



UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA

**IMPLEMENTASI KERJASAMA ASEAN DALAM
PENANGGULANGAN BENCANA DALAM KERANGKA
*ASEAN AGREEMENT ON DISASTER MANAGEMENT AND
EMERGENCY RESPONSE***

TESIS

**PRADONO ANINDITO
1 2011 02 03 018**

SEKOLAH PASCASARJANA STUDI KEAMANAN
PROGRAM STUDI MANAJEMEN BENCANA

JAKARTA
2013

ABSTRAK

Nama : Pradono Anindito
 Program Studi : Manajemen Bencana untuk Keamanan Nasional
 Judul : Implementasi Kerjasama ASEAN dalam Penanggulangan Bencana dalam Kerangka ASEAN *Agreement on Disaster Management and Emergency Response*

Tesis ini membahas implementasi mekanisme penanggulangan bencana yang telah dilakukan oleh ASEAN dalam bidang kesiapan untuk melakukan respons bencana. Penelitian tesis ini dilakukan dengan menggunakan indikator kesiapsiagaan dari UNISDR sebagai acuan dalam melihat pemenuhan peran organisasi regional. Penelitian ini berkesimpulan bahwa ASEAN telah berupaya untuk memenuhi seluruh poin yang diharapkan dilakukan oleh organisasi regional. Namun demikian, terdapat hambatan dalam implementasi kerjasama regional dalam bidang kesiapsiagaan. Hambatan tersebut disebabkan oleh masalah pendanaan, terhambatnya pembentukan kesepakatan-kesepakatan turunan AADMER, Kesulitan dalam membentuk kesepakatan dalam melibatkan militer, dan keengganan negara dalam menjalankan kesepakatan kerjasama regional.

Kata kunci:

ASEAN, AADMER, Kesiapsiagaan, Kesiapan untuk respons

ABSTRACT

Name : Pradono Anindito
 Program : Disaster Management for National Security
 Title : Implementation of ASEAN Disaster Management Cooperation Within ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response

This thesis describes the implementation of disaster management mechanism that has been done by ASEAN in preparedness. The research for this thesis is conducted using indicators from UNISDR as a reference in observing the role of regional organization. This thesis implies that ASEAN tried to meet every point that is expected to be done by regional organization. However, there are some challenges in the cooperation implementation. These challenges are caused by funding problems, delay in the establishment of derivative agreements, challenges in formulating agreements on the involvement of military and reluctance of member states in using the regional mechanism.

Keywords:

ASEAN, AADMER, Preparedness, Readiness to response

Bab I Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Terdapat sejarah yang panjang mengenai keterkaitan antara penanggulangan bencana alam pada masa damai dengan kerjasama internasional. Bentuk awal dari keterkaitan tersebut dapat ditelusuri sejak abad ke-18. Saat itu, Raja George II dari Inggris meminta parlemen untuk mengirimkan “bantuan yang cukup dan tepat untuk memenuhi kebutuhan para korban pada saat darurat”¹ sebagai respon terhadap gempa di Lisbon tahun 1755. Pada masa tersebut, bantuan dilakukan secara spontan tanpa adanya sistem tatakelola internasional yang mengatur pemberian bantuan untuk bencana alam. Di sisi lain, dari segi akademik, hubungan antara penanggulangan bencana alam dan kerjasama internasional telah dapat ditelusuri sejak diterbitkannya buku “*Le droit des gens*” oleh diplomat Swiss, Emmerich de Vattel. Dalam buku tersebut, Vattel mengatakan bahwa “merupakan sebuah keharusan untuk membantu sebuah negara yang terkena kelaparan atau malapetaka lainnya”.²

Kerjasama internasional dalam penanggulangan bencana, seperti juga bentuk kerjasama internasional lainnya, sangat dipengaruhi oleh faktor politik. Pada dasarnya, dalam hubungan internasional isu mengenai bencana digolongkan sebagai *low politics*. Namun, sejak akhir abad ke-20 hingga awal abad ke-21, bencana semakin dianggap sebagai isu yang serius dalam kerjasama internasional. Hal ini didorong oleh dua faktor, yaitu semakin besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh bencana dan melebarnya konsep keamanan. Dengan demikian, kebijakan mengenai aspek kerjasama luar negeri yang terkait dengan bencana telah terkait

¹ David A. McEntire, “Balancing international Approaches to Disaster: Rethinking Prevention Instead of Relief”, dalam *Australian Journal of Emergency Management*, Winter 1998, hlm.50

² Bela Kaposy dan Richard Whatmore (ed.), *The Law of Nations*, (Indianapolis: Liberty Fund: 2008)

semakin erat dengan kalkulasi mengenai kepentingan nasional sebuah negara.³

Pemberian bantuan bencana kepada negara lain akan didasari pertimbangan-pertimbangan politik. Vattel menyebutkan bahwa “bantuan kemanusiaan dapat dijadikan sebagai cara untuk mencapai tujuan kebijakan luar negeri dan keamanan nasional lainnya.”⁴ Keputusan sebuah negara untuk menerima bantuan terkait dengan bencana juga sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik.⁵ Pada sejumlah kejadian bencana besar, sebuah negara terkadang memutuskan untuk menolak bantuan yang ditawarkan oleh negara lain. Penolakan ini misalnya pernah dilakukan oleh Amerika Serikat pada bencana Badai Katrina tahun 2005 dan Myanmar pasca Badai Nargis tahun 2008.

Keterkaitan antara masalah bencana dan politik semakin menguat dengan dimasukkannya masalah kebencanaan dalam isu keamanan non-tradisional (*Non-traditional Security*). Melihat korban dan dampak sosial yang ditimbulkan oleh bencana alam, Peter Hough menyebutkan bencana alam sebagai “ancaman alam terhadap keamanan” (*natural threats to security*).⁶ Dari perspektif Indonesia, Indonesia juga telah menganggap bencana alam sebagai salah satu ancaman keamanan. Bencana alam telah dicantumkan dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2003 dan 2008. Dalam Buku Putih Petahanan Indonesia tahun 2008, Bencana alam dikategorikan sebagai “ancaman keamanan berdimensi keselamatan umum”⁷ Meningkatnya kesadaran bahwa bencana alam merupakan bagian dari keamanan telah meningkatkan perhatian terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan penanggulangan bencana, termasuk yang berhubungan dengan kerjasama internasional didalamnya.

³ David P Fidler, “Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?”, dalam *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 6 2005., hlm. 469

⁴ Emmerich de Vattel, dalam David P Fidler, “Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?”, dalam *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 6 2005, hlm. 461

⁵ Travis Nelson, “Rejecting the Gift Horse: International Politics of Disaster Aid Refusal”, dalam *Conflict, Security & Development*, 10:3 2010, hlm. 280

⁶ Peter Hough, *Understanding Global Security*, (London, Routledge: 2004), hlm. 180

⁷ Departemen Petahanan RI, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, (Jakarta, Dephan RI: 2008), hlm. 93

Pada akhir abad ke-20 telah tercipta bentuk kerjasama internasional yang kompleks dalam penanggulangan bencana. Kerjasama penanggulangan bencana tidak hanya dilakukan melalui kerjasama bilateral ataupun organisasi internasional yang sifatnya global, namun juga dilakukan melalui organisasi-organisasi regional. Negara-negara dalam sebuah organisasi regional memiliki kedekatan posisi geografis, sehingga jika terjadi bencana di wilayah tersebut, kedekatan geografis tersebut akan menjadi salah satu faktor dalam mempermudah pemberian bantuan. Selain kedekatan geografis, sebuah organisasi regional pada umumnya telah memiliki bentuk kerjasama lainnya, seperti dalam bidang ekonomi maupun politik. Sehingga dimasukkannya kerjasama penanggulangan bencana hanya melanjutkan dan memperluas bentuk kerjasama yang telah ada sebelumnya. Hal-hal tersebut telah memunculkan kesadaran pentingnya membentuk kerjasama penanggulangan bencana dalam tingkat regional.

Saling membantu dalam menghadapi bencana merupakan salah satu poin yang menjadi pokok awal kerjasama di wilayah Asia Tenggara. Deklarasi kerjasama penanggulangan bencana telah dideklarasikan sejak tahun 1976 melalui *Declaration of ASEAN Concord* (ASEAN Concord). Dalam ASEAN Concord, disebutkan bahwa bantuan pemulihan bencana merupakan salah satu dari delapan prinsip dan tujuan kerjasama ASEAN.⁸ Empat bulan setelah disepakatinya ASEAN Concord, kesepakatan untuk saling membantu ketika terjadi bencana kemudian dielaborasi lebih lanjut pada *ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters*. Deklarasi tersebut menyebutkan bahwa dalam bencana skala besar, setiap negara anggota ASEAN akan memberikan bantuan kepada negara yang terkena dampak bencana jika terdapat permohonan dari negara tersebut.⁹

⁸ Poin keempat dari tujuan dan prinsip kerjasama ASEAN dalam Deklarasi ASEAN Concord menyebutkan, "*Natural disasters and other major calamities can retard the pace of development of member states. They shall extend, within their capabilities, assistance for relief of member states in distress.*"

⁹ *ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters, bagian III poin a*

Meskipun kerjasama penanggulangan bencana telah dibicarakan sejak awal pendirian ASEAN, sebelum tahun 2005 bentuk kerjasama tersebut cenderung tidak dilakukan secara konkrit. Kerjasama tersebut lebih banyak tertuang sebagai deklarasi-deklarasi yang selain tidak mengikat secara hukum, juga tidak memberikan mekanisme kerjasama yang jelas jika terjadi bencana di salah satu negara anggota ASEAN. Bentuk kerjasama dalam penanggulangan bencana yang longgar tersebut sesuai dengan sifat dari ASEAN sebelum disepakatinya Piagam ASEAN. ASEAN cenderung memiliki institusi regional yang relatif lemah dan menghindari pengaturan regional yang mengikat secara hukum¹⁰

Kerjasama dalam penanggulangan bencana di ASEAN dilakukan dalam forum *ASEAN Experts Group on Disaster Management (AEGDM)*. Kerjasama dalam AEGDM lebih berupa dialog untuk berbagi informasi tentang manajemen bencana. Kerjasama dilakukan dengan sangat longgar dan tidak dilakukan secara intensif. Pertemuan AEGDM hanya dilakukan dalam kurun waktu dua tahun sekali. Dari pertemuan pertama pada tahun 1971 hingga tahun 2002 hanya pernah dilakukan pertemuan sebanyak dua belas kali.

