

# BENCANA FILIPINA, DIMANA ASEAN?

Poltak Partogi Nainggolan<sup>\*)</sup>



## Abstrak

*Bencana topan Haiyan yang dahsyat telah memporak-porandakan Filipina, salah satu negara besar ASEAN. Sekalipun sudah ada peringatan dini atas bencana alam tersebut, namun aksi cepat tanggap dan bantuan kemanusiaan tidak dipersiapkan secara memadai. Bantuan asing cepat datang, termasuk dari negara ASEAN, namun hal ini terlihat bukan inisiatif (kolektif) ASEAN sebagai sebuah organisasi kawasan yang akan segera menjadi komunitas pada tahun 2015. Hal ini kemudian menyisakan keraguan terhadap perwujudan Komunitas ASEAN 2015 dalam dua tahun lagi.*

## A. Pendahuluan

Terhitung seminggu lebih, sejak 8 November 2013, topan Haiyan melanda Filipina, salah satu negara penting di ASEAN. Secara tragis, badai dahsyat itu telah memporak-porandakan Provinsi Leyte, terutama kota-kota Gidoros, Tacloban, Guiuan, dan Ormoc, di Filipina Tengah. Laporan PBB menyebutkan, sekitar 2,5 juta penduduk sangat membutuhkan bantuan makanan, dan banyak mayat korban dibiarkan tergeletak di pinggir jalan. Kondisi korban yang masih hidup sangat memprihatinkan, karena nyaris semua bangunan hancur dihantam topan dan gelombang laut. Korban tewas mencapai 4.460 orang, korban luka mencapai 12.165 orang, korban yang dilaporkan hilang mencapai 1.140

orang, dan jumlah pengungsi mencapai 11,8 juta orang.

Yang lebih buruk lagi, distribusi bantuan belum berjalan efektif, dan sejauh ini belum ada tanda-tanda pengiriman bantuan makanan, air bersih, dan obatan-obatan yang terkoordinasi. Yang menyedihkan, tiada kejelasan siapa yang memimpin operasi pencarian dan penyelamatan korban. Bahkan, dapur umum untuk korban yang selamat pun nihil. Presiden Aquino III menggambarkannya sebagai mimpi buruk logistik, karena tidak terbayangkan sebelumnya, besar sumber daya yang harus disediakan dan dikerahkan. Leyte membutuhkan lebih banyak obat-obatan, suntikan vaksin anti-tetanus, dan bantuan lainnya yang bersifat darurat, seperti antibiotik dan, bahkan kantung mayat.

<sup>\*)</sup> Profesor Riset bidang Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR-RI, e-mail: pptogin@yahoo.com



## B. Ketidakhadiran ASEAN

Bantuan terkoordinasi atas nama ASEAN belum tampak sejak pihak lain sudah beroperasi di lapangan. Peran asing, terutama AS dan sekutunya, yaitu Australia dan Inggris, dominan di lapangan. Dari Asia, hanya tampak Jepang, yang siap di lapangan bersama Komisi Eropa, Kanada, dan Selandia Baru. Sisanya Singapura, RRC dan Taiwan, serta LSM internasional seperti Dokter Lintas Batas (MSF), Bantuan Pangan Dunia (WFP) dan Palang Merah dan Bulan Sabit Internasional (ICRC). AS, Inggris, Komisi Eropa, Jepang, dan Australia masing-masing siap menggelontorkan dana bantuan sebesar 20,1 juta, 16 juta, 11,0 juta, 10,0, dan 9,3 juta dolar AS, dan Singapura 0,3 juta dolar AS.

