

# **Studi Kasus ASEAN dalam Memfasilitasi Penanganan Bencana Siklon Nargis di Myanmar Tahun 2008-2011**

*Tita Yorinda*  
*071411233027*

*Jurnal Hubungan Internasional*  
*Universitas Airlangga*

## **Abstract**

Disaster management requires appropriate mechanisms for implementing the work of entities or countries that contribute to disaster management stages covering regional and / or international areas. In the handling of the Cyclone Nargis disaster, ASEAN as a regional organization in Southeast Asia facilitates the coordination of disaster management of Cyclone Nargis in Myanmar through several programs and the formation of structures, thereby becoming the core of the author's research in examining the role of regional organizations in disaster management through the establishment of informal structures and programs supporting the sustainability of disaster management. This research uses descriptive qualitative method, the range of this research ranged from 2008-2011 which indicate the implementation of Cyclone Nargis disaster management program by ASEAN through literature study from some reading material on the case. The results of this study indicate that ASEAN has a role as a facilitator in coordinating disaster response management Cyclone Nargis through the approach of humanitarian partnership, such as the involvement of central and local authorities in disaster management through the distribution of tasks listed on the structure of Tripartite Core Group (TCG) implementation, programs and supporting structures in disaster management through PONJA, PONREPP, Periodic Review and Social Impact Monitoring, and providing space for community-based organizations in cooperation with Cyclone Nargis impact management through the TCG-CBER program.

**Keywords:** *Cyclone Nargis, ASEAN, Myanmar, TCG, Disaster Management*

## **Abstrak**

Penanganan bencana memerlukan mekanisme yang tepat dalam pengimplementasian kerja dari entitas atau negara yang berkontribusi di dalam tahap penanganan bencana yang mencakup kawasan regional dan/atau internasional. Dalam penanganan bencana Siklon Nargis, ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara memfasilitasi koordinasi penanganan bencana Siklon Nargis di Myanmar melalui beberapa program dan pembentukan struktur, sehingga hal ini menjadi inti penelitian penulis dalam menelaah peran organisasi regional pada penanganan bencana melalui pembentukan struktur informal dan program yang mendukung kelangsungan penanganan bencana. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, jangkauan dari penelitian ini berkisar dari tahun 2008-2011 yang menandakan pelaksanaan program penanganan bencana Siklon Nargis oleh ASEAN melalui studi literatur dari beberapa bahan bacaan atas kasus tersebut. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ASEAN

memiliki peran sebagai fasilitator dalam koordinasi penanganan dampak bencana Siklon Nargis melalui pendekatan kolaborasi kemanusiaan (*humanitarian partnership*), antara lain ialah pelibatan otoritas pusat dan lokal dalam penanganan bencana melalui distribusi tugas yang tertera pada struktur pelaksanaan Tripartite Core Group (TCG), pembentukan program-program dan struktur pendukung dalam penanganan bencana melalui PONJA, PONREPP, Periodic Review dan Social Impact Monitoring, serta memberikan ruang bagi organisasi berbasis komunitas dalam kerjasama penanganan dampak Siklon Nargis melalui program TCG-CBER.

**Kata kunci:** *Siklon Nargis, ASEAN, Myanmar, TCG, Penanganan Bencana*

## **Pendahuluan**

Fungsi dari sebuah organisasi regional tidak jauh dari tujuan awal terbentuknya organisasi terkait, seperti tujuan untuk meningkatkan hubungan perekonomian antar negara, menjaga keamanan antar negara, dan memperkuat komunitas yang terkandung dalam organisasi kawasan. Akan tetapi, seiring dengan bertambahnya permasalahan yang melingkupi situasi dan kondisi kawasan, tujuan dan program organisasi regional berkembang terhadap fokus-fokus lainnya, seperti fokus sosial, lingkungan, dan budaya, serta pemecahan masalah dari *external threat* atau ancaman eksternal yang tidak terduga. Bencana alam merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari, namun dapat dicegah dan dipersiapkan dalam menghadapi fenomena tersebut. Dalam terma tersebut, siklon yang berkecepatan tinggi juga berpotensi menjadi bencana alam bagi daerah-daerah yang terlewati oleh perpindahan siklon tersebut. Pada 2 Mei 2008, Myanmar mengalami Siklon Nargis yang menghancurkan fasilitas umum dan menewaskan 84.537 jiwa, serta mengungsikan sebesar 800.000 jiwa (Tripartite Core Group, 2008). Meninjau dari jumlah korban dan pengungsi yang ada, negara dan entitas internasional menaruh perhatian lebih terhadap korban-korban dari Siklon Nargis tersebut.

Pasalnya, keadaan politik domestik yang berada di Myanmar memperkeruh suasana penanganan dampak Siklon Nargis. Sebelum terjadinya Siklon Nargis, terdapat rekonstitusi terkait kebebasan memilih dalam ranah demokrasi di Myanmar. Akan tetapi, pada saat dan beberapa hari pasca Siklon Nargis terjadi, pemerintah Myanmar lebih berfokus terhadap persoalan politiknya dibandingkan penanganan dampak Siklon Nargis. Akibat dari disorientasi fokus oleh pemerintah Myanmar yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyii, serta didukung oleh junta militer

Myanmar, korban akibat Siklon Nargis terus bertambah dari hari ke hari karena terdapatnya keterlambatan penanganan dampak bencana dalam ranah domestik. Keterlambatan dan kelalaian pemerintah Myanmar pada saat penanganan dampak Siklon Nargis mendorong Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki Moon dan negara-negara tetangga Myanmar untuk memberikan donor kemanusiaan terhadap para korban. Situasi penanganan bencana semakin rumit dengan adanya blokade bantuan kemanusiaan yang dilakukan oleh junta militer Myanmar akibat adanya kekhawatiran kepentingan negara atau entitas yang memberikan bantuan terhadap kedaulatan Myanmar. Meskipun pada kala itu Myanmar tetap membuka akses terhadap Tiongkok sebagai mitranya dalam memberikan bantuan kemanusiaan, tetapi kebutuhan yang dimiliki oleh para korban belum cukup tertampung oleh bantuan dari Tiongkok semata.

