

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Bencana adalah bagian dari peradaban manusia sejak dahulu kala. Pada awalnya manusia dapat memilih dan menetap di lokasi yang lebih aman sekaligus menguntungkan demi memenuhi kehidupan mereka. Saat ini dengan meningkatnya populasi baik di kota besar maupun pedesaan, masyarakat memiliki pilihan yang sangat terbatas atau hampir tidak memiliki pilihan yang cenderung menempatkan mereka dalam kesulitan atau kerugian. Dengan demikian, peristiwa alam yang seringkali berbahaya memiliki potensi menjadi bencana karena pilihan yang telah dibuat oleh manusia. Dalam perkembangan Hubungan Internasional, bencana dilihat sebagai salah satu aspek dari globalisasi dimana terjadi perubahan di setiap sektor kehidupan tak terkecuali fenomena alam (Maarif dkk. 2013).

Berakhirnya perang dingin telah membuka era baru dalam pemahaman tentang keamanan. Pasca perang dingin keamanan tidak lagi dipahami dengan bertumpu pada konflik ideologis antara blok barat dan blok timur tetapi kini keamanan dipandang meliputi pula aspek-aspek ekonomi, pembangunan, sosial politik, hak asasi manusia, lingkungan hidup, konflik etnik, dan berbagai masalah sosial lainnya. Keamanan tidak lagi diartikan secara sempit sebagai hubungan konflik atau kerjasama antar negara, tetapi juga berpusat pada keamanan untuk masyarakat (Dalby 1992, hlm.102-103).

Salah satu ancaman terhadap keamanan masyarakat baik domestik maupun internasional saat ini adalah bencana alam. Dimana bencana kemanusiaan akibat konflik semakin menurun, di pihak lain justru bencana kemanusiaan yang diakibatkan oleh bencana alam semakin meningkat dengan dampak yang luar biasa besar, terutama pasca dekade 1990an (*Providing Humanitarian Aid*, <http://www.usaid.org>).

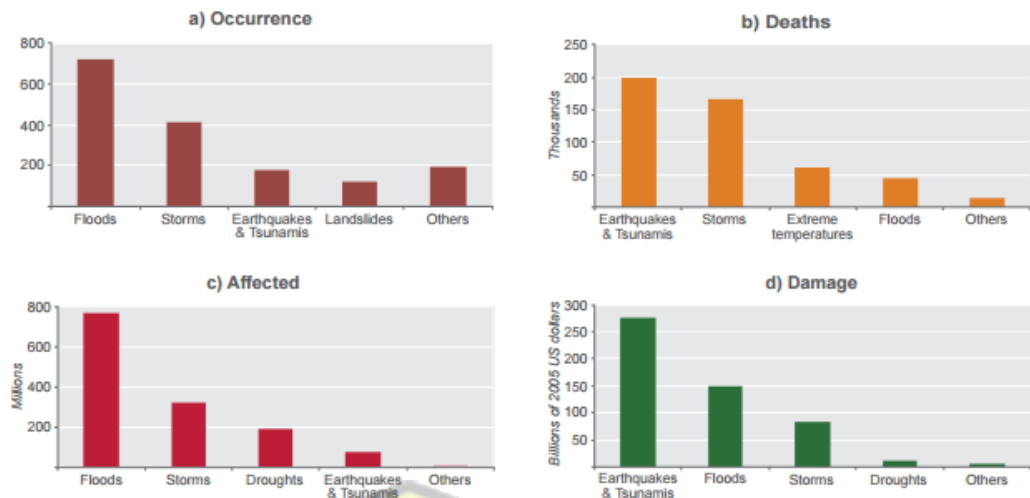
Ancaman dan resiko serius bencana alam telah menjadi bahan perbincangan diantara akademisi dan para pengambil kebijakan. Isu ini sekarang telah ditempatkan menjadi bagian dari ancaman baik terhadap masyarakat maupun

integritas negara sehingga perlu ditangani secara cepat dan komprehensif. Caballero-Anthony misalnya menempatkan bencana alam sebagai salah satu bentuk ancaman non-tradisional, setara dengan persoalan degradasi lingkungan, penyakit pandemi, perdagangan manusia dan obat terlarang, pembajakan dan kriminalitas trans-nasional (Caballero-Anthony et al, 2006).

Kondisi bumi yang semakin tua mengingatkan kita akan potensi bencana baik yang berasal dari alam maupun nonalam. Meningkatnya kebutuhan hidup manusia akan berdampak langsung terhadap keberlangsungan alam yang tereksplorasi tanpa adanya keseimbangan terhadap alam. Berbagai peristiwa yang pernah terjadi akibat bencana alam antara lain kekeringan panjang yang melanda kawasan Afrika bagian selatan dan Amerika Tengah yang kemudian diikuti banjir dan tanah longsor; mencairnya es di Kutub Utara; badai di Eropa; dan banjir bandang, gempa bumi, serta angin topan di Asia.

Salah satu kawasan yang memiliki tingkat rawan bencana yang relatif tinggi menurut *Asia Pacific Disaster Report 2015* adalah kawasan Asia Tenggara, dengan data yang menunjukkan bahwa kematian akibat bencana alam di kawasan naik lebih dari tiga kali lipat pada dekade terakhir, sebagian besar disebabkan oleh bencana ekstrim. *The Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) yang terdiri dari 10 negara anggota dengan 600 juta penduduk mengalami kerugian sekitar 4,4 miliar dolar AS rata-rata setiap tahunnya akibat bencana alam. Berbagai tantangan terhadap bencana alam yang dihadapi oleh ASEAN terkait akan potensi bencana alam yang sering terjadi dengan berbagai tingkat eksposur dan kerentanan terhadap bahaya yang berbeda, ditambah dengan kapasitas yang berbeda dalam menangani bencana. Beberapa bencana yang signifikan terjadi di kawasan Asia Tenggara dalam dekade terakhir seringkali termasuk kedalam kategori bencana skala menengah, hampir bersamaan dalam beberapa tahun terakhir serta bencana hebat, seperti Tsunami Samudera Hindia tahun 2004 dan Topan Nargis tahun 2008 (*Overview of AHA Centre*, <http://aseanregionalforum.asean.org>).