AS sendiri telah mengirim dan menggelar bantuan lewat kapal induk USS George Washington dan sedikitnya tujuh kapal AL di wilayah terdekat bencana, yakni Pulau Samar, dengan lima ribu prajurit AL. Selain itu, ada delapan pesawat tambahan mendarat di Manila, 12 kapal kargo, dua kapal amfibi, dengan 1.000 tenaga marinir, dilengkapi peralatan konstruksi, generator, dan tangki air portabel. Helikopter AS bolak-balik dari kapal induk membawa bantuan ke Tacloban, dan telah mendistribusikan 118 ton makanan, air minum, dan kebutuhan korban bencana lainnya. Sementara, Australia mengirimkan kapal pendarat amfibi HMAS Tobruk dan tiga pesawat angkut Hercules C-130, dan Inggris mengirimkan kapal perang terbesar, yaitu induk helikopter HMS Illustrious dan kendaraan truk *forklift*. Singapura, Indonesia dan Malaysia mengirimkan pesawat angkut logistik dan Hercules C-130.

Indonesia sendiri telah mengirimkan 75 ton bantuan logistik senilai satu juta dolar AS, dan satu juta dolar AS berikutnya akan ditransfer ke Pemerintah Filipina. Sebanyak 11,8 ton berupa makanan, tenda, dan matras, dikirim dengan Hercules TNI-AU. Namun, sekali lagi, ini semua merupakan inisiatif sepihak, dan tidak dikoordinasikan dalam kerangka ASEAN. Sisanya, diberikan oleh PMI, dengan memobilisasi bantuan masyarakat Indonesia, seperti 2.000 peralatan kebersihan, 2.000 selimut, 1.000 tenda keluarga, dan

10.000 dus mie instan. Bantuan kemanusiaan Indonesia dikirimkan secara resmi lewat pemerintah, dengan menggunakan aparat TNI dan pesawat Hercules mereka, dan disampaikan langsung oleh Dubes RI di Filipina di wilayah bencana.

Di luar itu, yang berasal dari masyarakat, telah disalurkan oleh PMI yang juga mengirimkan pesawat helikopter untuk mempercepat pengiriman logistik di daerah-daerah yang telah terputus jalur transportasinya. Operasi kemanusiaan PMI ini dikatakan sebagai yang terbesar. Di luar itu, masih ada lagi, bantuan kemanusiaan yang diorganisasi oleh LSM seperti ACT (Aksi Cepat Tanggap), yang memobilisasi bantuan masyarakat dan tenaga sukarelawan. Respons Presiden SBY sendiri cukup cepat dan besar, namun sekali lagi, semua ini adalah inisiatif individual, dan bukan aksi kolektif negara-negara anggota ASEAN, yang digerakkan oleh kepemimpinannya sekarang ini dengan segala perangkat atau mesin birokrasinya.

## C. Ironi ASEAN

Bencana alam dahsyat yang melanda Filipina lagi-lagi memperlihatkan ketidakhadiran ASEAN secara nyata di tengah-tengah komunitasnya yang membutuhkan respons dan tindakan segera, khususnya bantuan kemanusiaan. Sebaliknya, kekuatan asing, seperti dalam kasus bencana Tsunami di Aceh, Indonesia, selalu cepat tanggap memberikan bantuan, dan dirasakan kehadirannya oleh komunitas akar rumput ASEAN. Padahal, dalam waktu kurang dari dua tahun lagi (2015) realisasi ASEAN sebagai sebuah komunitas kawasan akan dimulai. Bencana topan dahsyat Haiyan di Filipina memperlihatkan belum munculnya sentralitas kepemimpinan, yang dapat melahirkan kebijakan versi ASEAN. Jika, sentralitas kepemimpinan dan kebijakan ASEAN belum dirasakan komunitasnya, dan yang muncul masih inisiatif sepihak, manfaat realistis komunitas kawasan akan terus dipertanyakan.

Hal ini juga menggambarkan terus berlangsungnya penyebaran tanggung jawab (*division of responsibility*) di antara negara

anggota ASEAN, yang mengaburkan tanggung jawab ASEAN sebagai sebuah komunitas. Padahal, secara simultan Uni Eropa terus menunjukkan manfaat nyatanya sebagai sebuah komunitas kawasan dengan peran Komisi Eropa, bahkan di luar kawasan, untuk urusan kemanusiaan yang universal. Jika realitas ini terus terjadi, prospek ASEAN sebagai sebuah komunitas kawasan diragukan, tidak lebih dari cita-cita yang kosong, sebab, tidak ada daya kohesinya untuk menyatukan gerak-langkah pemerintah negara anggotanya.