Pada umumnya, kerjasama dalam bidang kesiapsiagaan menjadi bagian yang sangat penting dalam kerjasama penanggulangan bencana regional. Hal ini misalnya dapat dilihat dari tujuan organisasi kerjasama penanggulangan bencana di Karibia, CDERA, yaitu “membuat respons yang cepat dan terkoordinasi dalam kejadian bencana dengan menyediakan bantuan darurat kepada negara yang terkena bencana”.¹¹ Persiapan pembentukan mekanisme pengaturan koordinasi bantuan pada masa tanggap bencana telah mendorong negara-negara anggota CDERA untuk dapat melakukan tindakan bersama pada masa tanggap darurat. Tindakan bersama ini misalnya dilakukan dalam merespon Badai Dean

¹⁰ Rodolfo Severino, “Framing the ASEAN Charter: an ISEAS Perspective”, dalam Rodolfo C. Severino (ed.), *Framing the ASEAN Charter*: (Singapura, ISEAS: 2005), hlm. 3-32.

¹¹ Denise D. P. Thompson, *Building Effectiveness in Multi-state Disaster Management Systems: The Case of The Caribbean Disaster and Emergency Response Agency*, (Disertasi Doktorat, The Pennsylvania State University: 2000) hlm. 30

pada tahun 2007. Satu hari setelah terjadinya bencana, CDERA langsung mengirimkan tim pendukung teknis ke dua negara yang terkena dampak bencana terbesar, yaitu Jamaika dan Dominika.¹²

Urgensi pembentukan mekanisme kerjasama regional untuk menghadapi masa tanggap darurat tidak terlalu banyak dirasakan di ASEAN. Sebelum tahun 2004, pembentukan mekanisme kerjasama antarnegara anggota ASEAN pada masa tanggap darurat merupakan area yang relatif terlewatkan. Kerjasama yang dilakukan pada AEGDM dan *Asean Committee on Disaster Management (ACDM)*¹³ setelah tahun 2003 lebih banyak ditujukan untuk mengurangi risiko bencana dan pertukaran informasi. Sebelum tahun 2000, tidak terdapat keinginan dari negara-negara anggota ASEAN untuk membantuk sebuah mekanisme koordinasi bantuan bencana dalam tingkat regional.

Sikap ASEAN perlahan-lahan berubah ketika pertemuan AEGDM ke-11 tahun 2000 menerima proposal yang diajukan oleh Malaysia untuk membentuk sebuah *guideline* mekanisme untuk memfasilitasi bantuan darurat. Setelah melalui berbagai proses pembicaraan, pembentukan *ASEAN Response Plan (RAP)* akhirnya disepakati sebagai salah satu subkomponen dalam *ASEAN Regional Programme on Disaster Management (ARPD)* dalam kurun waktu tahun 2004-2010.

Terjadinya Tsunami Samudera Hindia pada akhir tahun 2004 telah memberikan kesadaran bagi ASEAN untuk mempercepat proses terbentuknya mekanisme kerjasama kesiapsiagaan dan tanggap darurat. Dalam fase respons Tsunami, ASEAN tidak memiliki mekanisme bantuan regional. Ketiadaan mekanisme tersebut membuat ASEAN sebagai sebuah organisasi tidak mampu berbuat banyak dalam memberikan

¹² CDERA Coordinating Unit, Summary of Impact of Hurricane "Dean" on CDERA Participating States: Response Actions, Recovery and Rehabilitation Needs, diakses dari http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E29328C01CE8F1C949257341000274B0-Full_Report.pdf pada tanggal 11 Mei 2012, pukul 9.24

¹³ AEGDM berubah nama menjadi ACDM sejak ditetapkan oleh ASEAN Standing Committee pada tahun 2003. ACDM melaporkan kegiatannya kepada ASEAN Standing Committee. ACDM secara keseluruhan bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan mengimplementasikan kegiatan regional dalam bidang kebencanaan.

bantuan darurat kepada negara anggotanya yang terkena bencana.¹⁴ Namun demikian Isu mengenai bencana menjadi semakin mendapatkan perhatian di dalam forum ASEAN. Sebelas hari setelah terjadinya tsunami, ASEAN mengadakan pertemuan khusus di Jakarta. Pertemuan tersebut menghasilkan deklarasi yang berisi antara lain untuk memperkuat kerjasama dan koordinasi regional dalam melakukan pemulihan darurat (*emergency relief*).¹⁵ Tidak berhenti pada pertemuan tersebut, ASEAN kemudian membahas sebuah perjanjian kerjasama manajemen bencana. Setelah empat bulan negosiasi, pada bulan Juli 2005 seluruh menteri luar negeri ASEAN menandatangani *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER). Kesepakatan ini kemudian selesai diratifikasi oleh seluruh negara anggota ASEAN pada tanggal 14 September 2009 dan diberlakukan sejak tanggal 24 Desember 2009.

AADMER merupakan perjanjian regional yang mengikat secara hukum yang mengikat negara-negara anggota ASEAN untuk meningkatkan kerjasama regional dalam penanggulangan bencana. Menurut Margareta Wahlström, Perwakilan Khusus Sekjen PBB untuk Pengurangan Risiko Bencana, AADMER merupakan pentuk perjanjian yang mengikat secara legal (*legally binding*) pertama di dunia yang mengikat negara-negara untuk mengurangi risiko dan meningkatkan kesiapsiagaan untuk menghadapi masa tanggap darurat.¹⁶

Dalam kaitan dengan kesiapsiagaan dan tanggap darurat, AADMER menjadi basis hukum bagi dibentuknya berbagai instrument kerjasama, diantaranya standar prosedur operasi (*standard operating*

¹⁴ Bantuan yang diberikan pada negara-negara ASEAN yang terkena dampak Tsunami merupakan bantuan yang sifatnya bilateral. ASEAN sebagai sebuah organisasi regional tidak memberikan bantuan bersama ataupun berperan dalam penyaluran bantuan internasional yang dibagikan kepada negara-negara anggotanya. Situs UN OCHA (dapat diakses pada laman www.reliefweb.org) tidak mencatat adanya bantuan yang dilakukan berasma-sama oleh ASEAN dalam kasus Tsunami 2004

¹⁵ Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction, and Prevention on The Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004, poin 1c

¹⁶ "Post Nargis Knowledge Management Portal, What is AADMER?", diakses dari <http://www.aseanpostnargiskm.org/about/asean-agreement-on-disaster-management-n-emergency-response/24> pada tanggal 23 Oktober 2012 pukul 14.18

procedure/ SOP) yang mengatur mengenai koordinasi operasi tanggap darurat bersama. Standar Prosedur Operasi tersebut terwujud dengan diadopsinya *Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations* (ASEAN SASOP) pada pertemuan ACDM bulan Maret 2008. ASEAN juga membentuk *ASEAN Standby Arrangements for Disaster Relief and Emergency Response* dan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management* (AHA Centre)

Sebelum diberlakukannya AADMER, koordinasi bantuan bencana dalam situasi tanggap darurat pernah dilakukan ASEAN ketika membantu Myanmar dalam bencana Badai Nargis bulan Mei 2008. Enam hari setelah Badai, ASEAN menurunkan tim *ASEAN Emergency Rapid Assessment Team* (ASEAN ERAT) untuk melakukan kaji cepat tentang kerusakan dan kebutuhan bantuan, terutama di delta Sungai Irawadi yang terkena dampak kerusakan terparah. ASEAN juga menciptakan mekanisme koordinasi bantuan internasional pascabencana dengan mendirikan *ASEAN Humanitarian Task Force* (AHTF) yang dipimpin oleh Sekjen ASEAN.¹⁷

Mekanisme koordinasi yang dipimpin oleh ASEAN dapat berjalan dengan baik, hingga tanggal 31 Juli 2010 ASEAN dapat menuntaskan tugasnya dalam membantu Myanmar pada saat pascabencana.¹⁸ Pada saat awal terjadinya bencana, AHA Centre belum terbentuk, namun tugas koordinasi yang diemban oleh AHA Centre dapat dijalankan oleh Sekretariat ASEAN. Masih belum berlakunya AADMER dan ketiadaan AHA Centre tidak mengurangi semangat kerjasama ASEAN di kala itu. Hal ini menandakan bahwa terdapat keinginan yang kuat dari negara-negara ASEAN untuk membentuk mekanisme bantuan yang terintegrasi untuk Myanmar.

