



GRAHA ILMU



ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Editor:

June Cahyaningtyas & Ludiro Madu



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR EDITOR	v
KATA PENGANTAR KEPALA BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA	ix
DAFTAR ISI	xi
BAGIAN I: BENCANA DAN <i>DISASTER DIPLOMACY</i>	1
1. Penanggulangan Bencana Sebagai Diplomasi <i>Soft Power</i> Indonesia -Syamsul Maarif-	1
2. Kompleksitas Hubungan Dua Korea dan <i>Disaster Diplomacy</i> : Belajar dari Bantuan Bencana Korea Selatan Terhadap Korea Utara -Erna Kurniawati-	11
3. Penanganan Bencana Alam dalam Wacana Pembangunan <i>ASEAN Community</i> 2015 -Anik Yuniarti-	17
4. Peran Bencana Tsunami dalam Resolusi Konflik Antara GAM dan Pemerintah RI: Promosi Perdamaian Positif Melalui Kerjasama Internasional -Ludiro Madu-	29
BAGIAN II: BANTUAN KEMANUSIAAN DALAM BENCANA	37
5. Bantuan Kemanusiaan dalam Kerangka Diplomasi Publik Amerika Serikat -Sri Issundari-	37
6. Etika Bantuan Kemanusiaan: Politisasi Bantuan Kemanusiaan Bencana Gempa Haiti, 2010 -Tri Fitriani Puspitasari-	43
7. <i>Humanitarian Assistance</i> dan Kebijakan Negara -Iva Rachmawati-	49
BAGIAN III: BENCANA DAN ISU KEAMANAN	57
8. Bencana Alam dan Aspek Keamanan Non-Tradisional dalam Perspektif Regional ASEAN -Aryanta Nugraha-	57
9. Bencana, Efek Media, dan Konflik: Pengalaman Indonesia dan Sri Lanka Pasca Bencana Tsunami 2004 -June Cahyaningtyas-	67
10. Perempuan dan Bencana Alam: Korban atau Agen Pembangunan? -Machya Astuti Dewi-	75

BAGIAN III: Bencana dan Isu Keamanan

8

Bencana Alam dan Aspek Keamanan Non-Tradisional dalam Perspektif Regional ASEAN

-Aryanta Nugraha-

Pendahuluan

Kawasan Asia Tenggara merupakan wilayah yang sangat rentan terhadap berbagai macam bentuk bencana alam, mulai dari gempa bumi, banjir, kekeringan bahkan tsunami. Ditambah lagi dengan kemungkinan dampak perubahan iklim, potensi bahaya bencana alam semakin mengancam baik dari intensitas maupun *magnitude*-nya. Berdasarkan perhitungan International Disaster Database (EM-DAT) antara periode 1980-1989 dengan periode 1999-2009 terjadi peningkatan jumlah gempa di seluruh dunia dari 1.690 menjadi 3.886. Lebih dari 45% bencana alam tersebut terjadi di kawasan Asia-Pasifik (EM-DAT, 2009). Kawasan Asia Tenggara juga merupakan area dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi. Fakta ini semakin menambah potensi resiko kerugian nyawa maupun harta benda apabila setiap saat bencana alam terjadi.

Dalam menghadapi resiko bencana alam, kemampuan setiap negara di kawasan sangat berbeda. Kondisi ekonomi tiap negara yang sangat senjang antara negara yang kaya dengan negara miskin mempengaruhi kemampuan setiap negara dalam mengembangkan kemampuan dan teknologi tanggap bencana. Padahal dalam banyak kasus ditunjukkan bahwa bencana alam tidak hanya memiliki dampak kerusakan dan kerugian jangka pendek tetapi juga dampak jangka panjang dan mendalam terhadap pembangunan. Bencana alam berpotensi memiskinkan negara-negara yang mengalaminya, misalnya penurunan tingkat GDP akibat terganggunya aktivitas ekonomi, meningkatnya jumlah hutang luar negeri dan defisit fiskal. Masyarakat yang terkena bencana juga akan cenderung berada dalam situasi yang miskin dan sulit terlepas dari lingkaran setan kemiskinan akibat bencana alam. Dalam situasi hubungan antar negara yang semakin saling tergantung goncangan ekonomi secara drastis di suatu negara akibat bencana alam berpotensi menimbulkan dampak buruk terhadap perkonomian negara lain.

Ancaman dan resiko serius bencana alam telah menjadi bahan diskusi serius diantara akademisi dan para pengambil kebijakan. Isu ini sekarang telah ditempatkan menjadi bagian dari ancaman baik terhadap *well being* masyarakat maupun integritas negara sehingga perlu ditangani secara cepat dan komprehensif. Caballero-Anthony misalnya menempatkan bencana alam sebagai salah satu bentuk ancaman keamanan non-tradisional, setara dengan persoalan degradasi lingkungan, pandemi, trafiking manusia dan obat terlarang, pembajakan dan kriminalitas transnasional (Callabero-Anthony, 2006)

Berdasarkan cara pandang yang demikian, dalam konteks kerja sama negara-negara di kawasan Asia Tenggara, penguatan kerja sama regional dalam rangka mengatasi bencana alam menjadi sangat krusial. sejak berdiri ASEAN telah terlibat dalam pengelolaan bencana. Meski demikian, fokus penting pada bencana alam baru dimulai sejak

disepakatinya pendirian ASEAN *Committee on Disaster Management* (ACDM) pada awal tahun 2003. Selanjutnya ASEAN mengadopsi ASEAN *Regional Program on Disaster Management* 2004-2010. Untuk meningkatkan koordinasi respons terhadap bencana, dalam kerangka kerja sama politik-keamanan dan sosio-kultural, ASEAN pada akhir tahun 2009 meratifikasi *Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER).