Disaster occurrence and impacts in Asia and the Pacific, total 2005-2014



Source: ESCAP based on data from EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Available from <http://www.emdat.be/> (Accessed April 2015).

Sumber: ESCAP Asia-Pacific Disaster Report 2015

Gambar 1 Statistik Bencana di Asia dan Pasifik Tahun 2005-2014

Berkaca kepada sejarah panjang di kawasan Asia Tenggara, hampir setiap Negara anggota ASEAN pernah menghadapi bencana alam serupa yang menelan korban baik jiwa maupun materi yang cukup banyak dan berdampak jangka panjang. Dengan demikian, para pemimpin ASEAN membentuk suatu kerja sama komprehensif dalam bidang penanggulangan bencana antara negara anggota sebagai salah satu upaya untuk mengurangi kehilangan akibat bencana serta mewujudkan negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang tangguh terhadap bencana.

Sejak awal pendirian ASEAN, negara anggota telah memulai diskusi tentang kerjasama dalam penanggulangan bencana. Berawal pada tahun 2003, ketika 10 negara ASEAN memutuskan untuk membentuk ASEAN *Committee on Disaster Management* (ACDM). Selanjutnya, pada 26 Juli 2005 Menteri Luar Negeri negara anggota ASEAN menandatangani ASEAN *Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER) di Vientiane, Laos. AADMER bertujuan untuk menyediakan mekanisme yang efektif untuk mencapai pengurangan substansial dari kerugian bencana dalam kehidupan dan dalam aset

sosial, ekonomi dan lingkungan dari negara-negara anggota ASEAN, dan untuk bersama-sama menanggapi keadaan darurat bencana melalui upaya nasional terpadu dan intensif kerjasama regional dan internasional (www.ahacentre.org).

Salah satu komponen penting dalam perjanjian AADMER adalah pembentukan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management/ASEAN Human Assistance* (AHA Centre) dibentuk pada tahun 2011 sebagai pusat ASEAN untuk koordinasi bantuan kemanusiaan. AHA Centre merupakan pusat koordinasi ASEAN untuk bantuan kemanusiaan bagi penanganan bencana. AHA Centre memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar negara anggota ASEAN dengan PBB dan organisasi internasional terkait, dalam mendorong kerjasama regional. AHA Centre mempunyai beragam perangkat dan layanan, termasuk pelatihan dan pengembangan kapasitas organisasi-organisasi ASEAN yang bergerak dalam penanggulangan bencana dan pengiriman tim-tim respon keadaan darurat (Kemlu 2015, hlm.26). AADMER menyatakan bahwa AHA Centre dibentuk untuk menjalankan fungsi AADMER. Dengan kata lain AHA Centre merupakan fungsi operasional dari AADMER untuk menerjemahkannya menjadi tindakan nyata dan berdampak mendasar pada semua aspek AADMER sebagai bagian dari komitmen ASEAN untuk memiliki komunitas yang tahan terhadap bencana.

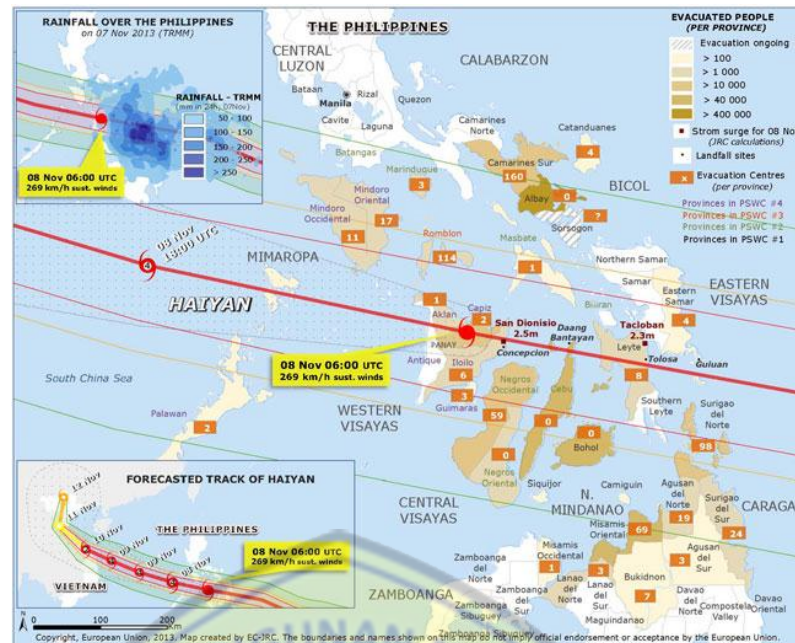
Keberadaan AHA Centre sangat vital dalam program penanggulangan bencana ASEAN karena beberapa hal. *Pertama*, sebagai pusat informasi kebencanaan. *Kedua*, sebagai pusat koordinasi mobilisasi bantuan. *Ketiga*, sebagai pusat koordinasi operasionalisasi atau *joint emergency response*. *Keempat*, sebagai pusat koordinasi administrasi penanggulangan bencana. *Kelima*, sebagai pusat pengkajian dan penelitian kebencanaan (www.ahacentre.org).

Dalam menghadapi resiko bencana alam, kemampuan setiap negara di kawasan sangat berbeda. Kondisi perekonomian tiap negara yang sangat senjang antara negara kaya dan negara miskin mempengaruhi kemampuan setiap negara dalam mengembangkan kemampuan dan teknologi tanggap bencana. Melihat banyaknya korban jiwa maupun materi yang ditimbulkan pasca bencana, kemudian mendorong respon dari negara-negara lain maupun organisasi yang bergerak dalam bidang kemanusiaan untuk membantu daerah yang terkena

bencana. Dengan berbagai kemungkinan ancaman bencana yang akan muncul, diperlukan suatu mekanisme dan upaya yang kuat dalam bidang penanggulangan bencana, terutama di wilayah yang rentan akan bencana alam. Penanggulangan bencana secara dini memang sangat dibutuhkan peran aktif dari pemerintah dalam menerapkan berbagai sistem respon siaga bencana, bantuan dan koordinasi terhadap seluruh elemen dalam negeri di kawasan Asia Tenggara.