Merujuk respon dari pemerintah dan junta Myanmar yang melakukan pemblokadean terhadap akses kemanusiaan internasional, pihak-pihak pendonor bantuan mendesak ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara yang mencakup Myanmar sebagai negara anggotanya untuk menegosiasikan keterbukaan akses terhadap para korban dan rehabilitasi atas fasilitas-fasilitas yang hancur akibat Siklon Nargis. Oleh karena itu, ASEAN memfasilitasi Pertemuan Khusus di Singapura pada tanggal 19 Mei 2008 untuk menjembatani aspirasi dari negara-negara anggota ASEAN, PBB sebagai perwakilan dari pendonor bantuan kemanusiaan internasional, serta Myanmar sebagai negara yang mengalami bencana. Pada Pertemuan Khusus tersebut, ASEAN memberikan tiga opsi bagi Myanmar untuk melanjutkan penanganan dampak Siklon Nargis secara serius dan sistematis. Opsi pertama ialah Myanmar melakukan mekanisme penanganan bencana melalui mekanisme yang difasilitasi oleh PBB. Sementara itu, opsi kedua berisi tentang mekanisme penanganan bencana yang difasilitasi oleh ASEAN dengan menjunjung prinsip kemanusiaan dan norma ASEAN. Opsi terakhir merupakan mekanisme Responsibility to Protect (R2P) yang merupakan inisiasi PBB karena mengingat jumlah korban yang semakin banyak dan penelantaran korban yang dilakukan oleh pihak Myanmar tersendiri.

Pemberian opsi yang dilakukan oleh ASEAN terhadap Myanmar menghasilkan suatu konsensus pada 19 Mei 2008. Konsensus yang dihasilkan merupakan opsi kedua yang dipilih oleh Myanmar guna melaksanakan penanganan bencana Siklon Nargis, yakni penerapan mekanisme ASEAN dalam proses penanganan bencana. Hal ini menjadi peluang bagi ASEAN dalam berperan aktif untuk menguatkan integrasi atas negara-negara anggotanya dengan bantuan entitas internasional yang fokus terhadap donor kemanusiaan internasional yang diwakili oleh PBB sebagai mediatornya. Penulis mengklasifikasikan peran ASEAN dalam memfasilitasi penanganan dampak Siklon Nargis dengan peran penghubung dan pengevaluasi. Lebih rinci, peran dari ASEAN sebagai fasilitator terbagi menjadi tiga, antara lain ialah melibatkan otoritas lokal dan pusat Myanmar, melibatkan organisasi berbasis komunitas internasional untuk menanganani dampak Siklon Nargis, serta mengevaluasi program-program yang telah dilaksanakan di bawah naungan Tripartite Core Group (TCG) yang merupakan struktur bentukan ASEAN guna mengoperasikan program-program peningkatan jaminan hidup, produktivitas, dan kualitas hidup rakyat Myanmar pasca terjadinya Siklon Nargis di tahun 2008-2011.

#### ***Humanitarian Partnership (Kerjasama Kemanusiaan) ASEAN Pra-Siklon Nargis***

Hubungan atau kolaborasi kemanusiaan memiliki definisi yang merupakan terdapatnya hubungan yang sistematis dan mekanik dalam menjalankan dan memberikan bantuan dan aksi kemanusiaan. Hubungan yang tercipta antarpihak yang berkontribusi dalam kerjasama penanganan bencana atau konflik yang terjadi secara internasional menentukan kesuksesan penanganan bencana atau konflik yang berlangsung. Terciptanya kesuksesan tersebut ditentukan oleh pola hubungan antarpihak yang mencakup beberapa kriteria, antara lain adalah terdapatnya unsur kepemimpinan dalam hubungan antar mitra, terdapatnya terdapatnya tingkatan struktur dalam pemberian bantuan kemanusiaan yang melibatkan tingkatan regional yang diakui kredibilitasnya maupun tingkatan internasional, terdapatnya pendekatan dari berbagai sisi yang mencakup *high-level political process*, *policy level process* dan *expert-level negotiations and discussions*, serta terdapatnya isu yang spesifik untuk ditangani, sehingga dapat menentukan program efektif untuk menangani persoalan yang sedang berlangsung (Labbie et al., 2013). Dalam hal ini, ASEAN

menjadi fasilitator dalam kerjasama yang dilakukan pada TCG (Tripartite Core Group) yang merupakan koordinasi penanganan dampak Siklon Nargis antara organisasi dan komunitas internasional yang diwakili PBB dengan Myanmar. Kerjasama TCG yang dilakukan oleh ASEAN, PBB dan Myanmar mencakupi proses-proses politik tingkat tinggi melalui berbagai Pertemuan Khusus dan negosiasi langsung terhadap pemerintah Myanmar.