¹⁷ ASEAN Secretariat, *A Bridge to Recovery, ASEAN's Response to Cyclone Nargis*, (Jakarta, ASEAN Secretariat:2009), hlm. 12

¹⁸ Adelia Kamal (et. al.), *A Humanitarian Call: The ASEAN Response to Cyclone Nargis*, (Jakarta, ASEANSec: 2010), hlm. 25

Pascaterjadinya Badai Nargis, pembentukan institusi dan mekanisme kerjasama terus dilanjutkan oleh ASEAN. Namun demikian, pasca badai Nargis, koordinasi kerjasama ASEAN dalam respons bencana masih sulit untuk dilakukan secara efektif. Dalam lima bencana yang terjadi dalam kurun waktu September-Oktober 2009, ACDM masih mengakui bahwa respos kolektif ASEAN "tidak terkoordinasi, tidak responsif, dan tidak cukup nyata (*visible*)".¹⁹ Negara-negara ASEAN juga masih cenderung menggunakan mekanisme bantuan secara bilateral ketimbang berkoordinasi dalam ASEAN.²⁰

Pertemuan ACDM ke-14 juga mencatat bahwa masih terdapat berbagai permasalahan dalam respons bencana di ASEAN. Respons masih tidak cukup cepat, bantuan yang dibseikan tidak memenuhi kebutuhan populasi terdampak, serta masih ada masalah dalam koordinasi dan ketumpangtindihan.²¹ Dari pernyataan tersebut maka dapat dilihat adanya kecenderungan bahwa terdapat hambatan dalam pembentukan sistem respons bencana yang dilakukan oleh ASEAN. Padahal dengan adanya AADMER, diharapkan ASEAN dapat membentuk mekanisme yang efektif sehingga mampu mengurangi kerugian akibat bencana secara signifikan.²²

I.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah diberikan diatas, dapat dilihat bahwa dengan AADMER, ASEAN telah berupaya untuk meningkatkan efektivitas kerjasama penanggulangan bencana yang telah dirintis tahun 1971. Namun demikian, masih terdapat kecenderungan bahwa kerjasama yang telah berjalan belum dapat mencapai tujuan yang diharapkan secara penuh. Oleh Karena itu, penelitian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut:

¹⁹ ACDM, Report Of The Fourteenth Meeting Of The Asean Committee On Disaster Management, hlm. 4

²⁰ *ibid*

²¹ *Ibid.* hlm. 5

²² AADMER, pasal 2.

1. Bagaimanakah implementasi kerjasama penanggulangan bencana ASEAN dalam kesiapsiagaan pascaditandatanganinya AADMER?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan kerjasama penanggulangan bencana ASEAN dalam kesiapsiagaan?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis implementasi kerjasama regional di ASEAN dalam fase kesiapsiagaan pascaditandatanganinya AADMER
2. Menganalisis hambatan-hambatan yang terjadi dalam kerjasama tersebut.
3. Menyusun langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk dapat memperkuat kerjasama dalam bidang kesiapsiagaan di ASEAN

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan kontribusi bagi pengembangan studi manajemen bencana di Indonesia, khususnya dalam bidang kerjasama manajemen bencana internasional.
2. Menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang diharapkan dapat memperkuat kerjasama penanggulangan bencana ASEAN di masa mendatang

I.5 Ruang Lingkup Penelitian

Sebagaimana telah dijelaskan secara implisit pada bagian pendahuluan, penelitian ini memiliki ruang lingkup yang dibatasi dengan wilayah, waktu, dan bidang kegiatan dalam manajemen bencana. Dari segi wilayah, penelitian ini terbatas pada kegiatan yang ada di wilayah negara-negara anggota ASEAN dan pada Sekretariat ASEAN. Dari segi waktu, penelitian ini terbatas pada kurun waktu bulan Juli 2005 hingga bulan Maret 2012. Tahun 2005 dipilih karena merupakan titik awal

dilakukannya kerjasama dibawah kerangka AADMER. Sementara itu, tahun 2012 dipilih karena pada saat itu dilakukan COP AADMER untuk pertama kalinya.

Dari segi kegiatan dalam manajemen bencana, kerjasama ASEAN yang dibahas di penelitian ini hanya meliputi kerjasama pada bidang kesiapsiagaan. Kesiapsiagaan yang dibahas dalam penelitian ini adalah kegiatan yang bertujuan untuk mempersiapkan mekanisme tindakan pada masa tanggap darurat. Secara teoretis, penelitian ini juga terbatas pada komponen-komponen kesiapsiagaan yang dibahas pada Bab III. Yaitu dibatasi hanya pada indikator poin ketiga untuk mengimplementasikan prioritas kelima dari *Hyogo Framework for Action*.²³

²³ Lihat UN ISDR, *Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework*, (Jenewa, UN ISDR dan UNOCHA, 2008), hlm.31-36

Bab II

Tinjauan pustaka dan Dasar Pemikiran

2.1 Tinjauan Pustaka

Kerjasama penanggulangan bencana dalam kerangka ASEAN merupakan bagian dari sebuah proses besar, yaitu integrasi ASEAN sebagai organisasi regional. Berbeda dengan integrasi ekonomi yang telah direncanakan secara serius sejak awal dekade 90an, kerjasama penanggulangan bencana merupakan area yang cenderung terlewatkan dalam kerjasama ASEAN. Oleh sebab itu, literatur ilmiah yang membahas mengenai kerjasama tersebut juga sangat terbatas dan lebih banyak terfokus pada kerjasama ASEAN pada saat menangani Badai Nargis di Myanmar tahun 2008.

Tinjauan pustaka ini dibagi dalam tiga bagian. Bagian pertama akan mengulas literatur yang membahas tentang kerjasama internasional dalam penanggulangan bencana, baik dalam kesiapsiagaan maupun tanggap darurat. Bagian kedua mengulas literatur tentang kerjasama ASEAN dalam penanggulangan bencana. Bagian ketiga akan mengulas mengenai kerjasama regional penanggulangan bencana pada organisasi regional selain ASEAN.

2.1.1 Literatur Mengenai Kerjasama Internasional dalam Penanggulangan Bencana

Proses kerjasama pada saat pemberian bantuan internasional pada saat terjadi bencana merupakan sebuah proses yang rumit. Terdapat berbagai permasalahan, baik teknis dan non-teknis yang mempersulit pendistribusian bantuan secara efektif kepada korban bencana. Menurut Katoch²⁴, terdapat dua masalah yang memperumit koordinasi penempatan bantuan asing saat terjadi bencana. Kedua masalah tersebut yakni adanya standar yang tidak sama yang dimiliki oleh aktor internasional

²⁴ Arjun Katoch, "The Responder's Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response", dalam *Journal of International Affairs*, Spring 2006 Vol.59, no. 2, hlm 153-172

serta ketidaksepakatan antaraktor dalam proses penempatan (*deployment*) bantuan internasional. Dengan adanya kedua masalah ini, koordinasi antaraktor terkadang berjalan dengan tidak lancar. Ketidاكلancaran ini kemudian berakibat pada tidak efektifnya bantuan yang diberikan dan juga berdampak negatif pada kualitas bantuan yang diberikan pada korban bencana.

Kedua persoalan tersebut diperumit dengan adanya masalah kedaulatan dalam pemberian bantuan bencana. Berbeda dengan kondisi *complex emergency*, negara yang terkena bencana pada umumnya masih memiliki pemerintahan yang kuat. Aktor internasional hanya dapat memberi bantuan jika ada permintaan dan harus dilakukan dengan koordinasi dengan pemerintah negara yang terkena bencana. Terkadang, negara yang terkena bencana masih memberikan restriksi-restriksi tertentu sehingga tidak memungkinkan pemberian bantuan secara leluasa.

Saran yang diberikan oleh Katoch dalam menghadapi masalah-masalah tersebut bertitik berat pada penguatan standar internasional terkait koordinasi pada masa tanggap darurat bencana. Salah satu saran yang diberikan oleh Katoch adalah membuat konsensus dalam proses respon internasional. Menurut Katoch, karena jumlah aktor yang terlibat dalam proses respon bencana semakin bertambah, terdapat kebutuhan yang semakin besar untuk membentuk konsensus antaraktor mengenai proses koordinasi dalam masa tanggap darurat bencana. Katoch berpendapat bahwa organisasi yang tepat sebagai pembentuk konsensus tersebut adalah UN OCHA.