Filipina sebagai salah satu negara kepulauan di kawasan Asia Tenggara dengan kekayaan alam yang berlimpah menyimpan potensi gerakan alam yang dapat menimbulkan bencana. Berdasarkan letak lintangnya Filipina mempunyai iklim tropis (panas) yang dipengaruhi oleh angin muson dengan rata-rata 20 badai besar melanda Filipina tiap tahunnya. Di samping itu, kondisi alam Filipina yang terletak pada dua lempeng tektonik atau dikenal sebagai *The Pacific Ring of Fire* dapat memicu terjadinya bencana seperti tanah longsor, gempa bumi, kekeringan, banjir dan gelombang ekstrem. Bagi masyarakat Filipina, bencana angin topan bukanlah hal yang baru. Di antara 20 kejadian angin topan itu, terdapat beberapa jenis bencana angin topan terdahsyat yang pernah terjadi di Filipina, diantaranya ialah Topan Nargis tahun 2008, Topan Parma tahun 2009, Topan Nesat tahun 2011, Topan Bopha tahun 2012, dan Topan Haiyan tahun 2013 (<http://www.adrc.asia>).

Pada tahun 2013, Filipina dilanda Topan Haiyan yang dikenal oleh warga lokal sebagai Yolanda. Topan ini merupakan salah satu badai tropis terkuat dengan angin berkecepatan hingga 230 km/jam. Topan Haiyan pertama kali berpusat di Guiuan, Provinsi Samar Timur Filipina. Badai tersebut menyebabkan gelombang laut yang tinggi ke beberapa wilayah hingga terjadi 6 kali hantaman sampai ke Busungua, Provinsi Palawan yang kemudian bergerak ke arah Laut Barat Filipina. Lebih dari 16 juta orang terkena dampak di seluruh 44 provinsi di Filipina. Kota Tacloban merupakan daerah terparah akibat dari Topan Haiyan tersebut. Pemerintah Filipina menyatakan sebanyak 6.300 korban jiwa dengan lebih dari 1.000 orang dilaporkan hilang (NDRRMC hlm.1-4).



Sumber: www.un.org

Gambar 2 Peta Jalur Topan Haiyan tahun 2013

Sesuai dengan standar prosedur yang di jalankan AHA Centre, negara yang terkena dampak dalam hal ini Pemerintah Filipina telah melakukan tanggap darurat bencana di negaranya. Apabila situasi sudah melebihi kapasitasnya atau diharuskan untuk mendapat dukungan dari luar negeri, Pemerintah Filipina melalui badan nasional penanggulangan setempat mengirimkan permintaan bantuan ke AHA Centre melalui prosedur standar operasi yang berisi informasi terkait bencana yang terjadi. Disamping itu, AHA Centre juga telah melakukan monitor terhadap pergerakan topan Haiyan sebelum melanda Filipina serta berkoordinasi dengan Pemerintah Filipina dan negara anggota lainnya. Kemudian AHA Centre mengirimkan personel dalam rangka respon darurat bencana hingga memfasilitasi pengiriman bantuan kemanusiaan secara kolektif dari negara anggota ke Pemerintah Filipina. Meskipun telah melaksanakan peran sesuai yang tugas dan fungsinya, keberadaan AHA Centre belum optimal dirasakan oleh negara yang terkena dampak maupun organisasi lainnya terkait penanganan bencana dengan berbagai hambatan yang terjadi dilapangan serta minimnya pengalaman menghadapi bencana skala besar seperti topan Haiyan.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan mengenai latar belakang permasalahan yang ada, penulis merumuskan pertanyaan penelitian yakni, “Bagaimana peran AHA Centre dalam penanggulangan bencana alam Topan Haiyan di Filipina Tahun 2013?”

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain:

- a. Mengetahui sejarah perkembangan ASEAN dalam penanggulangan bencana alam di kawasan Asia Tenggara;
- b. Memahami lebih lanjut bagaimana peran AHA Centre dalam penanggulangan bencana alam Topan Haiyan di Filipina Tahun 2013.

I.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini di harapkan akan memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis, sebagai berikut:

- a. Manfaat akademik, yakni berusaha mengembangkan ilmu Hubungan Internasional terutama isu-isu kontemporer terkait penanggulangan bencana alam yang semakin menjadi perhatian dunia internasional. Bagi peneliti dapat menambah wawasan dan dapat dijadikan sebagai acuan terhadap pengembangan maupun pembuatan dalam penelitian yang sama.
- b. Manfaat praktis, yakni bagi pihak yang terkait dengan penelitian ini, para pemerhati ASEAN serta instansi atau lembaga yang menjadi fokus dalam penanggulangan bencana alam sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran, dorongan, solusi maupun perbaikan, agar dapat membantu dalam proses pengambilan keputusan.

I.5 Tinjauan Pustaka

Terkait erat dengan permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini, maka untuk mendeskripsikan dan menganalisa secara lebih mendalam terkait mekanisme AHA Centre dalam penanggulangan bencana di Filipina, digunakan beberapa tinjauan pustaka yang pertama ialah buku yang berjudul “*Isu Bencana*

dalam Hubungan Internasional” yang ditulis oleh June Cahyaningtyas dan Ludiro Madu. Buku ini membahas mengenai perkembangan isu-isu dalam hubungan internasional, termasuk isu bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia. Dalam perkembangan hubungan internasional, bencana dilihat sebagai salah satu hirauan globalisasi dan sifatnya relative baru. Dalam memandang isu bencana, terdapat banyak aspek yang harus diperhatikan. Dari sisi aktor, isu bencana melibatkan peran aktor negara dan non-negara. Misalnya, peran media massa dalam menyampaikan berita mengenai bencana alam, peran organisasi non-pemerintah dalam upaya penanggulangan bencana, hingga peran pemerintah dalam mengatasi krisis yang muncul pasca bencana. Oleh karena itu, peran aktor negara dan non-negara sling berkaitan mengingat faktor keamanan manusia (*human security*) menjadi perhatian paling utama. Dari sisi isu yang berkembang, bencana juga dapat dilihat sebagai fenomena yang berhubungan dengan upaya pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat korban bencana. Aspek ini sangat penting karena akan melibatkan pengaruh yang muncul dari aktor-aktor ekonomi, sosial, dan politik serta budaya yang mempertemukan budaya lokal dan budaya global.