ASEAN tidak hanya langka dari kehadiran (birokrasi) pemerintahan kawasan, tetapi juga dari aksi dan kebijakan yang dibutuhkan komunitas warganya. Sementara, kehadiran kekuatan asing yang realistis dan dominan akan melanjutkan ketergantungan ASEAN pada negara dan kekuatan luar, di segala bidang, termasuk di bidang sosial dalam penanganan bencana alam. Ironisnya, ASEAN selama ini telah melakukan banyak kerja sama dan latihan mitigasi bencana yang diperlukan.

Kasus Haiyan menunjukkan absennya inisiatif regional ASEAN. Sebagai sebuah komunitas regional, ASEAN terus abai, kurang peduli, dan cenderung lepas tanggung jawab atas masalah domestik yang dihadapi anggotanya. Karena itu, dipertanyakan, apa artinya kerja sama dan pelatihan mitigasi bencana selama ini yang telah banyak mengeluarkan biaya, termasuk yang didanai asing, dan berpindah tempat dilaksanakan negara anggotanya? Sementara, ASEAN sendiri sudah memiliki apa yang disebut sebagai *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management* (AHA Center), dengan berbagai kegiatan pelatihan di lapangan, yang telah berjalan selama ini. Dalam kasus topan Haiyan, tidak pernah ada laporan tentang koordinasi kegiatan pemberian bantuan oleh AHA Centre pada para korban bencana alam lewat AHA Centre ini. Kejadian ini bukan hanya menunjukkan persoalan buruknya penerapan komunikasi organisasi secara empirik para saat diperlukan, di antara negara anggota ASEAN. Tetapi, juga, soal lepas tanggung jawab dan *undercapacity* negara ASEAN yang memegang kendali kepemimpinan ASEAN sekarang ini. Absennya sentralitas kebijakan dan kepemimpinan

merupakan bukti lemahnya akuntabilitas kepemimpinan ASEAN. Ini tidak boleh terus terjadi, jika ASEAN ingin menjadi kuat di kawasan, dan disegani negara luar.

Inisiatif Singapura, negara kecil anggota ASEAN, dan juga Malaysia, yang cepat tanggap juga tidak lepas dari upaya menguji kemampuan militernya menghadapi tetangganya sesama anggota ASEAN, yang dalam beberapa hal tidak dapat mengubur perbedaan pendapat dan kepentingan, khususnya terkait klaim teritorial yang belum terselesaikan. Bagaimanapun, kecurigaan dalam ASEAN masih ada, sehingga kebijakan yang tampak tulus tidak bebas dari keinginan menyelidiki kemampuan pertahanan tetangga, yang dalam situasi damai belum tentu dapat diselidiki dan diuji langsung di lapangan. Pada saat terjadi bencana alam tsunami di Aceh pada Desember 2004, militer Singapura yang sangat modern dan canggih memiliki kesempatan leluasa memasuki wilayah teritorial Indonesia, atas nama operasi bantuan kemanusiaan. Sedangkan dalam bencana Haiyan, militer Malaysia dapat memasuki wilayah Filipina, tetangga ASEAN-nya yang memiliki masalah terkait gerakan separatis di Filipina Selatan (MNLF/MILF), dan juga di Sabah (Kesultanan Sulu).

Kepemimpinan, daya rekat, dan integrasi ASEAN akan terus diuji sampai realisasi Komunitas ASEAN 2015, apalagi terkait respons terhadap keamanan lingkungan. Dengan posisinya di wilayah cincin api, penduduk di kawasan Asia Tenggara yang melebihi setengah milyar jiwa ini akan selalu rawan menjadi korban bencana alam yang hebat. Karenanya, dibutuhkan sikap cepat tanggap ASEAN atas kondisi darurat bencana yang kompleks, untuk dapat menanganinya kemudian secara efektif. Tanpa kemampuan ini, ASEAN tidak akan berarti di hadapan negara luar kawasan, terutama negara-negara besar mitra dialognya. ASEAN hanya akan menjadi wilayah perebutan pengaruh untuk mendapatkan pasar ekonomi yang menggiurkan, akibat kondisi luas wilayah dan kepadatan penduduknya.