Dari sisi bantuan bilateral, Cooper Drury (et. al.) menulis mengenai sisi politik dari pemberian bantuan bencana oleh Amerika Serikat (AS).²⁵ Dengan menggunakan data mengenai bantuan bencana luar negeri AS pada tahun 1964-1995, Drury berusaha untuk menjawab pertanyaan apakah kebijakan luar negeri dan politik domestik AS pada saat itu

²⁵ Cooper Drury (et. al), "The Politics of Humanitarian Aid: U.S. Foreign Disaster Assistance, 1964–1995", dalam *The Journal Of Politics*, Vol. 67, No. 2, May 2005, hlm. 454–473

memiliki keterkaitan terhadap pemberian bantuan bencana AS. Temuan dari literatur tersebut ialah walaupun pemerintah AS berusaha untuk menekankan bahwa bantuan bencana AS tidak bersifat politik, namun terdapat sisi politik dari pemberian bantuan bencana oleh AS. Drury berargumen bahwa penentu kebijakan luar negeri AS melihat bencana sebagai kesempatan untuk menaikkan keamanan AS, sehingga keputusan untuk memberikan bantuan merupakan sebuah keputusan politik. Namun, keputusan mengenai berapa jumlah bantuan yang dialokasikan oleh AS, menurut Drury tidak terlalu bersifat politik. Keputusan untuk menentukan berapa banyak bantuan yang diberikan tidak hanya dilakukan berdasarkan pertimbangan politik domestik, namun juga dipengaruhi oleh permasalahan birokratis dalam *Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA)*

Berbeda dengan tulisan Drury yang menganalisis dari sisi negara pemberi bencana, Travis Nelson meneliti tentang sikap negara-negara yang menolak bantuan kemanusiaan dari pihak asing pada saat terjadi bencana. Dalam tulisannya, Nelson berusaha untuk mencari alasan dibalik sikap negara-negara berkembang yang menolak bantuan luar negeri setelah terjadinya bencana. Untuk menjawab pertanyaan ini, Nelson melakukan penelitian kuantitatif dengan menggunakan dataset dari peristiwa-peristiwa penolakan bantuan kebencanaan yang terjadi dalam kurun waktu 1982-2006. Dalam kesimpulannya, Nelson mengemukakan bahwa penolakan negara-negara berkembang terhadap bantuan kebencanaan sifatnya cenderung tidak didasari oleh pertimbangan birokratis. Motif dari penolakan tersebut sangat politis dan biasanya terjadi pada negara-negara yang baru saja mengalami transisi rezim kepemimpinan yang signifikan. Rezim yang berkuasa di negara-negara yang melakukan penolakan bantuan bencana cenderung memiliki otoritas pusat yang lemah, sehingga untuk menjaga legitimasi domestik, mereka akan berusaha untuk mengambil posisi simbolik dalam masalah bantuan bencana.

Berbeda dari ketiga tulisan yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat sebuah area kajian baru yang dipelopori oleh Ian Kelman mengenai diplomasi bencana (*disaster diplomacy*). Hubungan antara bencana dan diplomasi diawali dengan adanya kesadaran bahwa bencana pada akhirnya akan berhubungan dengan proses diplomasi.²⁶ Bencana tidak dapat secara langsung memunculkan kegiatan-kegiatan diplomasi. Namun demikian, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan bencana dapat bertindak sebagai katalisator kegiatan diplomasi. Adanya aktivitas diplomasi yang terjadi pascabencana dalam kasus tertentu dipandang oleh Kelman dapat meningkatkan kerjasama dan mengurangi konflik. Kelman berpendapat bahwa terjadinya diplomasi bencana dapat berkontribusi positif terhadap resolusi konflik. Dalam jangka pendek, diplomasi bencana dapat bertindak sebagai sarana *confidence building*, sementara dalam jangka panjang diplomasi dapat meningkatkan kerjasama fungsional antara individu dan organisasi didalam dan diluar pemerintahan. Hubungan ini menyediakan dasar potensial untuk kerjasama di masa mendatang.

Dari ketiga literatur diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah politik memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan pengelolaan bantuan bencana internasional. Pertimbangan politik mendasari keputusan sebuah negara untuk menerima, menolak, memberi, ataupun tidak memberi bantuan bencana dari atau ke negara lain. Sebagaimana ditulis oleh Katoch masalah politik ini bersumber dari sebuah prinsip utama dalam hubungan internasional, yaitu prinsip kedaulatan negara. Adanya prinsip kedaulatan negara menyulitkan sebuah atau sekelompok negara untuk dapat melakukan intervensi terhadap negara lainnya, termasuk dalam pemberian bantuan.

Namun demikian, sebagaimana telah ditulis oleh Katoch, salah satu hal yang memperumit pemberian bantuan bencana adalah standar yang tidak sama yang dimiliki oleh aktor internasional dan ketidaksepakatan antaraktor dalam proses penempatan (*deployment*) bantuan internasional.

²⁶ Ian Kelman, Acting on Disaster Diplomacy, dalam *Journal of International Affairs*, 59. Å2 (Spring 2006)

Dalam konteks ASEAN, kedua hambatan ini berusaha untuk dikurangi dengan cara membuat sebuah kerangka kersajama dalam bidang tanggap darurat. Oleh karena itu, tesis ini diharapkan dapat memperlihatkan sejauh apakah hambatan-hambatan tersebut dapat diatasi oleh ASEAN dan juga memperlihatkan apakah permasalahan politik masih menjadi hambatan bagi pemberian bantuan bencana di ASEAN.

2.1.2 Literatur mengenai kerjasama ASEAN dalam Penanggulangan Bencana

Beberapa karya tulis yang ada mengenai kerjasama manajemen bencana di Asia Tenggara membahas topik tersebut dari berbagai perspektif. **Floristella** membahas kerjasama tersebut dari perspektif kerjasama regional (*regional security partnership*) dalam menghadapi ancaman keamanan non-tradisional. Setelah membahas mengenai evolusi bentuk kerjasama manajemen bencana dan penanggulangan terorisme di ASEAN, Floristella berkesimpulan bahwa dalam kedua bidang ini kerjasama ASEAN sifatnya sangat reaktif.²⁷ Floristella berkesimpulan bahwa kerjasama yang dibentuk tidak berdasarkan sebuah *grand design*, melainkan dimotori oleh adanya kejadian eksternal dan berkembangnya persepsi ancaman di masing-masing negara ASEAN. Namun demikian, Floristella mengatakan bahwa terdapat kecenderungan bahwa kerjasama yang dijalin oleh negara-negara ASEAN di bidang manajemen bencana dapat terjalin secara lebih erat jika dibandingkan dengan bidang lainnya karena sifatnya lebih kooperatif, bukan kompetitif. Pada akhirnya, Floristella menyatakan bahwa dengan meningkatnya kerjasama ASEAN di bidang keamanan non-tradisional akan melunakkan interpretasi mengenai sifat *non-interference* dan kedaulatan nasional yang sebelumnya sangat kaku dalam kerjasama ASEAN.

Dari perpektif India sebagai negara yang memiliki kedekatan geografis dengan kawasan Asia Tenggara, Singh melihat peluang bagi

²⁷ Angela Pennisi di Floristella, "ASEAN and the Construction of a Regional Security Partnership Achievements and Critical Issues to Manage Security Governance in Southeast Asia" (Disertasi doctoral, Università degli Studi di Catania, 2011), hlm. 165-174

India terkait dengan kerjasama manajemen bencana yang terjalin di Asia Tenggara.²⁸ Melihat perkembangan yang terjadi di negara-negara Asia Tenggara selama tiga dekade terakhir, Singh berkesimpulan bahwa telah terjadi penguatan kesadaran mengenai pentingnya bidang manajemen bencana. Kesadaran ini dibarengi dengan meningkatnya kerjasama regional dan internasional di bidang tersebut. Eratnya kerjasama manajemen bencana di Asia Tenggara membuat Asia Tenggara akan melakukan upaya-upaya mitigasi dan kesiapsiagaan secara lebih intensif. Peningkatan upaya tersebut akan membuat negara-negara di Asia Tenggara semakin membutuhkan berbagai teknologi seperti teknologi geospasial, teknologi informatika, beserta ahli-ahli di bidangnya.

Adanya kebutuhan ini dilihat oleh Singh sebagai peluang bagi India yang memiliki kapasitas di bidang-bidang tersebut untuk memainkan peran penting dalam kerjasama dengan negara-negara Asia Tenggara sekaligus berperan dalam diplomasi bencana (*disaster diplomacy*) di bidang tersebut. Kemampuan India di bidang satelit dan teknologi informasi dipandang sebagai area *soft-power* yang perlu digarap India secara agresif.

Penelitian deskriptif mengenai kerjasama yang dilakukan oleh ASEAN dalam manajemen bencana telah dilakukan dalam skripsi yang ditulis oleh **Fitriah**.²⁹ Penelitian yang dilakukan oleh Fitriah bertujuan untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh ASEAN dalam penanggulangan bencana alam di kawasan sesuai dengan AADMER. Dalam temuan penelitiannya, Fitriah memaparkan bahwa terdapat empat upaya ASEAN dalam penanggulangan bencana. Upaya-upaya tersebut adalah: (1) pendirian AHA Centre, (2) penyusunan SASOP, (3) Pelaksanaan ARDEX, (4) pembentukan dan penerjunaan ASEAN-ERAT. Berdasarkan temuan tersebut, Fitriah berkesimpulan bahwa AADMER telah memberikan ASEAN tujuan untuk menciptakan bangsa yang

²⁸ Udai Bhanu Singh, "Disaster Management in South-east Asia", dalam *Journal of Defence Studies*, Vol. 6 No. 1 January 2012, hlm. 1-16

²⁹ Fitriah, "Upaya ASEAN dalam Penanggulangan Bencana Alam melalui Kerangka Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)", (Skripsi, Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jakarta, 2012)

berketahanan bencana pada tahun 2015. Menurut Fitriah, efektivitas penerapan AADMER akan terletak pada kemampuan untuk menyediakan dukungan regional untuk kapasitas nasional dalam mengurangi risiko bencana alam dan memberikan respon yang tepat waktu.