Dengan demikian, buku ini memiliki keterkaitan dengan penelitian penulis karena membahas mengenai isu bencana dalam hubungan internasional. Namun, dalam buku tersebut masih menggambarkan bencana secara umum di dunia dan hubungan antar aktor-aktor yang terlibat dalam penanggulangan bencana. Sedangkan penelitian penulis lebih membahas bagaimana mekanisme penanggulangan bencana di Filipina tahun 2013 oleh AHA Centre sebagai organisasi internasional dalam bidang kemanusiaan di kawasan Asia Tenggara.

Tinjauan pustaka yang kedua adalah buku yang ditulis oleh Lolita Bildan dengan judul “*Disaster Management in Southeast Asia*”. Buku ini menjelaskan gambaran umum negara-negara di Asia Tenggara yang rentan akan bencana serta ulasan mengenai penanganannya, salah satunya adalah Filipina. Filipina yang merupakan negara kepulauan dan karena lokasi geografisnya, Filipina dianggap salah satu negara yang paling rawan bencana di dunia. Terletak di sepanjang segmen barat Cincin Api Pasifik, bagian paling aktif dari Bumi yang ditandai dengan laut yang mengelilingi sabuk gunung berapi aktif dan generator gempa.

Filipina juga terletak di jalur topan karena sifat kepulauan dari daerah pesisir Filipina menyebabkan meningkatnya kerentanan terhadap badai, tsunami dan perubahan permukaan laut. Banjir yang umum disebabkan oleh hujan dibawa oleh topan dan musim hujan. Filipina juga rentan terhadap *El Nino Southern Oscillation* (ENSO) karena letaknya di bagian barat samudera Pasifik. Sebagai salah satu negara yang paling rawan bencana di dunia, Filipina memiliki sejarah dan pengalaman panjang yang kaya dalam manajemen bencana. Hal ini telah mengembangkan struktur kelembagaan yang luas untuk mempersiapkan dan merespon bencana. Landasan dalam pengembangan kelembagaan untuk kesiapsiagaan dan tanggap bencana di negara ini kembali ke tahun 1978 ketika dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 1566 yaitu “Penguatan Bencana Pengendalian Filipina, Kemampuan dan Penetapan Program Nasional di Komunitas Siaga Bencana”. Melalui Keputusan ini, secara formal *National Disaster Coordinating Council* (NDCC) kini dikenal sebagai *National Disaster Risk Reduction & Management Council* (NDRRMC) didirikan dan dikelola oleh the *Office of Civil Defense* dibawah Departemen Pertahanan Nasional Filipina. NDRRMC menciptakan komite-komite untuk mendukung tujuan PBB dalam pengurangan bencana dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana melalui langkah-langkah dan strategi-strategi yakni, tindakan-tindakan struktural, tindakan-tindakan non-struktural, penelitian bencana, dan undang-undang bencana.

Buku ini membahas secara rinci tentang aspek penanganan bencana dan pentingnya penanganan bencana alam di Asia Tenggara. Namun, dalam buku tersebut tidak menyinggung tentang aktor-aktor non-negara yang memiliki banyak andil dalam rangka penanggulangan bencana di kawasan Asia Tenggara termasuk di Filipina saat bencana Topan Haiyan terjadi.

Selain itu dalam jurnal “*Regional organisations and humanitarian action: the case of ASEAN*” menggambarkan reaksi dan tanggapan negara anggota ASEAN terhadap Topan Haiyan di Filipina. Selain dari kontribusi moneter, beberapa negara menyediakan bantuan militer secara bilateral untuk mendistribusikan bantuan darurat ke daerah yang terkena bencana. Bantuan ini sebagian besar diberikan secara bilateral bukan melalui badan regional seperti

ASEAN, meskipun beberapa kantor berita daerah menyebutkan ASEAN ketika melaporkan bantuan bilateral tersebut. Menilai sejauh mana anggota upaya bantuan negara termotivasi oleh ASEAN adalah sangat sulit, karena peran di belakang layar ASEAN tidak selalu terlihat. Meskipun visibilitas yang terbatas, salah satu utama LSM dianggap komponen militer ASEAN telah bekerja secara efisien, menunjukkan kerjasama yang baik antara negara-negara ASEAN. Dari pusatnya di Jakarta, AHA Centre telah memantau pergerakan topan sebelumnya dan menyebarkan informasi kepada pelaku di wilayah tersebut melalui *update flash* dan media sosial.

Peran ASEAN dalam membangun *link* komunikasi antara pemerintah daerah di Tacloban dan pemerintah pusat diterima baik terutama, menurut pekerja bantuan yang berbasis di Manila dan Tacloban. Hal ini membuktikan bahwa banyak dari Program AHA Centre masih berkembang, dan kegiatannya terbatas pada logistik dan penilaian dalam kesiapsiagaan dan respon, dukungan teknis untuk peringatan dini, penilaian risiko dan pemantauan dan pembangunan kapasitas. Peringatan dini yang efektif dan evakuasi membantu mengurangi kerugian dan menyelamatkan korban dari ancaman topan Haiyan, serta respon pemerintah mendirikan koordinasi sipil-militer yang efisien. Ini juga telah dipuji karena kepemimpinannya dan koordinasi apa yang telah menjadi sangat besar dan operasi bantuan yang kompleks. ASEAN masih memiliki kesempatan untuk membuktikan kemampuannya dalam upaya rekonstruksi pasca bencana.