Paper ini akan mendiskusikan bagaimana perkembangan kerjasama regional ASEAN dalam menyikapi isu bencana alam sebagai salah satu bentuk ancaman keamanan non-tradisional di kawasan Asia Tenggara. Paper ini dibagi ke dalam dua bagian. Bagian pertama akan menunjukkan mengapa bencana alam telah menjadi bagian dari ancaman keamanan non-tradisional. Bagian kedua akan membahas mengenai bagaimana perkembangan kerjasama dalam manajemen bencana di Asia Tenggara.

Bencana Alam dan Ancaman Keamanan Non-tradisional

Kawasan Asia Tenggara secara geografis terletak di belahan yang paling rentan terhadap bencana alam. Asia Tenggara terbentang diantara beberapa lapisan tektonik yang paling sering menimbulkan gempa bumi, letusan gunung berapi dan bahkan tsunami. Kawasan ini juga terletak diantara dua samudera, samudera Hindia dan Pasifik yang sering menyebabkan munculnya angin topan. Hampir setiap negara di kawasan ini memiliki sejarah panjang kehancuran akibat bencana alam yang menyebabkan korban nyawa maupun harta benda. Hampir semua bentuk bencana alam pernah menerpa kawasan ini seperti misalnya angin topan, banjir, gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, tanah longsor, kebakaran hutan dan bencana kekeringan.

Topan badai tropis merupakan bencana yang umum terjadi di kawasan dan menyebabkan efek merusak lanjutan selain korban jiwa seperti rusaknya pertanian dan infrastruktur, banjir dan tanah longsor. Misalnya pada bulan Mei 2008, badai Nargis di Myanmar menyebabkan lebih dari 80 ribu korban jiwa dan menyebabkan lebih dari 2,5 juta orang terkena dampak langsung. Kerugian ekonomi diperkirakan lebih dari 4 miliar dollar ditambah lagi lebih dari 600 ribu hektare tanah pertanian dan jutaan hewan ternak tersapu banjir. Masih di tahun 2008, pada bulan Juni badai Fengshen menerpa Filipina dan menyebabkan lebih dari 500 orang meninggal dan menyebabkan 4 juta orang terkena dampak langsung. Pada bulan Oktober tahun 2009 Filipina sekali lagi dilanda badai yang menyebabkan lebih dari 530 korban jiwa dan kerugian ekonomi hampir setengah miliar dollar (APDR, 2010). Selain badai tropis beberapa bencana alam besar yang terjadi diantaranya: tsunami di samudera Hindia pada 26 Desember 2004, gempa bumi di Yogyakarta pada bulan Mei 2006, Kekeringan di Vietnam tahun 1997, letusan gunung Pinatubo Filipina tahun 1991, banjir di Vietnam tahun 2007 dan kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia. Ditambah lagi dengan kemungkinan dampak perubahan iklim, frekuensi bencana alam diperkirakan akan semakin meningkat.

Berdasarkan data dari EM-DAT, dalam kurun waktu 1980-2009, kawasan Asia Tenggara mengalami lebih dari 1.060 kali bencana alam. Angka ini masih di bawah angka kawasan Asia Barat dengan 1.283 kejadian, namun karena kepadatan populasi, korban jiwa dan kerugian ekonomi di Asia Tenggara juga tidak kalah signifikan. Tabel di bawah ini menunjukkan intensitas bencana alam di Asia Tenggara dan estimasi kerugian yang ditimbulkannya.

Tabel 1. Kejadian Bencana alam dan dampaknya di negara-negara anggota ASEAN 1980-2009

Negara	Intensitas	Korban Jiwa	Populasi yang terdampak (dalam ribuan)	Estimasi kerugian (dalam juta dollar)
Brunei Darussalam	1	0	0	4
Kamboja	30	1,959	16,404	518
Indonesia	312	191,164	17,545	22,582
Filipina	349	32,578	109,423	7,168
Laos	30	945	3,998	337
Malaysia	58	1,239	579	1,723

Negara	Intensitas	Korban Jiwa	Populasi yang terdampak (dalam ribuan)	Estimasi kerugian (dalam juta dollar)
Myanmar	25	139.095	3.315	2.726
Singapura	3	36	2	0
Thailand	101	11.730	53.762	5.983
Vietnam	152	15.914	67.735	7.180
Total	1,061	394.660	272.763	48.220

Diadaptasi dari: Asia Pacific Disaster Report. 2010. Avoiding the Unmanageable; Accelerating Disaster Vulnerability Reduction and Resilience Building in Asia and the Pacific, September

Tabel 2. Jenis dan level bencana di negara-negara anggota ASEAN

Negara	Jenis Bencana dan tingkat bahaya		
	Tinggi	Sedang	Rendah
Filipina	Badai, banjir, tanah longsor, tsunami, gempa bumi	Letusan gunung	Kekeringan
Indonesia	Gempa bumi, Tsunami	Kebakaran hutan, kekeringan, banjir, letusan gunung, angin topan	Tanah longsor, badai
Kamboja	Banjir	-	Badai, kekeringan
Laos	Banjir	Kekeringan, kebakaran hutan	badai
Malaysia	Banjir, kekeringan	Badai, Tsunami,	Kebakaran hutan, tanah longsor
Myanmar	Kebakaran hutan, tanah longsor	Badai, banjir, kekeringan	-
Thailand	Banjir	Badai, kekeringan, tanah longsor, kebakaran hutan	Angin topan
Vietnam	Tsunami, tanah longsor	Topan, banjir	Kekeringan, gempa bumi, kebakaran hutan