Tindakan ASEAN dalam membantu Myanmar sekaligus menjadi mediator antara Myanmar dengan dunia Internasional pada saat terjadinya Badai Nargis pada tahun 2008 seringkali dijadikan sebagai contoh dalam melihat kapasitas ASEAN dalam membantu negara anggotanya saat terjadi bencana. Sebagai organisasi kerjasama regional di Asia Tenggara, ASEAN memainkan peranan penting sebagai mediator dalam menangani ketegangan yang terjadi antara komunitas internasional dengan Myanmar pasca Badai Nargis pada tahun 2008. Tulisan yang dibuat oleh Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect³⁰ mendeskripsikan proses pendekatan yang dilakukan oleh ASEAN terhadap Myanmar pada saat itu. Tulisan ini lebih banyak berfokus pada wacana penggunaan *responsibility to protect* dalam menghadapi sikap Myanmar.

Pada masa awal pasca bencana Badai Nargis, Myanmar memperlihatkan sikap yang tidak kooperatif terhadap dunia Internasional. Pemerintahan junta militer menolak bantuan-bantuan dari komunitas Internasional yang diberikan untuk korban bencana. Myanmar tidak memberikan visa kepada personil-personil pemberi bantuan, terutama yang berasal dari negara-negara barat. Sementara itu, kondisi korban bencana semakin parah. Pemerintah Myanmar dinilai tidak mampu memberikan respon yang memadai terhadap bencana tersebut.

Melihat kondisi di Myanmar yang memprihatinkan, Bernard Kouchner, Perdana Menteri Perancis, mengusulkan kepada PBB untuk membuka akses bantuan asing ke Myanmar. Usulan ini telah memperluas dimensi masalah, dari masalah bantuan kemanusiaan menjadi masalah

³⁰ "Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect: Myanmar/Burma Briefing No. 2 16 May 2008", diakses dari http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf pada tanggal 22 Februari 2012

politik. Menyadari ketegangan politik yang terjadi pada saat itu, ASEAN mengambil posisi sebagai mediator dalam menjembatani perbedaan posisi antara Myanmar dengan negara-negara barat. ASEAN berusaha menghindari penggunaan *responsibility to protect* dalam kasus tersebut. ASEAN melalui usaha yang diawali oleh Sekjen ASEAN, Surin Pitsuwan, telah berusaha untuk membujuk Myanmar agar dapat semakin membuka diri terhadap bantuan internasional. Usaha ini juga ditindaklanjuti dengan diadakannya pertemuan menlu negara-negara ASEAN pada tanggal 19 Mei. Pertemuan tersebut menjadi titik balik perubahan posisi Myanmar. Myanmar yang sebelumnya sangat tertutup terhadap tawaran asing mulai membuka diri terhadap bantuan-bantuan yang diberikan oleh komunitas internasional.

Pada kesimpulannya, tulisan tersebut menganggap bahwa upaya penggunaan *responsibility to protect* tidak tepat dalam konteks bencana alam seperti yang terjadi di Myanmar. Penggunaan *responsibility to protect* cenderung dipaksakan dan justru menimbulkan kontroversi yang menyebabkan semakin terhambatnya pemberian bantuan ke Myanmar. Tulisan tersebut lebih memandang penting penggunaan pendekatan-pendekatan politik terhadap Myanmar. ASEAN sebagai organisasi regional dipandang telah memainkan peranan yang penting dalam melunakkan posisi Myanmar.

Tindakan ASEAN dalam membantu Myanmar pasca Badai Nargis diuraikan secara lengkap oleh Adeline Kamal (et. al.).³¹ Pada tanggal 5 Mei (2 hari pascabencana) pemerintah Myanmar menyatakan hanya akan menerima bantuan bilateral dan tidak menerima bantuan berupa tenaga manusia dari luar negeri. Di tengah situasi tersebut ASEAN berhasil melakukan pendekatan kepada pemerintah Myanmar. Walaupun pada saat Badai Nargis terjadi AADMER masih belum diratifikasi oleh seluruh anggota ASEAN, namun semangat kerjasama yang dibangun telah didasarkan atas kesepakatan tersebut.

³¹ Adeline Kamal (et. al.), *A Humanitarian Call: The ASEAN Response to Cyclone Nargis*, (Jakarta, ASEANSec: 2010), hlm. 1-21

Beberapa poin penting perbantuan ASEAN ke Myanmar disajikan pada tabel berikut:

No	Tanggal	Peristiwa
1	5 Mei 2008	48 jam setelah bencana, Singapura dan Filipina mengirim tim yang bergabung dengan UNDAC di Bangkok. Sekretariat ASEAN meminta semua <i>focal points</i> di ASEAN untuk bersiap memobilisasi bantuan darurat.
2	9 Mei	ASEAN menurunkan tim ASEAN ERAT, yang dikoordinasikan oleh <i>ASEAN Committee on Disaster Management</i> (ACDM). ASEAN-ERAT menjadi tim asing pertama yang mendapatkan akses masuk ke Myanmar
3	19 Mei	ASEAN mengadakan pertemuan Menlu di Singapura. Dalam pertemuan ini disepakati bahwa ASEAN akan memimpin koordinasi bantuan kemanusiaan internasional di Myanmar. Pertemuan ini juga menyetujui pembentukan <i>ASEAN Humanitarian Task Force</i> yang diketuai oleh Sekjen ASEAN.
4	21 Mei	Sekjen ASEAN menemui Perdana Menteri Myanmar untuk membicarakan hasil I pertemuan di Singapura dan kemungkinan pembentukan <i>Tripartite Core Group</i> .
5	25 Mei	Diadakannya konferensi ASEAN-PBB di Yangoon. Konferensi ini dijadikan sebagai tempat untuk membangun kepercayaan antara Myanmar dengan komunitas Internasional. Dalam konferensi ini juga disepakati pemberlakuan mekanisme TCG, yang terdiri dari Myanmar, ASEAN dan PBB
6	31 Mei	TCG melakukan rapat perdana.

Dibandingkan dengan karya-karya ilmiah mengenai kerjasama manajemen bencana di ASEAN, terutama karya Floristella dan Singh yang telah dipaparkan di atas, tesis ini memiliki perbedaaan, terutama dalam perspektif dan lingkup pembahasan yang dimilikinya. Dalam tulisannya, Floristella mengambil perspektif kerjasama keamanan dalam membahas kerjasama penanggulangan bencana di ASEAN. Pembahasan mengenai

kerjasama manajemen bencana di ASEAN hanya merupakan bagian kecil dari disertasinya yang ditujukan untuk menjelaskan bagaimana ASEAN dapat berperan dalam mengatasi tantangan-tantangan keamanan dalam kawasan.³² Berbeda dengan Floristella, Singh cenderung menyajikan kerjasama manajemen bencana yang dilakukan oleh ASEAN sebagai latar belakang untuk memperlihatkan peluang yang dimiliki oleh India dalam mengembangkan *soft power*-nya dalam bidang geospasial dan teknologi informasi. Di sisi lain, skripsi yang ditulis oleh Fitriah memiliki kemiripan dengan tesis ini. Tujuan penelitian dalam skripsi tersebut serupa dengan pertanyaan permasalahan pertama dalam tesis ini. Namun demikian, skripsi tersebut hanya memberikan jawaban berupa empat poin deskriptif mengenai bentuk kerjasama yang dilakukan oleh ASEAN. Tesis ini berupaya untuk mendalami kerjasama manajemen bencana di ASEAN lebih jauh. Tidak sebatas memaparkan kesepakatan yang telah tercapai, namun juga melihat bagaimana kesepakatan-kesepakatan tersebut dapat dilakukan dalam menghadapi bencana di kawasan ASEAN.

Sementara itu, kedua tulisan mengenai respon ASEAN dalam membantu Myanmar dalam proses tanggap darurat dan rehab-rekon di Myanmar telah menunjukkan bahwa sebelum disepakatinya AADMER, ASEAN telah mampu memberikan respon yang cepat dan efektif dalam memberikan bantuan ke salah satu negara anggota. Namun demikian, dapat dilihat dari tulisan tersebut bahwa tindakan cepat yang dilakukan oleh ASEAN juga dipengaruhi oleh dimensi politik dari bencana tersebut. Pasca-Badai Nargis pada tahun 2008, masyarakat internasional melakukan tekanan politik terhadap Myanmar agar dapat membuka negaranya terhadap bantuan internasional. Dalam kurun waktu penelitian ini (2010-2011) tidak terdapat bencana yang memiliki dimensi politik sebesar peristiwa Badai Nargis di Myanmar. Hal ini kemungkinan menjadi salah satu faktor yang membuat perbedaan pola respon ASEAN pada tahun 2010-2011.