#### ***Partisipasi Otoritas Lokal dan Pusat di Myanmar dalam Penanganan Bencana***

ASEAN, sebagai organisasi regional yang mencakup Myanmar dalam keanggotaannya, memberikan upaya lebih dalam penanganan dampak bencana Siklon Nargis pada tahun 2008. Upaya ASEAN dalam memediasi entitas nasional dan internasional terlihat dari adanya upaya negosiasi terhadap pemerintah Myanmar untuk membuka akses yang lebih luas terhadap kerjasama penyaluran bantuan kemanusiaan dengan badan atau organisasi kemanusiaan internasional, baik dalam bentuk barang maupun pekerja dan sukarelawan. Negosiasi yang dilakukan oleh ASEAN dilaksanakan melalui pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri dari negara-negara anggota ASEAN pada tanggal 19 Mei 2008. Pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri dari negara-negara anggota ASEAN pada tanggal 19 Mei 2008 dihadiri oleh Brunei Darussalam, Filipina, Indonesia, Kamboja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, dan Vietnam. Pertemuan tersebut membahas mengenai negosiasi terhadap Myanmar untuk membuka akses terhadap bantuan kemanusiaan internasional dengan menawarkan beberapa opsi terhadap Myanmar, yakni opsi untuk Myanmar skeptis terhadap keadaan negara yang terkena dampak Siklon Nargis dan dipaksa organisasi internasional dan negara lain untuk menerima bantuan, atau opsi untuk Myanmar bekerjasama dengan ASEAN melalui mekanisme fasilitator ASEAN (*ASEAN-led Mechanism*) (ASEAN, 2009).

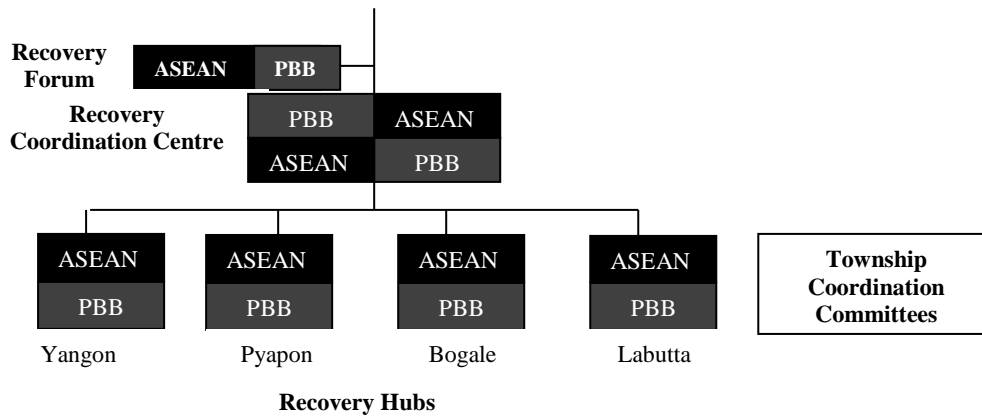
Opsi yang dipilih Myanmar merupakan bekerjasama dengan pihak ASEAN dalam menangani dampak bencana Siklon Nargis di Myanmar. Keputusan Myanmar mendorong ASEAN untuk segera membentuk satuan dalam menangani dampak bencana, yakni ASEAN Humanitarian Task Force (AHTF). AHTF membuahkan beberapa hasil dalam pertemuannya yang pertama, 19 Mei 2008, yakni membentuk TCG yang didirikan dengan Myanmar sebagai ketua dari program penanganan

dampak Siklon Nargis. Pertemuan TCG Pertama dilaksanakan pada 26 Mei 2008. Hal ini menunjukkan bahwa terdapatnya kesempatan Myanmar untuk membuktikan kedaulatan negaranya diperhitungkan di kancah internasional. Sementara itu, upaya yang dilakukan oleh ASEAN dalam menjembatani Myanmar dan entitas pendonor luar negeri dan/atau organisasi kemanusiaan internasional terlihat dari pelibatan peran otoritas lokal Myanmar di tingkat administratif distrik, kota kecil atau divisional. Bentuk pelibatan yang diterapkan ASEAN terhadap otoritaas lokal di Myanmar bertujuan untuk memperlancar pendistribusian bantuan kemanusiaan dan pelaksanaan program-program kerja yang disalurkan terhadap titik-titik kota yang terkena dampak bencana Siklon Nargis (AHTF, t.t.).

Penanganan dampak bencana Siklon Nargis oleh AHTF di Myanmar pada tahun 2008 dipimpin oleh Sekretaris Jendral ASEAN. Terlihat dari bagan I.1, kerjasama penanganan dan pemulihan Siklon Nargis melibatkan Badan Koordinasi Pusat Myanmar (Myanmar Central Coordinating Board/CCB), AHTF, dan Kelompok Penasehat yang terdiri dari PBB dan organisasi internasional maupun negara-negara lain. Ketiga pihak terkait membentuk TCG yang dipimpin oleh Myanmar dan anggotanya terdiri dari perwakilan pemerintah Myanmar, perwakilan ASEAN, dan perwakilan PBB. Proses dari kerjasama yang dilakukan oleh TCG tersendiri juga dapat terlihat dari bagan di bawah ini. Terdapat beberapa pemeran dari upaya penaganan dan pemulihan Myanmar pasca Siklon Nargis, yakni Recovery Forum, Recovery Coordination Centre, dan Recovery Hubs yang terdiri dari tim kemanusiaan ASEAN dan PBB (ASEAN, 2010a). Aktor kemanusiaan yang beroperasi dari ASEAN dan PBB diterjunkan dari ranah Natural Disaster Preparedness Central Committee (NDPCC) dan Komite Koordinasi tingkat Kota (Township Coordination Committee).