Jurnal ini menekankan kepada keterlibatan negara-negara anggota ASEAN secara bilateral menyalurkan bantuan daruratnya. Sedangkan penulis ingin menganalisis mekanisme pusat bantuan kemanusiaan di ASEAN yakni AHA Centre dalam menangani bencana Topan Haiyan di Filipina tahun 2013. Dalam jurnal ini turut membahas mengenai upaya ASEAN membangun hubungan dengan pemerintahan pusat sehingga tidak terjadi kesalahpahaman serta tumpang tindih dalam penyaluran bantuan.

Tinjauan pustaka selanjutnya adalah jurnal "*KFG Working Paper No. 62 January 2015: Building the ASEAN Center for Humanitarian Assistance and Emergency Response*" karya Angela Pennisi di Floristella. Tulisan ini berupaya untuk menganalisis perkembangan sistem manajemen bencana ASEAN melalui

studi komparasi yang menanyakan apakah perkembangan baru ASEAN telah dipengaruhi oleh Uni Eropa. Studi ini menyatakan bahwa perkembangan ini, meskipun sangat dikondisikan oleh faktor domestik, juga dipengaruhi oleh faktor eksternal, dan lebih tepatnya dari pengalaman *the European Civil Protection Mechanism* atau mekanisme perlindungan sipil Eropa. Diantara faktor-faktor domestik lainnya, ruang lingkup yang paling signifikan untuk perubahan ASEAN ialah dua bencana besar, yang melanda wilayah tersebut pada tahun 2004 dan 2008. Tsunami di samudera Hindia tahun 2004 menyebabkan adopsi yang cepat dari persetujuan penanganan bencana pada tingkat ASEAN, sementara Topan Nargis tahun 2008 telah membuka jalan bagi ratifikasi perjanjian dan pembentukan dari AHA Centre atau *Asean Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management*.

Pembentukan AHA Centre dihadapkan dengan kebutuhan ASEAN untuk menemukan prosedur dan mekanisme, yang akan memungkinkan untuk bekerja dan mengkoordinasikan pemantauan dan respon bencana di tingkat regional. ASEAN juga telah tertarik untuk mengetahui lebih lanjut tentang bagaimana Uni Eropa bekerja di bidang manajemen bencana. Tentu saja, hal ini telah didorong oleh upaya ASEAN untuk melestarikan dan menjaga legitimasinya di mata masyarakat baik domestik dan internasional, setelah kegagalan untuk merespon cukup dalam setelah Topan Nargis.

Dalam jurnal tersebut mengungkapkan perkembangan sistem penanggulangan bencana oleh ASEAN yang dipengaruhi oleh pengalaman organisasi regional lainnya dalam hal ini Uni Eropa yang memiliki kesamaan model antara ASEAN dan Uni Eropa, berbeda dengan penulis akan bahas yakni terkait mekanisme AHA Centre dalam menangani bencana Topan Haiyan di Filipina.

I.6 Kerangka Pemikiran

Dalam penanggulangan bencana alam, berbagai cara dilakukan oleh suatu negara untuk mengatasi masalah tersebut. Salah satunya dengan keterlibatan organisasi internasional maupun regional dalam bidang penanggulangan bencana untuk mengurangi kerugian dan jatuhnya korban jiwa. Terutama pada negara-

negara dengan intensitas bencana alam yang sangat tinggi seperti di kawasan Asia Tenggara, menjadi ancaman nyata bagi kestabilan negaranya yang mampu memberikan dampak bagi kawasan dan global. Kurangnya penyaluran dalam hal logistik dan transportasi seringkali menjadi faktor utama yang mengharuskan suatu negara menerima bantuan dari negara lain. Dalam kasus topan Haiyan di Filipina, kebutuhan akan bantuan darurat diperlukan secara efektif dan efisien baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Hadirnya organisasi internasional diharapkan mampu membangun kerja sama dengan pemerintah sehingga pelaksanaan bantuan kemanusiaan terhadap korban maupun daerah tepat sasaran.

Berdasarkan latar belakang dan untuk mengetahui masalah yang ada, maka diperlukan kerangka pemikiran yang digunakan untuk membantu proses penjelasan penelitian ini. Untuk membantu penjelasan penelitian ini, akan dipaparkan kerangka konsep maupun teori yang berkaitan dengan penelitian guna menjawab rumusan masalah penelitian.

I.6.1 Regionalisme

Ilmu Hubungan Internasional merupakan ilmu yang mengkaji tentang sifat dan konsekuensi dari hubungan antar sistem negara yang berinteraksi satu sama lain dengan kepentingan masing-masing. Sistem negara yang dimaksudkan disini merupakan sebuah institusi historis yang dibentuk oleh masyarakat dan pada hakikinya merupakan sebuah organisasi sosial dalam hubungan internasional (Jackson and Sorensen, 2009 hlm.2). Seiring dengan perkembangan zaman, sistem internasional pun berkembang dan kini sudah semakin mengglobal. Kini, dalam interaksi-interaksi internasional, tidak hanya negara saja yang melakukannya, ada banyak lagi aktor-aktor lain yang melakukan karena didukung oleh kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuannya. Dalam istilah Hubungan Internasional, dikenal ada dua jenis aktor, yaitu aktor negara (*state actor*) dan aktor non-negara (*non-state actor*).

Regionalisme merupakan suatu gagasan yang berpacu pada kepentingan dan identitas setiap negara yang berada dalam satu regional. Regionalisme menurut Coulumbis dan Wolfe dalam *Introductions to International Relations, Power and Justice* membagi dalam empat kriteria (Coulumbis dan Wolfe, 1986:306):

- a. Kriteria Geografis: yakni mengelompokan negara berdasarkan lokasinya. Seperti benua, sub-benua, kepulauan dan lainnya.
- b. Kriteria Politik/Militer: keikutsertaannya negara dalam berbagai aliansi, atau dalam berbagai orientasi politik maupun ideologi. Seperti halnya Blok Sosialis, Blok Kapitalis, Non-Blok dan NATO.
- c. Kriteria Ekonomi: mengelompokan negara berdasarkan perkembanganekonominya. Seperti GNP dan output industri. Misalnya negara-negaraindustri, negara-negara berkembang, dan negara-negara keterbelakang.
- d. Kriteria Transaksional: mengkategorikan negara berdasarkan frekuensimovilitas jumlah penduduk yang berpindah tempat, baik untuk pariwisata, barang jasa, perdagangan dan berita. Hal demikian dapat dilihat seperti Uni Eropa, wilayah Amerika dan Kanada.