³² Floristella, *op. cit.* hlm. 22

2.1.3 Kerjasama Regional Penanggulangan Bencana pada Organisasi Regional Selain ASEAN

Disertasi yang ditulis oleh Denise D. P. Thompson membahas mengenai CDERA (sekarang CDEMA), organisasi manajemen bencana regional di wilayah Karibia. Disertasi ini bertitik tolak dari ilmu administrasi. Fokus utama yang menjadi pokok pembahasan dalam disertasi tersebut adalah keterkaitan antara bentuk organisasi (*organizational form*), kapasitas organisasi (*organizational capacity*) dan pembelajaran organisasi (*organizational learning*) terhadap efektifitas CDERA dalam menanggulangi bencana. Thompson mengambil dua studi kasus dalam melihat keterkaitan antara variabel-variabel tersebut, yaitu Badai Ivan tahun 2004 dan Badai Dean tahun 2007.

Kedua bencana tersebut menjadi ujian bagi mekanisme tanggap bencana regional yang telah dirancang oleh CDERA. Operasi tanggap darurat pada kasus Badai Ivan merupakan usaha terkoordinasi pertama yang dilakukan oleh CDERA. Dalam Badai Ivan, untuk pertama kalinya CDERA memobilisasi Mekanisme Respons Regional (*Regional Response Mechanism/ RRM*). Namun demikian, mekanisme tersebut pada saat itu gagal dijalankan secara efektif.³³ Berbeda dengan respons yang dilakukan oleh CDERA pada Badai Ivan, pada badai Dean mekanisme respons CDERA banyak mendapatkan pujian. Mekanisme Respons Regional (RRM) telah ditempatkan di negara-negara yang diperkirakan akan terkena dampak tiga hari sebelum terjadinya bencana. Ketika sebuah negara terkena bencana, CDERA CU langsung menempatkan tim penilai kerusakan.

Berdasarkan kedua kasus tersebut, Thompson membuat model konseptual dengan pendekatan sistem. Dalam model konseptual yang dibangun, Thompson menyatakan bahwa bentuk organisasi dan kapasitas

³³ Kegagalan itu misalnya dapat dilihat dari waktu penerjunan tim CDERA ke daerah bencana. Tim CDERA baru mencapai daerah bencana dalam waktu tiga hari setelah bencana, yang tergolong terlambat jika dibandingkan dengan bantuan-bantuan internasional lainnya. Negara-negara yang terkena dampak bencana juga tidak memiliki pengalaman dalam menyiapkan penilaian kerusakan dan analisis kebutuhan, sehingga negara-negara tersebut kesulitan untuk mengakses pasokan kebutuhan dari CDERA. Thompson, *op. cit.* hlm. 126

organisasi adalah syarat fundamental dalam membentuk sistem manajemen bencana yang efektif. Dalam kasus CDERA, Thompson berargumen bahwa bentuk organisasi dipengaruhi oleh posisi organisasi kebencanaan nasional di dalam sistem birokrasi masing-masing negara anggota dan *networking* dengan entitas lainnya dalam menyediakan sumber daya untuk membantu manajemen bencana. Sementara itu, kapasitas organisasi dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu sumber daya dan kapabilitas. Kedua faktor tersebut dipengaruhi oleh sepuluh faktor turunan, yaitu (1) kepemimpinan, (2) keuangan, (3) teknologi, (4) sumber daya fisik, (5) bantuan teknis, (6) pemangku kepentingan, (7) transportasi, (8) manajemen, (9), integrasi tentang visi, misi, dan proses, dan (10) kontinuitas bisnis. Sementara itu faktor ketiga, yaitu pembelajaran organisasi, merupakan umpan balik yang penting dalam memperbaiki sistem manajemen di CDERA.

Di Uni Eropa, penanggulangan bencana dilakukan dalam kerangka perlindungan sipil (*civil protection*). Menurut Arjen Boin dan Mark Reinhard³⁴, meningkatnya ancaman nonmiliter yang sifatnya lintas batas telah meningkatkan kerjasama di perlindungan sipil dan manajemen bencana di Eropa. Dimensi ancamannya tidak hanya meliputi bencana alam, namun juga meliputi pandemic, serangan teroris, dan kegagalan infrastruktur. EU berusaha untuk melakukan kerjasama dengan menyepakati guideline yang sama, standar yang seragam, hingga peraturan yang mengikat secara hukum.

Komisi Eropa mengoperasikan Pusat Monitoring dan Informasi (MIC) yang menjadi pusat koordinasi dalam menghadapi keadaan darurat. MIC juga mengelola database tentang berbagai keadaan darurat yang terjadi di negara-negara anggota Uni Eropa. Selain itu, Dewan Uni Eropa juga memiliki Pusat Situasi Bersama (JSC). JSC bekerjasama dengan MIC untuk memantau kejadian yang mungkin akan menjadi ancaman dalam batas-batas Uni Eropa.

³⁴ Arjen Boin dan Mark Rhindhard, "New Strategies in Civil Protection and Disaster Management: What role for the EU?", dalam *Military Technology* 31. 7 (Jul 2007): 81-82.

Boin dan Reinhard berargumen bahwa kerjasama diperlukan untuk mengidentifikasi celah-celah (gaps) dan mendorong pemerintah lain untuk berpartisipasi. Dasar pemikiran untuk membentuk koordinasi supranasional adalah *economies of scale* dan efisiensi.

Penelitian yang dilakukan oleh Thompson memiliki kemiripan dengan tesis ini karena membahas mengenai efektivitas kinerja sebuah organisasi penanggulangan bencana regional. Namun, terdapat dua poin fundamental yang membedakan tesis ini dengan disertasi Thompson. Pertama, dari segi lokasi, tesis ini meneliti mengenai organisasi yang berbeda, yaitu ASEAN dengan dua mekanisme kerjasama regionalnya, yaitu AADMER dan ASEAN SASOP. Kedua, Pendekatan yang diambil oleh tesis ini berbeda dengan yang dilakukan oleh Thompson. Thompson melihat efektivitas organisasi dari segi ilmu administrasi, sementara tesis ini lebih melihat dari sudut pandang politik internasional dalam menjelaskan pilihan negara untuk berkooperasi ataupun bergerak sendiri dalam menghadapi bencana.

2.2 Dasar Pemikiran

Mekanisme kerjasama ASEAN dalam penanggulangan bencana merupakan sebuah kasus yang merupakan irisan antara bidang politik internasional dan manajemen bencana. Oleh karena itu, tesis ini akan menggunakan landasan teoretik dari kedua bidang studi tersebut. Dari segi politik internasional, akan digunakan kerjasama internasional dan rejim internasional. Sementara itu, dari sisi manajemen bencana, akan digunakan konsep mengenai kesiapsiagaan dan respons sebagai landasan teori.

Sebagaimana dilakukan penelitian kualitatif, landasan teoretik yang digunakan dalam penelitian ini lebih berperan sebagai titik tolak bagi peneliti untuk menganalisis realita secara ilmiah. Landasan teoretik ini tidak dijadikan sebagai standar untuk menentukan validitas kebenaran

dalam penelitian kualitatif.³⁵ Oleh karena itu, jika terdapat temuan-temuan yang tidak terdapat dalam variabel yang terdapat dalam kerangka teoretik, maka temuan tersebut tetap akan disajikan sebagai temuan penelitian.³⁶

Kerjasama Internasional

Keohane menjelaskan bahwa kerjasama internasional (*intergovernmental cooperation*) merupakan konsep yang memiliki keterkaitan yang erat dengan koordinasi kebijakan (*policy coordination*).³⁷ Kerjasama terjadi ketika aktor-aktor menyesuaikan tindakannya terhadap preferensi aktual ataupun yang sudah diantisipasi dari lainnya melalui proses koordinasi kebijakan.³⁸ Dengan dasar tersebut, Keohane mengatakan bahwa kerjasama internasional antarpemerintah terjadi ketika “kebijakan yang diambil oleh sebuah negara dianggap oleh partnernya dapat memfasilitasi tercapainya tujuan dari negara tersebut.”³⁹ Kerjasama memerlukan kesesuaian tindakan-tindakan dari beberapa negara melalui proses negosiasi, yang disebut dengan koordinasi kebijakan.⁴⁰ Kerjasama merupakan upaya untuk menghindari kegagalan sistem secara kolektif dalam sebuah isu internasional.