**Bagan Tahapan Aktor Kemanusiaan ASEAN dan PBB dalam Kerjasama TCG**





### ***Keterlibatan Organisasi Berbasis Komunitas dalam Penanganan Bencana***

Program Sukarelawan ASEAN dapat digunakan untuk membantu membangun masyarakat yang tahan bencana dan aman, selain untuk mempromosikan mekanisme kepemimpinan ASEAN. Dalam mencapai tujuan tersebut, ASEAN membentuk tiga proyek Prakarsa Pemulihan Berbasis Masyarakat (CBER) di Myanmar, yang pertama didirikan pada bulan Agustus 2008 dan menarik sukarelawan dari Thailand dan Myanmar. Sampai saat ini, proyek CBER telah memobilisasi 18 relawan ASEAN dari lima Negara-negara ASEAN, termasuk Kamboja, Malaysia, Myanmar, Thailand dan Filipina (ASEAN, 2010a).

Selain peranannya sebagai sebab dari pembentukan TCG, Siklon Nargis menjadi sebuah kesempatan bagi ASEAN untuk memberlakukan komitmennya terhadap pendekatan yang berpusat pada masyarakat melalui Program Sukarelawan ASEAN. Ketentuan untuk pendekatan ini diabadikan dalam Piagam ASEAN, yang menyatakan bahwa organisasi tersebut berusaha untuk mempromosikan ASEAN yang berorientasi pada masyarakat di mana semua sektor masyarakat didorong untuk berpartisipasi, dan mendapatkan keuntungan dari, proses integrasi ASEAN dan pembangunan masyarakat, serta *Blue Print* dari Komunitas Sosial Budaya ASEAN untuk tahun 2009 - 2015. Mobilisasi relawan ASEAN di Myanmar setelah Siklon Nargis menandai penyebaran pertama program ini sejak ratifikasi kedua dokumen tersebut (ASEAN, 2010b).

Program Sukarelawan ASEAN dapat digunakan untuk membantu membangun masyarakat yang tahan bencana dan aman, selain untuk mempromosikan mekanisme kepemimpinan ASEAN (ASEAN, 2010b). Untuk tujuan ini, ASEAN membentuk tiga proyek Prakarsa Pemulihan Berbasis Masyarakat (CBER) di Myanmar, yang pertama didirikan pada bulan Agustus 2008 dan menarik sukarelawan dari Thailand dan Myanmar. Proyek CBER telah memobilisasi 18 relawan ASEAN dari lima negara-negara ASEAN, termasuk Kamboja, Malaysia, Myanmar, Thailand dan Filipina (ASEAN, 2010a). Dalam setiap proyek, relawan ASEAN - dengan sengaja dipilih dari latar belakang campuran dan profesional - bekerja dalam tim yang beranggotakan enam orang, terdiri dari tiga dari Myanmar dan tiga dari negara anggota ASEAN lainnya. Proyek yang didukung oleh TCG berusaha untuk mengatasi kebutuhan pemulihan awal masyarakat yang terlibat. Relawan ASEAN bekerja sama dengan tim koordinasi ASEAN di tingkat hub untuk memberikan informasi dari lapangan, membantu pengembangan proposal proyek, dan bertanggung jawab untuk memulai dialog antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat.

Kemitraan dengan organisasi pembangunan dan kemanusiaan lainnya merupakan bagian dari pendekatan ASEAN terhadap pelaksanaan kerjasama. Sebagai contoh, sebuah proyek yang didukung oleh TCG yang mencakup lima desa di Hayman Village Tract, Bogale, dilaksanakan oleh Mingalar Myanmar, sebuah LSM lokal yang mengkhususkan diri dalam pengurangan risiko bencana. Didukung oleh Sukarelawan ASEAN, proyek yang sedang berlangsung mempromosikan perkebunan mangrove, menyediakan mata pencaharian dan membangun infrastruktur. Dimulai pada bulan Januari 2009, proyek ini selesai pada bulan Agustus 2009. Di Pyapon, sebuah proyek yang didukung oleh TCG yang mencakup enam desa di Tha Leik Gyi Village Tract dilaksanakan bekerjasama dengan International Development Enterprise - Myanmar (IDE/M). Proyek ini ditujukan untuk kebutuhan mendesak dari peternakan kecil dan rumah tangga tanpa tanah - diidentifikasi sangat rentan - melalui penyediaan input pertanian dan rekonstruksi infrastruktur masyarakat, seperti sekolah, vihara dan pasar umum (ASEAN, 2010b).

