas melihat perubahan atau pernyataan yang jelas tentang sub-fase ini.

Sudah jelas bahwa sekarang Indonesia sudah lebih baik mempersiapkan diri bagi bencana cepat (*rapid-onset*) dibandingkan dengan bencana yang lambat (*slow-onset*). Pemerintah dan pemangku kepentingan dari masyarakat sipil juga tidak akan bergerak kecuali satu fase tertentu diputuskan, karena mereka kurang jelas tentang apa yang dikerjakan dan siapa yang punya otoritas dan kapan. Tambahan, faktor lain yang menyebabkan bencana ini lebih kompleks adalah bahwa tidak ada fokus geografis sub-nasional yang spesifik. Dalam bencana seperti gempa atau banjir, tim nasional dapat dikirim dengan otoritas dan anggaran nasional, namun hal ini tidak bisa diterapkan untuk bencana dengan skala ini.

Kesimpulan: Kepastian dan Ruang Koordinasi dan Sinergi

Masukan dari para anggota Klasnas PP berpusat pada keuntungan dan hasil dari klaster ini selama respons COVID-19, yang lebih besar daripada kekurangan yang perlu ditangani. Klasnas PP telah menunjukkan bahwa sistem klaster dapat berjalan baik dan menguntungkan dalam lingkungan tanggap bencana yang sangat kompleks dan selalu berubah, dan kebanyakan anggota memuji capaian klaster karena adanya kepemimpinan yang ditunjukkan oleh para koordinator, termasuk Kemensos.

Pada saat Rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana (RPKB),⁴ sering dirujuk sebagai Kerangka Kerja Respons Bencana Nasional, belum tersedia dan tidak ada kejelasan tentang Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana (SKPDB), peran klaster menjadi lebih penting dalam menyediakan kerangka kerja untuk organisasi yang berpartisipasi. Prediksi penting bagi para aktor kemanusiaan, khususnya bagi mereka yang bekerja di isu pengungsian dan perlindungan. Gerakan bersama yang dipandu oleh tujuan bersama dan diwujudkan dengan koordinasi optimal akan menghasilkan tanggap bencana yang lebih efektif. Seperti digambarkan oleh salah satu aktivis klaster, “bernyanyi dengan nada yang sama” akan membawa perbedaan besar dan hal ini harus dimanfaatkan. Saat ada mekanisme koordinasi respons bencana yang berbasis sistem, seperti SKPDB dan RPKB, sudah ada, sistem klaster akan menjadi elemen utama yang akan memfasilitasi implementasi suprasistem ini.

³ Peraturan Kepala BNPB Nomor 3/2016 tentang Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana (SKPDB) menyebutkan tiga sub-fase: kesiapsiagaan bencana, tanggap darurat dan transisi dari fase darurat ke pemulihan.

⁴ RPKB dimandatkan oleh UU Nomor 24 / 2007 tentang Penanggulangan Bencana, khususnya Pasal 45, Ayat 1 dan 2.

For more information:

SIAP SIAGA - C/O Palladium Indonesia

Ratu Plaza Building, Jl. Jend. Sudirman, Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10270.

Phone: +62 0217206616 Loui Thenu – Communications and Public Affairs Adviser

loui.thenu@thepalladiumgroup.com