Dalam kebencanaan, bantuan dan kerjasama internasional dibagi dalam empat kategori besar, yaitu kerjasama pada saat prabencana, kerjasama pada saat operasi tanggap bencana, kerjasama pada saat pemulihan bencana, dan kerjasama untuk pengembangan masa depan.⁴¹ Kerjasama pada masa prabencana terbagi menjadi dua jenis utama, yaitu kerjasama pencegahan dan kerjasama dalam kesiapsiagaan

³⁵ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Dept. Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hlm. 37

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Dalam menjelaskan mengenai koordinasi kebijakan, Keohane mengacu pada definisi yang digunakan oleh Charles E. Lindblom, yang menjelaskan “sebuah keputusan dapat dikatakan terkoordinasi jika telah terdapat penyesuaian didalamnya, seperti konsekuensi yang merugikan dari keputusan salah satu pihak terhadap pihak lainnya sampai tahap tertentu dihindari, dikurangi, dan diimbangi”

³⁸ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press: 1984), hlm. 51

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Carter, *op. cit.* hlm. 105

(*preparedness*). Kerjasama pencegahan misalnya dengan peningkatan kapasitas masyarakat di daerah yang rawan bencana. Sementara dalam kesiapsiagaan, kerjasama dapat dilakukan dengan membangun perencanaan untuk mengantisipasi terjadinya bencana. Kerjasama pada masa operasi tanggap bencana contohnya dapat berupa penyiapan tim perbantuan darurat serta penyediaan peralatan dan suplai untuk kebutuhan darurat. Pada tahap pascabencana, bantuan dapat dilakukan misalnya dengan membantu proses pemulihan, dengan menyediakan kebutuhan-kebutuhan untuk rekonstruksi. Bantuan pada masa pascabencana seringkali berubah menjadi kerjasama jangka panjang, seperti dalam pembentukan sistem transportasi dan pertanian.⁴²

Axelrod dan Keohane mengatakan bahwa resiprositas menjadi sebuah hal yang sangat penting dalam mempertahankan kerjasama. Kerjasama dalam politik internasional dapat dipertahankan tidak dengan hanya memberikan keuntungan kepada sebuah negara secara unilateral, namun dengan kerjasama bersyarat.⁴³ Salah satu cara untuk memfasilitasi kerjasama adalah dengan menciptakan rejim internasional. Rejim internasional memiliki mekanisme untuk menegakkan peraturan dengan jalan mengubah pola biaya transaksi (*transaction costs*) dan memberikan informasi kepada negara partisipan lainnya, sehingga ketidakpastian dapat dikurangi.⁴⁴ Selain memiliki mekanisme untuk menegakkan aturan, rejim internasional dapat memfasilitasi kerjasama dengan cara memperkuat dan menginstitutionalisasi resiprositas. Ketika sebuah rejim telah mampu menciptakan asas resiprositas di dalamnya, maka rejim tersebut telah dapat mengurangi kemungkinan sebuah negara untuk membelot dari kesepakatan.⁴⁵

⁴² *Ibid.* hlm. 104

⁴³ Robert Axelrod dan Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", dalam *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985) hlm. 249.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 250

Kesiapsiagaan Bencana

Dalam terminologi terstandarisasi menurut UN ISDR, kesiapsiagaan (*preparedness*) diartikan sebagai “pengetahuan dan kapasitas yang dikembangkan oleh pemerintah, lembaga-lembaga profesional dalam bidang respons dan pemulihan, serta masyarakat dan perorangan dalam mengantisipasi, merespons dan pulih secara efektif dari dampak-dampak peristiwa atau kondisi ancaman bahaya yang mungkin ada, akan segera ada atau saat ini ada.”⁴⁶ Kesiapsiagaan didasarkan pada analisis mengenai risiko bencana yang ada pada sebuah daerah.

Kesiapsiagaan terdapat pada poin kelima prioritas aksi dalam *Hyogo Framework for Action*, yaitu “meningkatkan kesiapsiagaan untuk respons”. Dalam prioritas kelima tersebut, HFA menggarisbawahi bahwa kesiapsiagaan dapat menyelamatkan nyawa dan kehidupan ketika diintegrasikan dalam pengurangan risiko bencana secara keseluruhan. Kesiapsiagaan yang kuat (*strengthened preparedness*) terkait dengan dua tujuan, yaitu (1) meningkatkan kapasitas untuk memprediksi, memonitor, dan bersiap untuk mengurangi kerusakan atau menghadapi potensi ancaman. (2) meningkatkan kesiapsiagaan untuk merespon keadaan darurat dan membantu pihak-pihak yang terkena dampak parah.⁴⁷ Tesis ini berfokus pada tujuan kedua dari kesiapsiagaan yang kuat berdasarkan HFA tersebut.

Berdasarkan *HFA*, negara merupakan penanggung jawab utama untuk mengimplementasikan tindakan-tindakan pengurangan risiko bencana (PRB), termasuk kesiapsiagaan didalamnya. Negara memiliki kekuasaan sekaligus tanggung jawab untuk melindungi warga negara dan aset-aset nasional dari bencana. Pengurangan risiko bencana perlu dijadikan sebagai bagian esensial dalam pembangunan berkelanjutan yang ada di sebuah negara. Namun demikian, HFA juga mengakui bahwa negara bukan satu-satunya *stakeholder* dalam mengurangi risiko

⁴⁶ UN ISDR 2009, *Terminologi Pengurangan Risiko Bencana*, (Jakarta: Asian Disaster Reduction and Response Network, 2010), hlm. 22

⁴⁷ UN ISDR, *Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework*, (Jenewa: UN ISDR dan UNOCHA, 2008), hlm.1

bencana. PRB yang efektif harus mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, diantaranya adalah organisasi internasional dan regional.⁴⁸ HFA menekankan pentingnya pendekatan yang menyeluruh dalam PRB yang dapat menghubungkan inisiatif-inisiatif di tingkat internasional, regional, nasional, dan komunitas.

Bentuk kegiatan yang termasuk dalam kesiapsiagaan sangat banyak, termasuk pembuatan rencana kontinjensi, pembuatan *stockpile* peralatan dan suplai, pengembangan mekanisme koordinasi, evakuasi, dan informasi publik.⁴⁹ Tindakan-tindakan yang diambil dalam rangka kesiapsiagaan seringkali menjadi faktor penentu, apakah respons yang akan dilakukan akan berhasil.⁵⁰ Terdapat tiga tujuan utama dari kesiapsiagaan, yaitu: (1) mengetahui apa yang akan dilakukan setelah terjadinya bencana, (2) tahu bagaimana melakukannya, (3) diperlengkapi dengan peralatan yang tepat untuk dapat melakukannya secara efektif.⁵¹ Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, kesiapsiagaan harus ditopang oleh institusi formal, legal, dan kapasitas anggaran.⁵²

Menjaga kesiapsiagaan dalam sebuah tingkatan yang efektif merupakan sebuah permasalahan yang tidak mudah. Jika dibarkan begitu saja, kesiapsiagaan yang telah berusaha untuk dibangun akan memiliki kecenderungan untuk memudar.⁵³ Oleh karena itu, kesiapsiagaan harus dijaga untuk berada pada tingkatan yang cukup untuk dapat mengantisipasi bencana yang kemungkinan akan datang. Carter menjelaskan bahwa dalam kesiapsiagaan skala internasional terdapat beberapa faktor yang dapat menghambat, yaitu pemerintah yang apatis, tidak aktifnya lembaga manajemen bencana nasional, dan kegagalan untuk menjaga kelayakan perencanaan bencana.⁵⁴

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 4

⁴⁹ UN ISDR 2009, *Terminologi Pengurangan Risiko Bencana*, *op. cit.*

⁵⁰ Damon P Coppola dan Erin K. Maloney, *Communicating Emergency Preparedness: Strategies for Creating a Disaster Resilient Public*, (Boca Raton: CRC Press, 2009) hlm.

54

⁵¹ *Ibid.*

⁵² UN ISDR, *op. cit.*

⁵³ Nick Carter, *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*, (Mandaluyong City: ADB, 2008), hlm. 220

⁵⁴ *Ibid.*

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Berdasarkan “indikator perkuatan kesiapsiagaan untuk merespon bencana” menurut UNISDR, terdapat tiga bidang utama dalam kesiapsiagaan sebagai bagian dari kesiapan untuk melakukan respons. Ketiga bidang tersebut, hasil yang diharapkan, dan indikator kerja bagi organisasi regional disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Bidang-bidang dalam Kesiapsiagaan untuk Merespon Bencana Berdasarkan Indikator untuk Poin Kelima HFA

No.	Komponen	Tujuan yang diharapkan	Indikator bagi organisasi regional
1	Layanan darurat dan pengaturan kesiagaan (standby arrangements)	Mekanisme respons yang melibatkan banyak <i>stakeholder</i> , didukung dengan legislasi dan didukung oleh sumberdaya yang dibutuhkan, dikembangkan dan diujicoba berdasarkan rencana kontinjensi, yang memungkinkan tindakan yang efisien pada keadaan darurat.	Mendukung negara untuk memastikan legislasi dan mekanisme respons dapat diaplikasikan pada keadaan darurat yang kemungkinan dapat terjadi lintas negara. Merancang kesepakatan regional dalam kerjasama respons bencana.
2	Mengintegrasikan pemulihan dini kedalam perencanaan kesiapsiagaan	Transisi menuju aktivitas pemulihan dini dimasukkan dan direncanakan dalam rencana kontinjensi dan perencanaan kesiapsiagaan lainnya dan diintegrasikan dalam kerangka kerja PRB yang komprehensif.	Memberikan bantuan teknis dan dukungan lainnya ke negara dan <i>stakeholder</i> lainnya pada tahap pemulihan awal bencana.
3	Alokasi sumberdaya dan pendanaan	Cadangan keuangan dan pendanaan darurat tersedia untuk mendukung kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan dini yang efektif seperti yang dibutuhkan	Menyediakan mekanisme pendanaan bersama, termasuk kebijakan, protokol, dan prosedur yang tepat.