Sementara menurut Bruce Russett dalam buku *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional* berpendapat bahwa regionalism memiliki, antara lain:

- a. Adanya kemiripan sosiokultural;
- b. Sikap politik atau perilaku eksternal terdapat kemiripan, yang biasanya tercermin pada voting dalam sidang-sidang berskala dunia seperti sidang PBB;
- c. Keanggotaan yang sama dalam organisasi-organisasi supranasional atau antar pemerintah;
- d. Interdependensi ekonomi, yang diukur dengan kriteria perdagangan sebagai proporsi pendapatan nasional;
- e. Kedekatan wilayah/ geografis, yang diukur dengan jarak terbang antara ibukota-ibukota negara-negara tersebut;

Adapun proses-proses yang menjadi ciri-ciri dari berlangsungnya regionalisme menurut Andrew Hurrell, adalah sebagai berikut:

- a. Regionalisasi, merupakan proses pertumbuhan integrasi masyarakat dalam suatu wilayah dalam proses interaksi sosial dan ekonomi yang cenderung tidak terarah. Proses ini sifatnya alami dimana negara-negara yang bertetangga ataupun secara geografis berdekatan melakukan

serangkaian kerjasama dengan sendirinya. Kerjasama dilakukan dengan dasar untuk memenuhi berbagai kebutuhan yang tidak bisa dipenuhi sendiri oleh sebuah negara.

- b. Kesadaran dan identitas regional, merupakan persepsi bersama tentang rasa memiliki pada suatu komunitas tertentu dengan faktor internal sebagai pengikat yang pada umumnya adalah kesamaan budaya, sejarah atau tradisi agama. Kesadaran regional sering pula didefinisikan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan pihak lain, misalnya menyangkut ancaman keamanan.
- c. Kerjasama regional antarnegara, merujuk pada aktivitas kerjasama regional yang menunjukkan interdependensi termasuk negosiasi-negosiasi bilateral sampai pembentukan rezim yang dikembangkan untuk memelihara kesejahteraan, meningkatkan nilai-nilai bersama, serta memecahkan masalah bersama terutama yang timbul dari meningkatnya tingkat interdependensi regional.
- d. Integrasi regional yang didukung negara, integrasi ekonomi regional merupakan salah satu hal penting dalam kerjasama regional. Tahap awal integrasi biasanya berpusat pada pengurangan hambatan perdagangan dan pembentukan custom union, yaitu tahap integrasi ekonomi yang ditandai dengan adanya kesepakatan penentuan tarif bersama secara internal serta mempermudah mobilisasi orang dan barang. Hal ini kemudian berlanjut pada perluasan dengan penghapusan hambatan non-tarif, regulasi pasar dan pengembangan kebijakan bersama baik dalam tataran mikro maupun makro. Regionalisme seringkali disimpulkan sebagai integrasi ekonomi regional bila melihat model Eropa, walaupun ekonomi hanya merupakan salah satu aspek dari keseluruhan proses.
- e. Kohesi regional, yaitu kemungkinan kombinasi dari keempat proses yang telah disebutkan sebelumnya mengarah pada terbentuknya unit regional yang kohesif dan terkonsolidasi. Hal ini terlihat dari berbagai model termasuk pembentukan organisasi supranasional secara bertahap dalam konteks peningkatan integrasi ekonomi.

Regionalisme sendiri sebenarnya termasuk dalam studi kawasan. Teuku May Rudi menjelaskan bahwa studi kawasan mencakup tiga pola kajian utama (T. May Rudi, 1997:8), yakni: *Pertama*, kajian ciri-ciri khusus (*typical studies*). *Kedua*, kajian peristiwa-peristiwa (*studies of events*). *Ketiga*, Kajian Regionalisme (*regionalism*) dan Organisasi Kerjasama Regional (*regional cooperation organization*).

Dalam hal ini ASEAN yang meliputi kawasan Asia Tenggara merupakan salah satu organisasi regional yang telah melakukan berbagai macam kerjasama internasional dengan tujuan yang sama serta meningkatkan derajat organisasi di panggung internasional. Kerjasama yang dibentuk misalnya, membentuk lembaga atau organisasi fungsional yang hanya sebatas regional untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang timbul dalam kawasan tersebut. AHA Centre dapat dikategorikan sebagai organisasi fungsional yang merupakan organisasi yang keanggotaan dan tujuannya bersifat terbatas. Organisasi tersebut diabdikan kepada suatu fungsi yang spesifik yang menitik beratkan pada suatu permasalahan baik itu pada bidang ekonomi, keamanan, dan sosial-budaya dalam suatu kawasan (Coulombis & Wolfe, 1990 hlm.316). Untuk masalah penanganan bencana alam di Asia Tenggara, dengan melihat fungsi dan tujuannya dalam penyelesaian masalah tersebut, AHA Centre dengan berbagai komponen strategi yang digunakan untuk permasalahan kebencanaan akan menunjukkan peningkatan organisasi tersebut, serta meningkatkan komunitas ASEAN yang tahan terhadap bencana tahun 2015.

I.6.2 Human Security

Human security hadir dari sebuah pergeseran isu keamanan tradisional yang bersifat *power* yang didominasi oleh aspek militer. Pergeseran tersebut terlihat pada munculnya isu-isu atau ancaman yang baru dalam studi hubungan internasional. keamanan tradisional ke keamanan non tradisional. Keamanan non tradisional lebih banyak membahas tentang bagaimana isu keamanan muncul dalam sebuah negara atau bangsa atau hubungan antar negara yang saat ini dihadapi oleh masyarakat dunia. Keamanan non tradisional ini seperti misalnya masalah lingkungan hidup, kemanusiaan, perdagangan, bahkan juga demokrasi.