### ***Peninjauan Berkala terhadap Program Penanganan Bencana***



Organisasi regional berperan untuk meningkatkan intensitas hubungan antara negara-negara anggota yang menjadi bagian dalam organisasi regional terkait. Upaya yang dilakukan oleh organisasi regional terlihat dari penanganan suatu masalah secara kolektif dan/atau perencanaan bersama terkait suatu topik yang menjadi masalah global. Merujuk dari fungsi organisasi regional dalam meningkatkan hubungan antara negara-negara anggota, ASEAN berperan penting dalam penanganan, pemulihan, dan pengevaluasian dampak bencana Siklon Nargis, serta berupaya dalam perencanaan kolektif atas penanggulangan dan prosedur penanganan bencana secara regional. Pemulihan dampak bencana Siklon Nargis di Myanmar pada tahun 2008 dilaksanakan melalui program-program yang dirangkai dalam kerjasama antara ASEAN, PBB, dan Myanmar, yakni PONJA (Post-Nargis Joint Assessment) (ASEAN, 2010a). Sementara itu, upaya yang dilakukan ASEAN dalam merencanakan penanggulangan bencana di kemudian hari diterapkan melalui PONREPP (Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan). Tahap akhir dari program rangkaian TCG yang terdiri dari ASEAN, Myanmar, dan PBB dilakukan melalui pengkajian ulang periodik dan pengawasan terhadap dampak sosial dari korban Siklon Nargis.

Melalui PONJA, hal yang dapat ditemukan ialah lebih dari setengah rumah tangga yang tinggal di kota-kota yang paling terkena dampak kehilangan semua persediaan makanan selama topan, dengan 55% rumah tangga memiliki satu hari persediaan makanan atau kurang. Temuan kedua ialah, sementara, lebih dari setengah rumah tangga melaporkan bahwa mereka dapat memperoleh makanan dari pasar lokal, namun hal ini tidak menghalangi ketergantungan mereka pada bantuan kemanusiaan. Temuan ketiga ialah lebih dari 65% rumah tangga yang disurvei melaporkan masalah kesehatan di kalangan anggota keluarga pada awal Juni 2008. Di antara penyakit yang paling sering dilaporkan adalah demam, demam dan diare. Cedera yang dialami selama topan sangat rendah yaitu 8 persen, walaupun 23% rumah tangga melaporkan masalah mental setelah bencana tersebut, dengan variasi yang besar di kota-kota dari 6-51% (ASEAN, 2010a).

Temuan keempat ialah, diperkirakan, sebesar 50 sampai 60% sekolah negeri, termasuk sekolah biara, hancur atau rusak. Selain banyaknya korban jiwa dan trauma mental yang diderita anak-anak, penggunaan sekolah sebagai tempat darurat semakin

menyita sumber daya pendidikan terbatas. Ketahanan pangan dan risiko kekurangan gizi akut oleh karena itu menjadi perhatian yang tinggi. Temuan kelima ialah kelompok yang mengalami kerentanan menghadapi tantangan berat setelah angin siklon, antara lain ialah hilangnya dokumentasi dan surat-surat penting, sehingga menyulitkan orang untuk mendapatkan bantuan dan memulai kembali kehidupan mereka; arus masuk pekerja migran yang didominasi laki-laki ke Delta, yang memperburuk ketidakseimbangan gender yang diciptakan oleh topan dan kerentanan yang semakin meningkat bagi perempuan, dan; dan tekanan potensial untuk terlibat dalam pekerjaan berisiko tinggi untuk mencari pendapatan (ASEAN, 2009).

Sementara itu, dalam PONREPP, penulis menemukan data bahwa sejalan dengan kegiatan bantuan dan upaya pemulihan awal yang telah banyak membantu tahap pemulihan jangka panjang, terdapat masalah utama yang dihadapi upaya tersebut, seperti yang dibahas dalam PONREPP. Masalah-masalah utama tersebut terdiri dari definisi struktur koordinasi yang perlu disempurnakan, termasuk peningkatan kehadiran pemerintah; cara meningkatkan akuntabilitas, dengan mempertimbangkan pelajaran yang dipetik dari upaya bantuan sampai saat ini, dan bagaimana menciptakan proses terbaik dan menangkap keahlian terbaik yang tersedia untuk tahap pemulihan; cara beralih ke mekanisme koordinasi dan pengawasan yang lebih efisien dan hemat biaya secepat mungkin, yang mencakup pencapaian efisiensi pengiriman; serta upaya mobilisasi sumber daya baru sambil membatasi jumlah saluran pendanaan.

PONREPP telah mengadopsi pendekatan holistik untuk meningkatkan upaya pemulihan. Untuk memastikan koordinasi dan pelaksanaan upaya pemulihan yang efektif, TCG mengkonsolidasikan peran utamanya dengan dua cara, yakni koordinasi strategis dan operasional, dan koordinasi dana bantuan dan pelacakan bantuan (ASEAN, 2010a). Struktur yang diusulkan mencakup Forum Pemulihan (RF) sebagai badan deliberatif dengan keanggotaan pemangku kepentingan yang luas, bertemu setiap dua atau tiga bulan untuk membuat rekomendasi mengenai pemulihan pasca-Nargis. Pusat Koordinasi Pemulihan (RCC) akan melayani RF dan TCG sebagai unit teknis untuk informasi, pengumpulan data, dan analisis, sehingga menyederhanakan pengaturan saat ini di area ini dan menambahkan keahlian lebih lanjut. RCC

melakukan kontak dekat dengan Recovery Hub Office (RHO) di lapangan, membangun struktur hub yang dikembangkan selama tanggap darurat untuk memperkuat arus informasi dua arah (ASEAN, 2010b). Hub bidang pemulihan berfungsi memberikan dukungan teknis kepada TCC untuk memperkuat struktur koordinasi yang ada pada tahap pemulihan baik di tingkat kota maupun desa, sambil mengenali, mendorong dan belajar dari pembuatan keputusan dan implementasi tingkat masyarakat.