Sumber: Shesh Kanta Kafle.2005. A Framework for Community-Based Disaster Risk Management in South East Asia. www.wyf.org.my/2005/Shesh%20Kanta%20Kafle%20.doc

Bagaimanapun bentuk dan *magnitude*-nya, bencana alam tidak hanya menyebabkan kerugian ekonomi dan korban jiwa tetapi juga memiliki dampak yang mendalam dan berkepanjangan terhadap pembangunan manusia (*human development*). Dalam jangka pendek musibah bencana alam terutama dipandang sebagai kejadian darurat yang membutuhkan respon kemanusiaan yang lebih difokuskan pada upaya penyelamatan dan pemenuhan kebutuhan dasar bagi para korban. Namun dalam jangka menengah dan panjang, terlebih lagi apabila intensitas bencana alam cukup tinggi, musibah ini meninggalkan warisan kemiskinan yang berpotensi menghambat pembangunan ekonomi. Korban nyawa menyebabkan kehilangan modal manusia (*human capital*), kerusakan fisik berdampak pada kerugian infrastruktur dan terhambatnya aliran ekonomi yang pada akhirnya akan bermuara pada dampak negatif terhadap makro ekonomi mulai dari deficit fiskal, utang luar negeri bahkan tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara. Sebagai contoh, bencana badai Nargis di Myanmar dan tsunami di Indonesia menyebabkan kerugian ekonomi lebih dari 4 miliar dollar (Sabandar, 2010). Kelompok miskin, perempuan dan anak merupakan kelompok yang paling

rentan terhadap dampak bencana alam. Dalam kasus badai Nargis misalnya, lebih dari 60% korban tewas adalah kaum perempuan.

Pemikiran mengenai bencana telah mengalami perubahan dratis dari semata-mata goncangan eksternal "cobaan Tuhan" yang tidak bisa diprediksi dan diantisipasi menjadi ancaman, resiko dan kerentanan dari fenomena alam terhadap kehidupan manusia yang bisa dikontrol dan dimitigasikan. Berkaitan dengan keamanan manusia, suatu bencana alam merupakan sebuah resiko yang harus diterima-suatu krisis yang berada diluar kemampuan suatu masyarakat untuk mengatasinya dengan sumber daya mereka sendiri. Bencana berbeda dengan kecelakaan, dimana kejadian kecelakaan umumnya bisa diatasi dengan sumber daya sendiri. Oleh karena itu bencana merupakan isu sosial yang berkaitan dengan resiko yang dihadapi oleh suatu masyarakat. Resiko (risk) suatu masyarakat terhadap bencana sangat dipengaruhi oleh kombinasi bahaya (hazards) dan kerentanan (vulnerability) dibandingkan dengan kemampuan (capacities) masyarakat yang terdampak (Nathan, 2004).

Menurut laporan tahunan UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) tahun 2009, resiko bencana sangat berkaitan dengan proses pembangunan yang bisa menciptakan kondisi exposure, kerentanan (vulnerability) dan bahaya (hazard) (UN, 2009; 5). Terlebih lagi laporan tersebut menunjukkan bahwa landskap resiko bencana dipengaruhi oleh berbagai dorongan sosial seperti pembangunan ekonomi, perubahan demografik dan globalisasi. Berbagai dorongan sosial tersebut berinteraksi dengan berbagai bahaya fisik, memiliki dampak besar dalam meningkatkan atau bahkan menurunkan ketahanan masyarakat terhadap bencana.

Berkaitan dengan analisis di atas, dalam konteks Asia Tenggara resiko bencana secara potensial bisa menjadi lebih akut karena beberapa faktor: pertama, pertumbuhan populasi yang sangat cepat. Menurut prediksi demografis, Asia pada tahun 2050 akan dihuni oleh 5,5 milyar manusia atau kurang lebih 60% dari seluruh populasi dunia. Meski dalam prediksi ini beberapa negara Asia Selatan seperti India, Pakistan dan Bangladesh diramalkan akan menjadi penyumbang terbesar dari pertumbuhan populasi di Asia, bukan berarti kawasan Asia Tenggara tidak tumbuh pesat. Pertumbuhan volume manusia ini akan menambah exposure sehingga meningkatkan resiko terhadap bencana. Terlebih lagi fakta menunjukkan bahwa tingkat fertilitas tertinggi di dunia justru ditemukan di masyarakat miskin. Dengan demikian proyeksi pertumbuhan penduduk yang tinggi di Asia Tenggara justru di temui di negara-negara miskin dan dalam segmen masyarakat miskin di negara-negara tersebut (White, 2010; 65). Berkaitan dengan volume populasi yang tinggi ini tidak heran apabila Asia Tenggara dan Asia pada umumnya menjadi tuan rumah bencana alam terbesar (mega-disaster) didunia. 4 dari 6 mega disaster dunia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini terjadi di Asia, dua diantaranya di Asia tenggara; tsunami di Samudera Hindia 2004, gempa bumi di Khasmir 2005, badai Nargis 2006 dan gempa bumi Sinchuan China 2008.

Kedua, resiko bencana di Asia Tenggara juga dipengaruhi oleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat, terutama yang berkaitan dengan urbanisasi dan pertumbuhan kota. Asia Tenggara merupakan kawasan yang memiliki pola perpindahan dari rural ke urban yang paling tinggi di dunia. Diantara pertumbuhan kota yang menonjol adalah pertumbuhan kota-kota di daerah pesisir. Selain berdampak pada peningkatan output nasional dan pertumbuhan ekonomi, percepatan dan skala urbanisasi yang besar, pertumbuhan kota terutama di daerah pesisir meningkatkan resiko bencana.