Salah satu pengembangan dari isu keamanan non tradisional ini adalah isu *human security*.

Konsep *human security* diperkenalkan oleh *United Nations Development Program* (UNDP) dalam *Human Development Report 1994*. Laporan UNDP menekankan bahwa *human security* adalah sesuatu yang universal, relevan dengan semua manusia di mana pun. Karena ancaman *human security* bersifat umum, tidak memandang batas negara. Konsep *human security* memusatkan perhatiannya kepada manusia (*people-centered*) bukan pada negara (*state-centered*). *Human security* pada dasarnya ditujukan untuk mengembalikan permasalahan keamanan ini tidak lagi menjadi sebuah konsep yang dibentuk, disusun dan ditetapkan oleh negara sebagai sebuah institusi melainkan dikembalikan kepada hakekat manusia sebagai manusia sebenarnya yang membutuhkan rasa aman dari segala ancaman apapun baik dari institusi maupun alam (Baylis et.al, 2008, hlm.5)

Hideaki Shinoda (2004, hlm.10) juga mengungkapkan terdapat hubungan antara proses demokratisasi dengan perkembangan *human security* sebagai bagian dari *non tradisional security*. Shinoda juga menyebutkan bahwa perkembangan konsep keamanan ini dipengaruhi oleh tiga aspek utama yaitu demokratisasi, internasionalisasi, dan sosialisasi. Shinoda juga berpendapat bahwa munculnya ide tentang tanggung jawab atas permasalahan politik, ekonomi dan sosial dalam masyarakat menjadi tanggung jawab bersama. *Human security* menurut Shinoda berkaitan dengan dua aspek utama. Pertama, *human security* berkaitan dengan kebebasan atau keamanan terhadap ancaman kronik seperti kelaparan, penyakit dan penindasan. Kedua, berkaitan dengan perlindungan terhadap penderitaan yang muncul dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu *human security* berkaitan pula dengan tujuh kategori utama yaitu ekonomi, makanan, kesehatan, lingkungan, personal, komunitas dan keamanan politik. Pendapat ini memuat pesan bahwa telah terjadi perkembangan dalam konsep keamanan dunia yang kemudian mengarah kepada perkembangan aktor di luar negara dan juga pada aspek mana keamanan ini berlaku.

Berdasarkan penjelasan mengenai *human security* tersebut maka dapat dipahami bahwa keamanan manusia merupakan hal yang krusial bagi suatu negara yang dilanda bencana alam. Dengan meningkatnya intensitas bencana alam di

suatu wilayah, ancaman terhadap keamanan manusia juga semakin meningkat karena dampak langsung yang dirasakan oleh masyarakat. Peran pemerintah dan organisasi lainnya bekerja sama dalam menangani bencana alam guna mengurangi dampak jangka panjang yang akan ditimbulkan dikemudian hari. Selain itu, menyiapkan masyarakat dan daerah yang sigap dan tahan akan bencana alam.

I.6.3 Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari satu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Mitigasi bencana mencakup baik perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan untuk mengurangi resiko-resiko yang terkait dengan bahaya-bahaya karena ulah manusia dan dan bahaya alam yang sudah diketahui, dan proses perencanaan untuk respon yang efektif terhadap bencana-bencana yang benar-benar terjadi (Coburn A.W., et all, 1994 hlm. 9). Mitigasi berarti mengambil tindakan-tindakan untuk mengurangi pengaruh-pengaruh dari satu bahaya sebelum bahaya itu terjadi. Istilah mitigasi berlaku untuk cakupan yang luas dari aktivitas-aktivitas dan tindakan-tindakan perlindungan yang mulai diawali, dari yang fisik, seperti membangun bangunan-bangunan yang lebih kuat, sampai dengan yang prosedural.

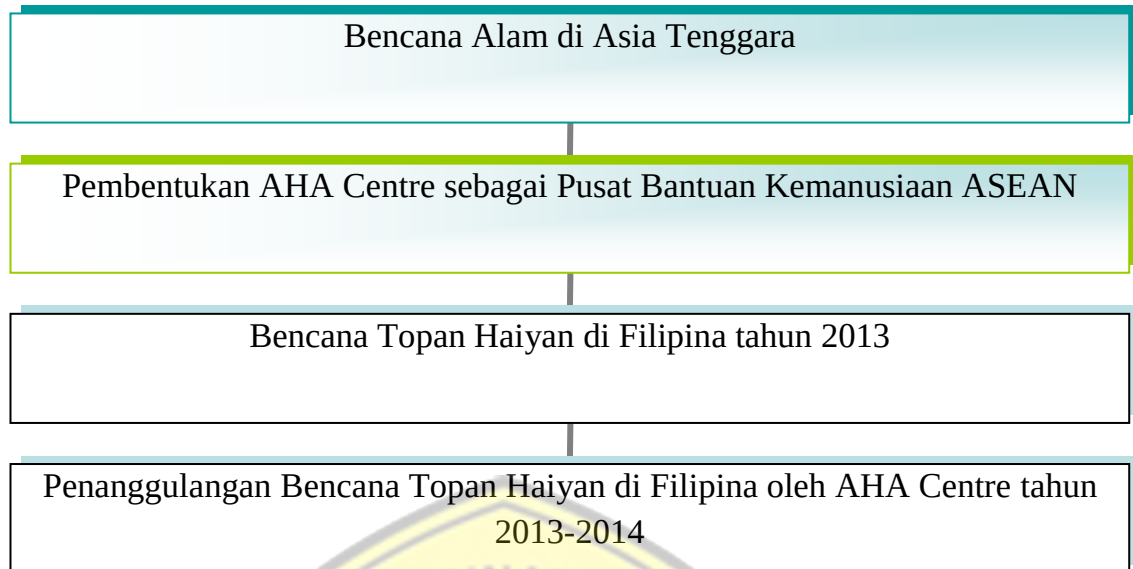
Tahun 1990an menjadi satu dekade untuk mendorong teknik-teknik mitigasi bencana dalam proyek-proyek pembangunan di seluruh dunia. Perserikatan Bangsa Bangsa telah mengadopsi dekade tahun 1990an sebagai Dekade Internasional untuk Pengurangan Bencana Alam. Tujuannya adalah untuk mencapai pengurangan yang signifikan dalam hal kematian dan kerusakan materi yang disebabkan oleh bencana-bencana pada akhir dekade. DHA (*Departement of Humanitarian Affairs*) dan UNDP (*United Nations Development Programme*) akan memainkan peran senral di dalam mendorong pemerintah-pemerintah nasional dan badan-badan non-pemerintah untuk menangani isu-isu yang terkait bencana lewat proyek-proyek yang dipusatkan secara langsung pada pengurangan dampak-dampak bahaya dan lewat penggabungan resiko kesadaran sebagai dari