Melalui peninjauan periodik (Periodic Review) dan pengawasan terhadap dampak sosial (Social Impact Monitoring), kita dapat mengetahui bahwa terdapat beberapa tantangan dalam peninjauan periodik. Tantangan Tinjauan Periodik Pertama ialah menilai bantuan kemanusiaan dan upaya pemulihan dini di daerah-daerah yang terkena dampak Nargis (ASEAN, 2009). Hal ini melengkapi PONJA dan menyediakan data hampir enam bulan setelah Siklon berlangsung. Implementasi Tinjauan Periodik Pertama, di tingkat hub, difasilitasi oleh Koordinator Hub ASEAN yang berbasis di empat lokasi, yakni Yangon, Pyapon, Bogale dan Labutta. Tim Tinjauan Periodik menghadapi beberapa tantangan dalam menerapkan penilaian, termasuk kesulitan dengan logistik, kerangka waktu, meninjau kuesioner, terjemahan, dan partisipasi, dan konsultasi dengan, banyak mitra.

Sebuah konsultasi mengenai Tinjauan Periodik berikutnya diadakan di Yangon pada tanggal 11 Februari 2009 untuk mengumpulkan umpan balik dari tim survei Tinjauan Periodik Pertama, sehingga penilaian di masa depan dapat ditingkatkan melalui saran atas beberapa perbaikan pada kuesioner yang mencakup terminologi, ruang lingkup dan desain, sambil juga menunjukkan nilai peninjauan, pemutakhiran dan memberikan penjelasan teknis yang lebih besar mengenai sejumlah indikator. Selain itu, konsultasi tersebut menyoroti kebutuhan untuk mengembangkan keterampilan interpersonal yang lebih besar dan memperbaiki kedalaman analisis dan penyajian data untuk Tinjauan Periodik Kedua (ASEAN, 2009).

Temuan dari Tinjauan Periodik Pertama terdiri dari beberapa temuan (ASEAN, 2010). Pertama, daerah yang tercakup dalam survei dipengaruhi oleh berbagai tingkat dan situasi masyarakat yang disurvei sebelum Siklon Nargis tidak homogen, sehingga tidak mungkin mengaitkan hasilnya secara eksklusif dengan

siklon. Kedua, indikator untuk sektor kesehatan menunjukkan hasil yang baik untuk akses terhadap perawatan kesehatan dan penjangkauan ke masyarakat, namun temuan tersebut mengangkat kekhawatiran tentang berfungsinya sistem kesehatan. Ketiga, bantuan pangan telah sampai pada setiap komunitas yang disurvei di sepanjang daerah yang terkena dampak siklon, namun keresahan pangan terus berlanjut di Barat Daya dan sekitar Yangon. Keempat, proporsi rumah tangga yang tinggi tetap berada di tempat penampungan yang tidak memadai yang seringkali padat dan tidak banyak memberi perlindungan dari unsur-unsurnya. Kelima, sebagian besar rumah tangga menggunakan sumber air yang aman atau merawat air mereka secara efektif, kecuali wilayah kecil di sebelah selatan Yangon.

Keenam, dengan berakhirnya musim hujan, rumah tangga menggunakan lebih sedikit air hujan dan air permukaan yang lebih banyak. Meningkatnya ketergantungan pada air permukaan dan penghasinan kolam akibat gelombang badai bisa mengakibatkan kekurangan air pada musim kemarau. Ketujuh, mata pencaharian terganggu di daerah yang terkena dampak. Pemulihan akan memakan waktu beberapa tahun karena sifat kerugian yang diderita dan luasnya kebutuhan. Luas cakupan geografis tidak mencukupi untuk memenuhi semua kebutuhan. Ketekunan kebutuhan, bahkan di daerah yang mendapat bantuan substansial, berarti bahwa luasnya bantuan tersebut belum memadai dan upaya yang lebih besar diperlukan agar kebutuhan dapat dipenuhi.

Selain Tinjauan Periodik, yang merupakan proses dan program untuk memantau hasil terutama dengan menggunakan metode survei kuantitatif, TCG juga menyetujui penilaian pemantauan masyarakat, yang dikenal dengan Social Impact Monitoring (SIM). SIM merupakan pelengkap pemantauan kualitatif dampak sosial dari Topan Nargis dan upaya bantuan. Berikut terdapat beberapa temuan dari pengkajian atas dampak sosial. Pertama, serupa dengan Tinjauan Periodik Pertama, SIM menemukan bahwa bantuan bantuan dan bantuan bahkan sampai ke desa yang paling terpencil sekalipun. Semua desa yang terkena dampak telah menerima bantuan dalam waktu dua sampai empat minggu. Kedua, tingkat bantuan bervariasi antara dan di dalam desa. Meski ada korelasi antara tingkat bantuan yang diterima dan tingkat kerusakan dan kerugian, desa-desa yang jauh dari daerah perkotaan umumnya kurang

mendapat bantuan. Ketiga, jenis bantuan yang paling sering diterima adalah makanan, barang rumah tangga, tempat tinggal dan persediaan pertanian. Sebuah link ditemukan antara jumlah bantuan yang diterima dan kecepatan pemulihan. Namun, tingkat kerusakan dan kerugian merupakan penentu besar pemulihan. Keempat, seiring berjalannya waktu, kebutuhan sudah berubah. Menurut penduduk desa, kebutuhan yang paling penting adalah untuk membangun kembali mata pencaharian dan ketahanan pangan mereka, yang sesuai dengan temuan dari Tinjauan Periodik Pertama. Kelima, tema yang paling berulang di semua desa yang terkena dampak bencana Siklon Nargis adalah beban hutang yang meningkat. Alasan di balik hutang tersebut termasuk ke dalam depresi lanjutan terhadap ekonomi lokal, meningkatkan migrasi keluar dari desa dan Delta, petani dan nelayan kehilangan hak penggunaan lahan atau hak penangkapan ikan mereka, dan redistribusi aset yang sedikit (ASEAN, 2010a).