Meskipun secara umum resiko bencana di Asia Tenggara meningkat karena dua faktor di atas, namun kerentanan setiap negara terhadap resiko bencana tidaklah sama. Meski terkadang setiap negara menghadapi jenis bencana yang sama (periksa tabel.2), kerentanan terhadap bencana di kawasan maupun ditiap negara sangat tergantung pada kondisi tata kelola pemerintahan (governance), infrastruktur dan tingkat kemiskinan. Di beberapa negara maju di Asia seperti di Jepang dan Singapura, kerentanan terhadap bencana bisa diminimalisasi dengan kondisi governance dan infrastruktur yang memadai, sementara itu pada saat yang sama di beberapa negara lain yang tingkat ekonominya lebih rendah, penyediaan infrastruktur dan kesiapan pemerintah kurang berkesinambungan dan tidak mampu melampaui potensi exposure dampak bencana. Sebagai contoh, menurut estimasi UNISDR, apabila beberapa negara Asia terkena bencana badai tropis, Jepang kemungkinan akan memiliki korban nyawa 17 kali lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangganya (UN, 2009; 7)

Resiko terhadap bencana sangat berkaitan dengan aspek keamanan manusia dan masyarakat yang mempunyai implikasi yang luas terhadap keamanan suatu negara. Dengan melihat kecenderungan berbagai ancaman keamanan yang dihadapi negara-negara di Asia Tenggara, isu bencana alam merupakan salah satu bentuk ancaman keamanan non-tradisional yang sangat signifikan. Berbagai laporan, dan ramalan mengenai berbagai kejadian bencana ke depan, ditambah lagi dengan kemungkinan dampak perubahan iklim terhadap pola-pola keseimbangan alam, kemungkinan terjadinya bencana tidak bisa dilepaskan implikasi terhadap kedaulatan nasional, integritas teritorial dan kondisi kesejahteraan manusia yang hidup di dalam lingkup suatu negara. Oleh karena itu dengan melihat meningkatnya resiko bencana dan kesenjangan kemampuan tiap negara dalam menghadapi bencana, upaya-upaya kerjasama dalam penanganan bencana dalam konteks regional menjadi sangat strategis.

Kerjasama Manajemen Bencana di Asia Tenggara

Bangunan manajemen bencana di Asia Tenggara pada dasarnya terdiri dari berbagai komponen yang saling berinteraksi yakni sistem manajemen bencana tingkat nasional, kesepakatan regional ASEAN dan yang disponsori ASEAN, dan agen-agen disaster relief internasional (misalnya PBB, Red cross, dll) yang beroperasi di tingkat regional melalui cabang-cabangnya. Kerjasama dalam penanganan bencana dalam konteks ASEAN bisa dikatakan sebagai jalinan dari berbagai komponen kerjasama yang berbeda yang cenderung tumpang tindih dan kompleks (Lai, 2009; 304-305).

Sejak awal berdiri, ASEAN telah memiliki kesepakatan dalam penanganan bencana. Sejak tahun 1971 telah ada pertemuan para ahli manajemen bencana yang tergabung dalam ASEAN Expert Group on Disaster Management (AEGDM) yang bertemu setiap dua tahun. Selanjutnya, kerjasama semakin meningkat ditandai dengan kesepakatan "ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disaster" di Manila 26 Juni 1976 (ASEAN, 1976). Latar belakang dari deklarasi itu adalah adanya kesadaran bersama bahwa dalam situasi bencana akan selalu membutuhkan sumber daya finansial dan sumber daya manusia. Selain itu setiap negara didorong untuk mendesain lembaga nasional yang bertindak sebagai badan koordinasi nasional. Lembaga-lembaga nasional tersebut diharapkan bisa bertemu dan saling berbagi pengetahuan terkait dengan penanganan bencana. Lembaga-lembaga nasional ini pula yang akan menjalankan kerjasama penanganan bencana. Dalam deklarasi ini belum ada kesepakatan mengenai lembaga sentral di tingkat regional yang akan mengkoordinasikan upaya penanganan bencana secara komprehensif.

Upaya untuk membentuk lembaga koordinasi di tingkat regional baru terjadi pada pertemuan AEGDM di Vietnam, September 2002 yang menyepakati elevasi AEGDM menjadi ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM). Menyusul kesepakatan itu awal 2003 ACDM terbentuk sebagai lembaga yang memegang tanggung jawab dalam koordinasi dan pengimplementasian aktivitas penanganan bencana di tingkat regional. ACDM ini beranggotakan seluruh kepala lembaga penanganan gempa pada tingkat nasional. ACDM kemudian menyusun ASEAN Regional Programme on Disaster Management (ARPD) yang menyediakan kerangka kerja kerjasama dalam periode 2004-2010 yang bertujuan untuk meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana dan meningkatkan rasa aman masyarakat dari bencana. Prioritas strategi yang dikembangkan dalam ARPD ini adalah rencana aksi respons, pengembangan kapasitas, tukar menukar informasi dan jejaring komunikasi, kemitraan dengan pemangku kepentingan, dukungan pembiayaan dan meningkatkan kesadaran masyarakat melalui kegiatan disaster risk reduction (ASEAN, 2004).