Sumber: UN ISDR, *Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework*, (Jenewa, UN ISDR dan UNOCHA, 2008), hlm.31-36

DAFTAR REFERENSI

Buku:

- ASEAN. 2009. *ASEAN Socio-Cultural Blueprint*. (Jakarta: ASEAN Secretariat)
- Carter, Nick. 2008. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. (Mandaluyong City: ADB)
- Centre, Interim AHA. 2004. Laporan Pelaksanaan Tugas Interim AHA Centre dari Bulan Juli 2008 sampai dengan Bulan Maret 2009. (Jakarta: Interim AHA Centre)
- Coppola Damon P dan Erin K. Maloney. 2009. *Communicating Emergency Preparedness: Strategies for Creating a Disaster Resilient Public*, (Boca Raton: CRC Press)
- Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*. (Thousand Oaks, Sage)
- Floristella, Angela Pennisi di. 2011. *ASEAN and the Construction of a regional Security Partnership Achievements and Critical issues to Manage Security Governance in Southeast Asia*. (Catania: Universita degli Studi di Catania)
- Hasenclever, Andreas. 2004. *Theories of International Regime*. (New York: Cambridge University Press)
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok, Dept Ilmu Administrasi FISIP UI)
- Kamal, Adelia (et. al.). 2010. *A Humanitarian Call: The ASEAN Response to Cyclone Nargis*. (Jakarta: ASEAN Secretariat)
- Neuman, W. Lawrence. 1991. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd ed. (Boston: Allyn and Bacon)
- Severino, Rodolfo C. Severino (ed.), 2005. *ISEAS: Framing The ASEAN Charter* (Singapore: ISEAS)
- UN ISDR. 2008. *Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework* (Jenewa: UN ISDR and UNOCHA)
- _____. 2007. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities for Disasters* (Jenewa: ISDR)
- _____. 2010. *Terminologi Pengurangan Risiko Bencana*. (Jakarta: Asian Disaster Reduction and Response Network)
- Vanderstoep, Scott W. dan Deirdre D. Johnson. 2009. *Research Methods for Everyday Life: Blending Qualitative and Quantitative Approaches*, (San Fransisco: Jossey-Bass)

Jurnal:

- Axelrod, Robert dan Robert O. Keohane. 1985. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics*, Vol. 38 No. 1 October
- Drury, Cooper (et.al.). 2005. "The Politics of Humanitarian Aid: U.S. Foreign Disaster Assistance, 1964-1995". *The Journal of Politics*, Vol. 67 No. 2, May

- Fidler, David P. 2005. "Disaster Relief and Governance After the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?". *Melbourne Journal of International Law*. Vol. 6.
- Kapossy, Bela dan Richard Whatmore (ed.). 2008. *The Law of Nations*. (Indianapolis: Liberty Fund)
- Katoch, Arjun. 2006. "The Responder's Cauldron: The Uniqueness of International Disaster Response". *Journal of International Affairs*, Vol. 59 No.2, Spring.
- Krasner, Stephen (ed.). 1983. *International Regime*. (Ithaca, Cornell University Press)
- McEntire, David A. 1998. "Balancing international Approaches to Disaster: Rethinking Prevention Instead of Relief". *Australian Journal of Emergency Management*. Winter
- _____. 1999. "Issues in Disaster Relief: Progress, Perpetual Problems, and Porspectives Solution". *Disaster Prevention and Management Vol. 8 No. 5 1999*, hlm 351
- Narine,Shaun. 1998. "Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN". *World Affairs*, Summer
- Nelson,Travis. 2010. "Rejecting the Gift Horse: International Politics of Disaster Aid Refusal." *Conflict, Security & Development*, 10:3 2010, hlm. 280
- Singh, Udai Bhanu. 2012. "Disaster Management in South-east Asia". *Journal of Defence Studies*, Vol. 6 No. 1 January, hlm. 1-16

Artikel Internet:

- "ASEAN unveils disaster monitoring and response system".
<http://www.channelnewsasia.com/stories/southeastasia/view/1194779/1.html>, diakses pada tanggal 23 November 2012
- "APG: Who We Are". <http://www.aadmerpartnership.org/who-we-are/about-us/>, diakses pada tanggal 30 November 2011 pukul 4.28
- "Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect: Myanmar/Burma Briefing No. 2 16 May 2008", diakses dari http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf pada tanggal 22 Februari 2012
- "Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004, poin 3 a, diakses dari <http://www2.adb.org/Documents/Papers/Tsunami/asean-earthquake-tsunami.pdf>, pada tanggal 21 November 2011 pukul 18.48
- "Post Nargis Knowledge Management Portal, What is AADMER?".
<http://www.aseanpostnargiskm.org/about/asean-agreement-on-disaster-management-n-emergency-response/24>, diakses pada tanggal 23 Oktober 2012 pukul 14.18

- “Post Nargis Knowledge Management Portal, ASEAN-Emergency Rapid Assessment Team (ERAT)”.
<http://www.aseanpostnargiskm.org/knowledge-base/assessments/asean-emergency-rapid-assessment-team-erat>, diakses pada tanggal 11 Oktober 2012 pukul 6.14
- Agency, Philippine Information. “More Effective Disaster Monitoring and Response System for ASEAN through Collaborative Effort of AHA Centre and the USA”.
<http://www.pia.gov.ph/news/index.php?article=1781334228616>, diakses pada tanggal 23 November 2012
- ASEAN. “Chair’s Statement of the 18th ASEAN Summit Jakarta 7-8 May 2011”, <http://www.id.indonesia.nl/content/view/970/184/>. Diakses pada 29 Desember 2011
- ASEAN Secretariat, “Outline of the ASEAN Regional Programme on Disaster Management (ARPDM)”,
<http://www.asean.org/Disaster%20Management/Book.zip>, diakses pada tanggal 29 Desember 2011 pukul 23.18
- Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, “Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect: Myanmar/Burma Briefing No. 2 16 May 2008”.
http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf, diakses pada tanggal 22 Februari 2012
- Centre, Pacific Disaster. “ASEAN Disaster Monitoring System Attracts Worldwide Attention”.
<http://www.pdc.org/PDCNewsWebArticles/2012/dmrs/>, diakses pada tanggal 23 November 2012 pukul 13.18
- CDERA Coordinating Unit, “Summary of Impact of Hurricane “Dean” on CDERA Participating States: Response Actions, Recovery and Rehabilitation Needs”.
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E29328C01CE8F1C949257341000274B0-Full_Report.pdf, diakses pada tanggal 11 Mei 2012, pukul 9.24
- Sekretariat ASEAN, “*The ASEAN-Emergency Rapid Assessment Team Dispatched to Respond to Floods in Thailand*”.
<http://www.aseansec.org/26691.htm> pada 11 Oktober 2012, pukul 3.39.
- Severino, Rodolfo C. Severino, “Outline of the ASEAN Regional Programme on Disaster Management (ARPDM)”.
<http://www.asean.org/Disaster%20Management/Book.zip>, diakses pada tanggal 29 Desember 2011 pukul 23.18

Skripsi dan Tesis:

- Fitriah. 2012. *Upaya ASEAN dalam Penanggulangan Bencana Alam Melalui Kerangka ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)*. Skripsi. (Jakarta: Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik)
- Thompson, Denise D. P. Thompson. 2000. *Building Effectiveness in Multi-state Disaster Management Systems: The Case of The Carribean*

Disaster and Emergency Response Agency. Disertasi Doktoral.
(Pennsylvania: The Pennsylvania State University)

Dokumen resmi:

- ACDM, *Report of the Twelfth Meeting of the Asean Committee on Disaster Management*, hlm. 4
- ACDM, *Report of The Thirteenth Meeting of the ASEAN Committee on Disaster Management*, hlm. 6
- ACDM, *Report of the Fourteenth Meeting of the Asean Committee on Disaster Management*, hlm. 7
- ACDM, *Report Of The Fifteenth Meeting Of The ASEAN Committee On Disaster Management*, 11-12 March 2010, poin 17 hlm. 3
- ACDM, *Report of the Sixteenth Meeting of the Asean Committee on Disaster Management*, hlm. 8
- ACDM, *Report of the Seventeenth Meeting of the Asean Committee on Disaster Management*, 23 - 25 February 2011, hlm
- ACDM, *Report Of The Nineteenth Meeting Of The ASEAN Committee On Disaster Management*, 13-14 March 2010, poin 35 halaman 7
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, Document No. 8, Agenda item 6.5 Overview on the Status of Implementation of AADMER
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, 13-14 March 2012, Document No. 9, Agenda Item 6.6, Progress Report on The Implementation of The AADMER Work Programme
- Annex AADMER, *Terms of Reference of The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance (AHA Centre)*
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, 13-14 March 2012, Document No. 8, Agenda Item 6.6, Progress report on the Implementation of the *AADMER Work Programme*, Attachment 3.
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, 13-14 March 2012, Document No. 14, Agenda Item 6.9 ASEAN Summit Decisions on Cooperation in Disaster Management
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, 13-14 March 2012, Document No. 11, Agenda Item 6.8.1, Submission of Instrument of Notification on The Agreement on The Establishment of The AHA Centre
- ASEAN Secretariat Discussion Paper, 19th meeting of the ACDM, 13-14 March 2012, Document No. 7, Agenda Item 6.4, Identification of National Focal Points and Competent Authorities for AADMER
- Handover Notes of Outgoing ACDM Chair During The 19th ACDM Meeting