Keenam, meskipun bantuan bantuan menjangkau semua desa, diperlukan lebih banyak bantuan agar masyarakat dapat pulih kembali. Jika penghidupan masyarakat dan ekonomi desa tidak pulih dengan cepat, kemungkinan besar akan ada dampak jangka panjang yang mendalam, seperti migrasi keluar dari desa Delta dan penghancuran masyarakat. Ketujuh, partisipasi penduduk desa di komunitas yang terkena dampak topan dalam pengelolaan bantuan terbatas, menyebabkan ketidakcocokan antara bantuan yang diberikan dan kebutuhan lokal. Kedelapan, kedalaman cakupan geografis tidak mencukupi untuk memenuhi semua kebutuhan. Ketekunan kebutuhan, bahkan di daerah yang mendapat bantuan substansial, berarti bahwa kedalaman bantuan tersebut belum memadai dan upaya yang lebih besar diperlukan jika kebutuhan harus dipenuhi. Kesembilan, SIM menggarisbawahi perlunya bantuan masa depan untuk disampaikan dengan cara-cara yang membangun kekuatan lokal, yang memberi masyarakat kekuatan pengambilan keputusan yang nyata dalam bagaimana bantuan tersebut disampaikan dan digunakan, yang mencakup proses informasi dan penyelesaian keluhan yang efektif, dan bahwa memungkinkan masyarakat untuk mengadvokasi kebutuhan mereka sendiri dengan penyedia bantuan.

### ***Kesimpulan***

Terdapatnya pengalaman yang kurang membuat ASEAN berupaya dalam peranannya pada penanganan bencana di negara Asia Tenggara lainnya, yakni Myanmar pada tahun 2008. Bantuan ASEAN sebagai fasilitator melalui kesepakatan di Pertemuan Khusus pada tanggal 19 Mei 2008 dirumuskan melalui strukturisasi mekanisme penanganan bencana. Koordinasi yang berjalan antara negara-negara anggota ASEAN menghasilkan pembentukan Satuan Tugas Kemanusiaan ASEAN (ASEAN Humanitarian Task Force/AHTF), yang terdiri dari 20 pejabat tingkat tinggi dan senior dari negara-negara anggota ASEAN yang diketuai oleh Sekretaris Jenderal ASEAN, Dr. Surin Pitsuwan. Pelaksanaan dan pemberian keputusan dari AHTF juga dibantu oleh *Advisory Group* atau Kelompok Penasehat yang terdiri dari perwakilan dari tetangga Myanmar (yaitu Tiongkok, India, dan Bangladesh), PBB, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Bank Dunia, Asian Development Bank, dan organisasi non-pemerintah internasional lainnya. Pembentukan AHTF mendorong rangkaian dalam kerjasama Tripartite Core Group (TCG) yang terdiri dari Myanmar, ASEAN, dan PBB dengan AHTF sebagai pemimpin dari program penanganan bencana tersebut.

Dalam rangkaian TCG, Myanmar memimpin rangkaian tersebut dan anggotanya terdiri dari perwakilan pemerintah Myanmar, perwakilan ASEAN, dan perwakilan PBB. Terdapat beberapa pemeran dari upaya penanganan dan pemulihan Myanmar pasca Siklon Nargis, yakni Recovery Forum, Recovery Coordination Centre, dan Recovery Hubs yang terdiri dari tim kemanusiaan ASEAN dan PBB. Aktor kemanusiaan yang beroperasi dari ASEAN dan PBB diterjunkan dari ranah Natural Disaster Preparedness Central Committee (NDPCC) dan Komite Koordinasi tingkat Kota (Township Coordination Committee). Hal ini ditujukan untuk melibatkan peran antara pemerintah lokal untuk berperan aktif dalam penanganan bencana, bukan sekedar menerima bantuan saja.

Penelitian yang disusun penulis bertujuan untuk mengungkap pertanyaan penelitian, tercantum pada BAB I dari skripsi ini, yakni bagaimana upaya ASEAN dalam memfasilitasi pemerintah Myanmar dalam membuka bantuan kemanusiaan dari pihak internasional. Temuan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah ASEAN memfasilitasi kerjasama penanganan bencana melalui *ASEAN-led*

*mechanism*. Mekanisme fasilitasi ASEAN dalam Siklon Nargis terlihat dari peran ASEAN dalam melibatkan peran aktif dari otoritas lokal dan pusat dari Myanmar dalam program penanganan bencana, memberikan ruang bagi organisasi berbasis komunitas untuk turut andil dalam menangani dampak bencana, serta membentuk program peninjauan dari berbagai proses penanganan dampak Siklon Nargis yang telah dilakukan oleh ASEAN, Myanmar dan PBB.