Perkembangan selanjutnya dalam kerjasama manajemen bencana di Asia Tenggara sangat dipengaruhi oleh dua bencana besar yaitu peristiwa tsunami dan badai Nargis di Myanmar. Pada 26 Desember 2004 gelombang tsunami melanda wilayah pantai beberapa negara seperti Indonesia, Malaysia, Thailand dan Myanmar. Korban jiwa dari bencana itu diperkirakan lebih dari 228 ribu jiwa dengan estimasi kerugian diperkirakan 9,9 miliar US dollar (White, 2010; 67). Aceh menderita kerugian yang paling fatal dengan jumlah korban lebih dari 100 ribu jiwa dan 500 ribu orang kehilangan tempat tinggal. Sementara itu di Malaysia tsunami merenggut korban tidak kurang dari 68 jiwa dan di Thailand kurang lebih 5.300 jiwa meninggal. Pada bulan Januari 2005, beberapa hari setelah peristiwa tsunami, para pemimpin ASEAN mengeluarkan "Declaration on Action to Strengthen Emergency relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the aftermath of the earthquake and tsunami disaster 26 December 2004". Deklarasi

itu menghimbau bantuan global dan mendorong PBB untuk mengambil peran dalam upaya penanggulangan bencana. Deklarasi ini pada satu sisi menunjukkan bahwa bencana tsunami merupakan katastrof besar yang tidak pernah diduga sebelumnya sehingga membutuhkan solidaritas global, tetapi pada sisi lain dengan mendorong PBB untuk mengambil peran koordinatif dalam penanggulangan gempa menunjukkan bahwa ASEAN mengakui ketidakmampuannya dalam menghadapi bencana besar meski kerjasama dalam manajemen bencana telah disepakati jauh sebelum peristiwa itu terjadi. Selain itu ASEAN juga menghimbau berbagai lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia dan ADB untuk memberikan bantuan dalam rangka program rekonstruksi dan rehabilitasi.

Namun demikian, terlepas dari berbagai deklarasi dan himbauan yang dikeluarkan, ASEAN mendapat tamparan keras karena ASEAN terlihat sangat minimal perannya dalam penanggulangan tsunami. Hal ini bisa dibuktikan dari sedikitnya liputan media yang menyebut peranan ASEAN dalam manajemen bencana tsunami. Hanya peran AS, PBB, Australia, Cina dan Jepang-lah yang sering di sebut-sebut oleh media massa (Gentner, 2005; 6). Selain itu minimnya peran ASEAN juga bisa dilihat dari pendanaan untuk menanggulangi gempa. Diantara donor internasional yang terlibat, ADB, Jepang, Australia, Cina, Korsel dan India merupakan lima besar donor pasca tsunami (White, 2010; 68). Terlebih lagi peranan negara anggota ASEAN untuk membantu juga sangat kecil. Tercatat hanya Singapura dan Malaysia yang menawarkan angkatan udara dan personelnya untuk turun langsung di wilayah tsunami (Gentner, 2005; 6).

Peristiwa tsunami tahun 2004 menunjukkan kelemahan ASEAN dalam mengembangkan fungsi penguatan kerjasama dan koordinasi. Berbagai deklarasi dalam manajemen bencana yang telah ada selama ini menjadi tidak berdaya dan gagal menjadi struktur utama yang mengambil peran koordinatif dalam mengembangkan respons serentak (*immediate response*) dalam mengatasi bencana. Belajar dari pengalaman tsunami, pada bulan Juli 2005 para pemimpin ASEAN menyepakati *Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)* yang akan berlaku efektif pada tahun 2009.

Peristiwa kedua yang menjadi titik balik kerjasama manajemen bencana adalah peristiwa badai Nargis 2 Mei 2008 di Myanmar. Badai Nargis merupakan bencana angin kencang yang bertiup dengan kecepatan lebih dari 200 km/jam yang menerpa wilayah di sekitar sungai Irawadi di sebelah timur Yanggon. Angin topan ini menyebabkan korban hampir 85 ribu jiwa, lebih dari 53 ribu orang hilang dan 800 ribu orang kehilangan tempat tinggal. Selain itu wilayah ini merupakan penghasil beras sekitar 25% dari seluruh wilayah Myanmar. Sejak awal respons untuk menanggulangi bencana di Myanmar menghadapi kendala terutama karena minimalnya kapasitas pemerintah Myanmar dalam menghadapi gempa dan lebih sulitnya lagi adalah penolakan pemerintah Myanmar terhadap masuknya bantuan kemanusiaan dari luar selama hampir 1 bulan. Dalam situasi yang demikian, Sekjen ASEAN, Surin Pitsuwan segera menyerukan kepada seluruh negara anggota ASEAN untuk menyediakan bantuan kemanusiaan kepada korban bencana. Dengan dana awal hampir 100 ribu US dolar dari Nippon Foundation tidak berarti bantuan kemanusiaan dari ASEAN bisa segera masuk ke Myanmar, meskipun Myanmar terikat dengan AADMER 2005. Setelah melalui berbagai pertemuan diantara menteri-menteri luar negeri ASEAN selama hampir satu bulan, akhirnya pemerintah Myanmar mengizinkan masuknya bantuan dengan dua syarat: pertama, ASEAN menjadi koordinator bantuan kemanusiaan dari luar, kedua, bantuan kemanusiaan tidak boleh di politisasi (Amador III, 2009).