operasi-operasi normal dari proyek-proyek pembangunan (Coburn A.W., et all, 1994 hlm. 11).

Bencana termasuk perlindungan dari bencana adalah masalah internasional. Skala bencana yang besar sering melebihi kapabilitas dan sumber daya dari suatu pemerintahan nasional. Munculnya respon dari masyarakat internasional dalam penanggulangan bencana yang terjadi di negara-negara lain. Organisasi-organisasi internasional dan regional merupakan kendaraan penting untuk memfasilitasi pertukaran-pertukaran internasional dalam bidang keahlian dan mengembangkan satu pendekatan internasional terhadap mitigasi bencana (Coburn A.W., et all, 1994 hlm. 53). Negara-negara dengan bahaya-bahaya yang sama, bangunan yang sama dan dengan latar belakang budaya yang sama dapat memperoleh manfaat yang banyak dari membagi pengalaman bersama dalam mitigasi bencana. Mendorong hubungan-hubungan internasional pada tingkat regional membantu mengumpulkan keahlian bencana. Proyek-proyek kerjasama regional bisa juga memperluas kepada tindakan-tindakan mitigasi bersama, khususnya penilaian bahaya skala regional dan pertahanan-pertahanan finansial dalam bidang bencana alam.

Asia Tenggara merupakan salah satu kawasan yang memiliki ancaman bencana baik alam dan non alam yang sangat tinggi. AHA Centre atau *ASEAN Humanitarian Assistance* didirikan dengan tujuan untuk mempermudah kerjasama dan koordinasi antar anggota ASEAN dan PBB dan lembaga-lembaga internasional lainnya untuk meningkatkan kerjasama regional dalam penanggulangan bencana. Fungsi-fungsi AHA Centre dapat dipisahkan menjadi lima bidang utama yakni, sebagai pusat informasi bencana ASEAN; sebagai pusat untuk menggerakkan bantuan untuk negara-negara ASEAN; sebagai pusat koordinasi administrasi; sebagai pusat koordinasi pengetahuan dan penelitian tentang bencana-bencana di ASEAN.

I.7 Alur Pemikiran



I.8 Asumsi

Dalam permasalahan penanganan bencana Topan Haiyan di Filipina penulis berasumsi bahwa:

- a. Bencana alam yang seringkali tidak dapat diprediksi kehadirannya sudah berada pada tingkat yang serius dan dapat menjadi permasalahan lintas batas negara dalam suatu kawasan.
- b. Keberadaan kerja sama regional dalam menanggulangi bencana alam dibentuk untuk membantu mengurangi kerugian dan kehilangan serta menciptakan kawasan yang tanggap dan tahan akan bencana alam.

I.9 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan kualitatif untuk menjelaskan fakta dari fenomena yang terjadi serta dengan menggunakan teori untuk dapat menganalisa fenomena yang ada. (Mochtar Mas'ood. 1994, hlm.13). Dari pendekatan yang digunakan, penulis akan menjabarkan serta melakukan analisis yang bersifat deskriptif. Dengan demikian, diharapkan dapat menjelaskan peran AHA Centre dalam menanggulangi bencana alam Topan Haiyan di Filipina.

I.9.1 Jenis Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi literatur. Studi literatur merupakan penelusuran literatur yang bersumber dari buku, media ataupun dari hasil penelitian terdahulu. Dalam penelitian ini, penulis lebih banyak melakukan telaah pustaka, yaitu menelaah sejumlah literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sejumlah bahan tersebut diperoleh dari beberapa sumber yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan seperti di perpustakaan maupun di lembaga-lembaga terkait.

I.9.2 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yakni data yang langsung diperoleh dari instansi terkait dan website resmi AHA Centre. Sedangkan data sekunder penulis dapatkan dari berbagai literatur yang terkait seperti data yang tidak langsung, seperti: buku, jurnal, media massa baik cetak maupun elektronik.

I.9.3 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif, dimana permasalahan digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada kemudian dihubungkan antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Sedangkan data yang bersifat kuantitatif digunakan untuk memperkuat analisis kualitatif.

I.10 Sistematika Penulisan

Dalam memahami mengenai penelitian ini, penulis menjabarkannya dalam sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab yakni Pada BAB I merupakan pendahuluan yang berisikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, asumsi, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Selanjutnya pada BAB II menggambarkan mengenai AHA Centre sebagai pusat bantuan kemanusiaan di kawasan Asia Tenggara, cikal bakal berdirinya

AHA Centre serta penanganan bencana alam di Asia Tenggara. Bab ini menjelaskan juga gambaran umum bencana alam yang melanda di kawasan Asia Tenggara khususnya bencana Topan.

Kemudian pada BAB III berisi penjelasan mengenai peristiwa Topan Haiyan di Filipina tahun 2013 secara umum dan keterlibatan AHA Centre sebagai pusat bantuan kemanusiaan di Asia Tenggara. Bab ini juga menjelaskan dan menganalisa hambatan yang dihadapi AHA Centre di Filipina dalam penanggulangan bencana Topan Haiyan tahun 2013-2014.

Pada BAB IV yakni bagian terakhir dari penelitian berisikan kesimpulan dan saran secara menyeluruh terhadap penelitian yang telah dilakukan.