Penerapan beberapa program yang dibentuk ASEAN dan melibatkan komunitas dan organisasi internasional yang diwadahi oleh PBB melalui kerjasama Tripartite Core Group dan pendirian beberapa institusi pendukung berjalannya penanganan dampak Siklon Nargis di Myanmar. Capaian-capaian yang diraih oleh Tripartite Core Group juga membuahkan kesejahteraan yang lebih baik terhadap masyarakat Myanmar, dengan bekerjasama dengan relawan ASEAN dan perwakilan dari masyarakat Myanmar agar interaksi yang berjalan antara pihak ASEAN dengan masyarakat Myanmar terjalin dengan baik dan makna atau tujuan yang disampaikan diimplementasikan sesuai dengan rancangan dan rencana awal yang disusun oleh ASEAN dan PBB, sebagai wadah komunitas dan organisasi internasional yang memberikan bantuan kemanusiaan bagi korban Siklon Nargis di Myanmar.

Setelah mengorelasikan data yang mendukung rumusan masalah, penulis mampu menjawab hipotesis yang telah dicantumkan pada bagian pendahuluan dalam skripsi ini. Hipotesis pertama, merupakan ASEAN melibatkan peran dari otoritas lokal dan pusat dalam penanganan dampak Siklon Nargis. Jawaban dari hipotesis pertama yang terkandung dalam tulisan ini adalah ASEAN melibatkan peran aktif dari pemerintah lokal dan pusat, karena pemerintah lokal dan pusat Myanmar mengetahui lebih lanjut mengenai adat, bahasa, dan keadaan di daerah-daerah yang terkena dampak siklon. Selain itu, pemerintah lokal lebih mengetahui latar belakang, budaya, dan pola berinteraksi yang baik dengan para warga untuk bekerjasama dalam penanganan dampak bencana, sehingga hal tersebut menaikkan taraf hidup warga Myanmar di daerah-daerah yang menjadi titik pusat bencana. Jawaban dari hipotesis kedua terkait pelibatan organisasi berbasis komunitas dalam proses penanganan bencana terbukti benar dengan adanya penerapan TCG-CBER yang melibatkan relawan-relawan internasional maupun regional yang berasal dari UN dan ASEAN

Volunteer. Mekanisme yang dilakukan oleh ASEAN dengan melibatkan pemerintah lokal atau setempat dalam penanganan dampak bencana membuat proses penanganan bencana semakin efektif karena pemerintah lokal lebih mengetahui situasi lapangan dari daerahnya masing-masing.

Terdapatnya peran ASEAN dalam membentuk program pengevaluasian dari penanganan dampak bencana Siklon Nargis di Myanmar agar mengetahui seberapa jauh capaian ASEAN dan pihak-pihak yang memberikan bantuan, serta pemerintah Myanmar bekerjasama dalam mengurangi dan merehabilitasi kondisi Myanmar pasca Siklon Nargis. Peninjauan hasil kerjasama ASEAN dengan pihak internasional dan Myanmar dapat dilihat dari Tinjauan Periodik (*Periodic Review*) I-IV yang mencakup hasil temuan yang terbagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama berfokus pada kesehatan rakyat Myanmar, produktivitas rakyat Myanmar, dan perlindungan hidup rakyat Myanmar. Hal ini juga memiliki korelasi yang relevan dengan kerjasama humanitarian. Pendirian struktur dan program yang mendukung mekanisme penanganan dampak bencana Siklon Nargis membuat proses penanganan berjalan lebih efektif karena terdapat struktur yang rigid dan jelas dalam pengimplementasiannya.

Dari penelitian yang penulis lakukan, terdapat beberapa temuan yang dapat ditarik sebagai pembelajaran terkait peran organisasi regional dalam penanganan dampak bencana. Studi ini menemukan bahwa pemerintah dan badan regional memiliki penekanan yang kuat pada peningkatan mekanisme kelembagaan untuk memfasilitasi manajemen risiko bencana yang efisien. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa lembaga dan organisasi internasional telah mempertahankan keterlibatan mereka di Myanmar dalam penanganan bencana Siklon Nargis. Studi ini menyimpulkan bahwa organisasi regional berfungsi untuk memfasilitasi kerjasama dalam penanganan bencana yang berguna bagi minimalisasi dampak bencana yang lebih parah dan menangani kerusakan yang ada akibat Siklon Nargis. Mengingat kerentanan negara-negara di kawasan terhadap bahaya alam dan fakta bahwa bahaya alam cenderung meningkat dalam intensitas dan frekuensi, pemerintah, masyarakat sipil, dan organisasi regional di Asia Tenggara menjadikan Siklon Nargis sebagai



pembelajaran dari mekanisme penanganan bencana guna menjadi prioritas dari isu regional.

Words: 4181 without Abstract.

Abstract: 201, Eng + Bhs: 427 words.

### **Referensi**

ASEAN. 2009. "Post-Nargis Periodic Review II".

ASEAN. 2010. "A Humanitarian Call: ASEAN's Response to Cyclone Nargis".

ASEAN. 2010a. Charting A New Course: ASEAN-UN Post-Nargis Partnership".

ASEAN. 2010b. "Post-Nargis Periodic Review IV".

Labbie, Jeremie Lilianne Fan, & Walter Kemp. 2013. *Cooperation from Crisis? Regional Responses to Humanitarian Emergencies*. New York: International Peace Institute.

Tripartite Core Group. 2008. "Post-Nargis Joint Assessment". Yangon: UNIC Network.