Dengan ASEAN berperan sebagai koordinator, ASEAN, PBB dan pemerintah Myanmar bekerja sama dalam kerangka *Tripartite Core Group*. Situasi ini pada satu sisi menunjukkan betapa konsep *non-intervention* dalam kerjasama ASEAN menjadi perintang utama bantuan kemanusiaan. Meskipun Myanmar terikat dalam kerjasama manajemen bencana tidak berarti bahwa ASEAN bisa bertindak secara cepat dan *responsive* tanpa harus berkonsultasi dengan negara tuan rumah. Pada sisi lain kasus ini menunjukkan peran ASEAN sebagai kekuatan diplomatik yang unik manakala kekuatan internasional lain tidak bisa menembus/ melemahkan pendirian pemerintah Myanmar yang menolak bantuan kemanusiaan. Dalam kasus Nargis ini ASEAN bersama dengan PBB berhasil memobilisasi dana lebih dari 80 juta US dolar untuk program *recovery*. Tidak seperti dalam kasus tsunami, peran ASEAN dalam kasus Nargis ini mendapat apresiasi yang tinggi karena keberhasilannya dalam melakukan koordinasi dan dukungan finansial. Selain itu ASEAN juga berhasil menurunkan tim *Emergency Rapid Assessment Team (ERAT)* yang

bersama-sama dengan Tripartite Core Group membuat menaksir kebutuhan-kebutuhan yang paling mendesak untuk bantuan kemanusiaan. Keberhasilan dalam mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan pasca Nargis ini memberikan pelajaran penting bahwa ASEAN harus memperluas peran humanitarnya. Salah satu dampaknya adalah keyakinan dan optimisme terhadap kerjasama dalam manajemen bencana terbukti dari segera diratifikasinya AADMER oleh negara-negara anggota ASEAN.

Kesepakatan AADMER bisa dikatakan sebagai kulminasi dari kerjasama ASEAN dalam membangun ketahanan terhadap bencana alam, sekaligus sebagai langkah awal dari perjalanan panjang pengimplementasiannya secara efektif. Mengingat kapabilitas masing-masing negara anggota ASEAN yang bervariasi dalam merespons bencana, pengimplementasian AADMER secara strategis diharapkan akan mengisi kesenjangan dan menjadi pendukung bagi kesiapan terhadap bencana secara regional. AADMER menjadi kerangka kerja dalam upaya bersama memajemen bencana. Kesepakatan ini juga mengikat secara hukum dan menuntut komitmen negara anggota untuk mempromosikan kerjasama regional dalam mengurangi kerentanan (*vulnerabilities*) terhadap resiko bencana dan memperbaiki respons secara efektif terhadap bencana alam (Reza, 2009).

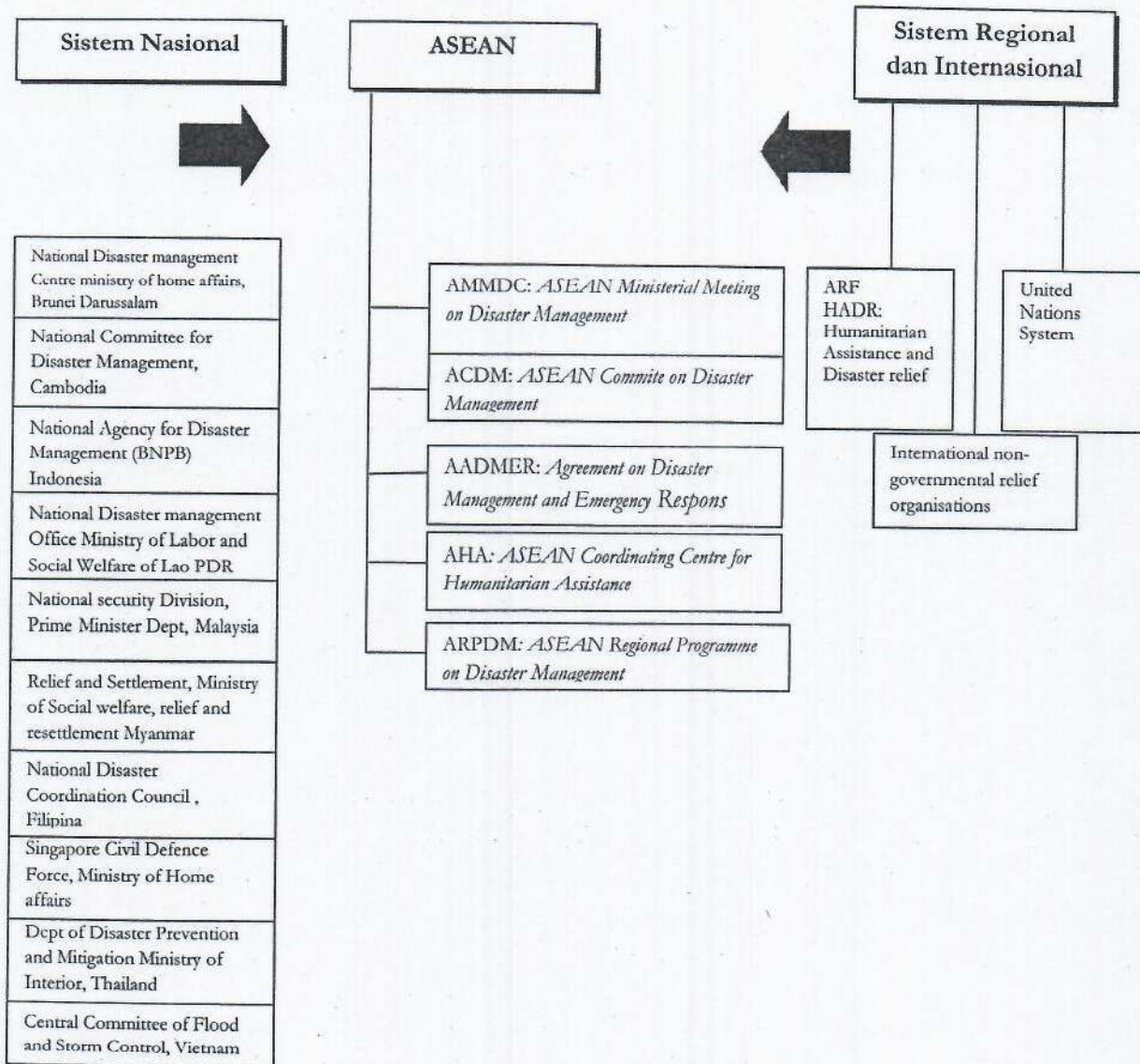
Terlebih lagi AADMER juga menandai perubahan pendekatan ASEAN dalam manajemen bencana dari reaktif ke proaktif. Ini ditunjukkan dari cakupan kesepakatan tersebut yang meliputi keseluruhan siklus manajemen bencana dari identifikasi resiko bencana, monitoring dan peringatan dini, pencegahan dan mitigasi, kesiapan dan respons, rehabilitasi, kerjasama teknik dan riset, mekanisme koordinasi, penyederhanaan kepabeanaan dan prosedur imigrasi (ASEAN, 2005). AADMER juga menempatkan strategi *community based* dan *disaster risk reduction* (DDR) sebagai pemenuhan terhadap Hyogo Framework for Action 200-2015. Hyogo Framework for Action adalah kesepakatan global dibawah PBB (UNISDR) dalam menanggulangi bencana dengan strategi DRR sebagai ujung tombaknya (UNISDR, 2005).

Lompatan strategis lain yang termasuk dalam AADMER adalah pembentukan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* (AHA) sebagai badan koordinatif dan *focal point* dari kerjasama regional ini. *ASEAN Commitee on Disaster Management* (ACDM) yang terdiri dari lembaga-lembaga penanggulangan bencana tingkat nasional, diberi tugas dalam operasionalisasi AHA centre. AHA ini memang diharapkan mampu menjalankan peran penting dalam mengembangkan persiapan maupun mengembangkan respons terhadap bencana alam. Tidak hanya dalam level regional AHA centre juga diharapkan akan mampu berperan dalam level global dalam mengurangi kerentanan terhadap bencana. Peran besar AHA centre ini bisa dilihat dari posisi Sekjen ASEAN yang ditugasi sebagai koordinator AHA apabila sewaktu-waktu diminta. Selain itu AADMER dalam artikel 8, 9, 11, 12 dan 15 juga secara jelas mengatur pembagian peran dan koordinasi sipil-militer. Dalam kesepakatan ini ditegaskan bahwa pemanfaatan kekuatan militer merupakan bagian dari "*a whole government approach*" (Kamal, 2010).

Meskipun kesepakatan AADMER terlihat sangat menjanjikan dalam upaya bersama untuk menanggulangi bencana, namun demikian ada beberapa catatan yang bisa menghambat pengimplementasiannya. Pertama, AADMER, sebagaimana kesepakatan ASEAN lainnya tidak menyebutkan sanksi bagi negara-negara anggota yang wan-prestasi. Meskipun dinyatakan bahwa AADMER bersifat mengikat secara hukum, apabila tidak disertai dengan insentif untuk mematuhi maka tidak menutup kemungkinan negara anggota akan *cheating*. Selain itu kesepakatan AADMER mengikat secara hukum dalam konteks regional, sementara itu untuk menyerap aturan regional ini kedalam hukum nasional atau sub-nasional akan membutuhkan waktu yang cukup lama, apalagi tidak ada sanksi yang jelas (NTS, 2010).

Selain kerjasama internal ASEAN, manajemen bencana merupakan salah satu topik kunci dalam ASEAN Regional Forum (ARF). Dalam forum yang dihadiri 27 negara (10 negara ASEAN plus 17 negara partner dialog) disepakati ARF *General Guidelines on Humanitarian Assistance and Disaster Relief* pada pertemuan ARF ke 14 tahun 2007. Kerjasama manajemen bencana dalam konteks ARF ini mencakup beberapa aspek: pertama, identifikasi resiko dan monitoring, kedua, preventif bencana dan kesiapan, ketiga, respons darurat dan bantuan bencana dan keempat, pengembangan kapasitas (ARF, 2006). ARF juga menggarisbawahi pentingnya kerjasama sipil-militer dalam menanggulangi bencana. ARF telah membuat konsep kerja mengenai penggunaan aset-aset militer dan

kekuatan militer dalam bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana. Oleh karenanya ARF mengembangkan ARF *Disaster Relief Exercise* (DIREx) secara regular untuk meperkuat kerjasama sipil-militer. Selain ARF kerjasama regional lain yang melibatkan ASEAN adalah kesepakatan East Asia Summit (EAS) yang terkait dengan manajemen bencana dalam rangka mencapai kawasan yang memiliki ketahanan terhadap bencana, di Cha-am Hua Hin 2009. Dalam kesepakatan itu EAS mendorong ASEAN untuk mengembangkan upaya dalam memperbaiki ketahanan kawasan terhadap bencana, dan implementasi kesepakatan Cha-am Hua Hin akan diimplementasikan melalui kerangka regional yang ada yakni ASEAN (ASEAN, 2009).



Bagan.1. *Arsitektur Kerjasama Disaster management ASEAN dan Interplay antara berbagai aktor.*

Kesadaran bahwa kawasan ini adalah kawasan yang sangat rentan terhadap resiko bencana menuntut ASEAN untuk mengembangkan berbagai bentuk kerjasama dalam manajemen bencana. Meskipun gambaran arsitektur kerjasama regional dalam manajemen bencana terlihat begitu kompleks dan cenderung tumpang tindih, berbagai kerjasama regional di atas menunjukkan bahwa ASEAN memiliki ambisi yang besar dalam mengembangkan masyarakat yang memiliki ketahanan terhadap bencana. Kerjasama dalam manajemen bencana tidak lagi dipandang sebagai persoalan insidental dan instrumental tetapi telah diletakkan dalam konteks kerjasama yang lebih luas yakni di bawah kerjasama politik-keamanan (ASC) dan kerjasama budaya (ASCC).

Penutup

Dari uraian di atas nampak bahwa evolusi kerjasama regional ASEAN dalam manajemen bencana telah mengalami berbagai pelajaran penting dalam mengatasi bencana dan menunjukkan langkah-langkah maju dalam mengembangkan dialog antar negara untuk menangani isu resiko bencana. Arsitektur kerjasama regional dalam manajemen bencana tersebut bisa dikatakan masih baru dan masih harus diuji keberadaannya dan fungsinya. Ukuran terpenting dari kerjasama yang kompleks dan tumpang tindih adalah bagaimana ASEAN bisa mengembangkan peran koordinatif secara efektif.

Meski berbagai kerjasama telah dikembangkan, bukan berarti persoalan manajemen bencana dalam konteks ASEAN tidak menghadapi tantangan. Berbagai kerjasama yang telah disepakati tersebut paling tidak menghadapi beberapa tantangan, pertama, kerjasama kemanusiaan tersebut harus mampu menghindari isu politis dari agenda bantuan kemanusiaan. Potensi ini harus direduksi dengan mengembangkan prosedur operasional standar yang detail dalam teknis pelaksanaan pemberian bantuan. Kedua, dengan diaturnya peran militer dalam menanggulangi bencana, kerjasama regional ASEAN harus mampu mengantisipasi dampak buruk pemanfaatan kekuatan militer agar tidak menimbulkan isu keamanan yang lebih buruk di kawasan. Ketiga, ASEAN harus mampu mensinkronkan berbagai upaya regional, nasional dan internasional dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Selain itu ASEAN juga harus mampu mengoordinasikan peranan organisasi masyarakat sipil dan donor internasional secara efisien.

Daftar Pustaka

- Amador III, J.S. (2009). Community building at the time of nargis: the ASEAN response. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. 28 (4). Hal. 3-22
- ASEAN Secretariat (2009). Cha-am Hua Hin Statement on East Asia Summit (EAS) Disaster Management [diakses 5 Maret 2011] <http://www.aseansec.org/23622.htm>
- (2004). ASEAN cooperation on disaster management. [diakses 1 Maret 2011] <http://www.aseansec.org/18444.htm>
- (2005). ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response. <http://www.aseansec.org/17579.htm>.
- (1976). ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters Manila, 26 June 1976. [diakses 1 Maret 2011] <http://www.aseansec.org/1431.htm>.
- ARF (2006). ARF statement on disaster management and emergency response. [diakses 1 Maret 2011] <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/arf/state0607-2.html>
- Asia Pacific Disaster Report (2010). Avoiding the Unmanageable; Accelerating Disaster Vulnerability Reduction and Resilience Building in Asia and the Pacific, September.
- Callabero-Anthony, M. & Ralph Emmers, Amitav Acharya (2006). *Non-traditional security in Asia: dilemmas in securitization*. London: Ashgate.
- EM-DAT (2009). International disaster database. [diakses 5 Maret 2011] <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>
- Gentner, H.H (2005). ASEAN: cooperative disaster relief after the tsunami. *Sudostasein Aktuel*. 4. Hal.3-9.

- Kafle, S.K. (2005). A framework for community-based disaster risk management in south east asia. [diakses 5 Maret 2011] www.wyf.org.my/2005/Shesh%20Kanta%20Kafle%20.doc.
- Kamal, A. (2010). AADMER and ASEAN's cooperation with the civil society in disaster management and humanitarian assistance. *2nd workshop on ASEAN Defense Establishment and CSOs Cooperation on Disaster Management*. 28-29 June. Bangkok
- Lai, A.Y & J.A. He, T.B. Tan, dan K.H. Phua (2009). *A proposed ASEAN disaster response, training, and logistic centre enhancing regional governance in disaster management*. *Transit Study Review*. 16. Hal. 299-315.
- Nathan, F. (2004). *Disaster and human security*. Paper for the Montreal ISA conference. 18 March
- NTS (2010). The implementation of disaster management agreement in ASEAN: towards regional preparedness? *NTS alert*. Issue 2. September 2010.
- Reza, M.E. (2009). ASEAN's evolution in disaster management. [diakses 5 Maret 2011] <http://www.articlesbase.com/politics-articles/aseans-evolution-in-disaster-management-1380093.html>.
- Sabandar, W. (2010). Cyclone nargis and ASEAN: promoting a regional mechanism in disaster management. [diakses 5 Maret 2011] https://www.conftool.com/.../Sabandar-CYCLONE_NARGIS_AND_ASEAN-416.pdf.
- UN (2009). *Risk and poverty in changing climate: 2009 global assessment report on disaster risk reduction*. New York: United Nations.
- UNISDR (2005). Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. [diakses 5 Maret 2011] <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-English.pdf>
- White, S. (2010). *Disaster management in Asia; the promise of regional architecture*. Dalam R.S. Wang & J.D. Bean (eds.). *Asia's response to climate change and natural disasters: implication for evolving regional architecture*. Washington: CSIS. Hal. 61-98.