Situasi yang lebih buruk diperlihatkan Majelis Antar-Parlemen Negara Anggota ASEAN (AIPA), yang tampaknya bersikap

tanpa aksi. Ini logis, sebab AIPA lebih sedikit kegiatannya dan lemah posisinya dibandingkan dengan ASEAN. Sekalipun statuta AIPA telah diamandemen beberapa tahun lalu, dalam kenyataannya, tidak ada usulan untuk segera digelar pertemuan AIPA, minimal tingkat subkomisi organisasi atau lingkungan hidup, untuk merespons bantuan ke Filipina. Masing-masing Grup Nasional belum memikirkan, apalagi mengambil langkah tentang apa yang harus dilakukan untuk membantu Filipina untuk dapat memulihkan diri dari bencana alam topan Haiyan yang telah mengakibatkan kerusakan berat itu.

## D. Penutup

Dalam kasus bencana alam yang disebabkan topan dashyat Haiyan, absennya inisiatif dan peran ASEAN dalam masalah yang dihadapi negara anggotanya, yang bahkan juga termasuk salah satu negara pendirinya, tentu saja menambah ironi yang dihadapi ASEAN dewasa ini menjelang dua tahun perwujudannya sebagai sebuah komunitas kawasan. Sebelum ini, lemahnya sentralitas kepemimpinan ASEAN sudah banyak disampaikan. Namun, tampaknya, seperti juga perilaku ASEAN selama ini, tidak ada upaya evaluasi dan juga koreksi dari dalam tubuh organisasi perhimpunan kawasan yang akan segera menjelma menjadi sebuah komunitas kawasan pada tahun 2015.

Pengamat boleh kembali ke argumen teoritikal semula, bahwa ASEAN adalah ASEAN, ia harus dipahami dengan perspektif neo-konstruktifismenya, dengan budaya politiknya sendiri. Dengan kata lain, apa yang sedang dan telah diperlihatkan ASEAN dalam menghadapi bencana alam topan Haiyan di Filipina masih terkait dengan sikap *the ASEAN way*-nya, yang mesti dipahami dengan tepat, dan bukan dengan perspektif dan nilai Barat yang logis dan standar. Namun, mereka yang kritis, termasuk rakyat di kawasan tetap

menilai bahwa (konsep) ketahanan kembali dipertanyakan eksistensinya untuk bisa terus mengatasi masalah internalnya sendiri, terutama dalam kondisi darurat kompleks, yang membutuhkan solusi segera. Hal ini dikarenakan kelaparan, penyebaran penyakit dan kekecewaan yang berkembang di lapangan akibat bencana alam topan Haiyan, akan menambah terganggunya stabilitas domestik Filipina, di luar masalah separatisme yang belum secara total teratasi yang dapat berimbas lebih luas ke stabilitas kawasan.

## Rujukan:

1. "Anak-anak Terpaksa Mengemis," *Kompas*, 23 Nopember 2013.
2. "AS Turunkan Skala Operasi Bantuan di Filipina," *Kompas*, 25 Nopember 2013.
3. Bernabe, Riza. "Haiyan Devastation: A Wake Up Call to Address Climate Change." *The Jakarta Post*, 23 November 2013.
4. Caballero-Anthony, Gianna Gayle Amul dan Julius Trajano, "Typhoon Haiyan's Aftermath: Testing Resilience in Complex Emergencies," *The Jakarta Post*, 25 November 2013.
5. "Laporan Wartawan "Kompas" dari Filipina: Berjibaku Demi Informasi," *Kompas*, 24 Nopember 2013.
6. "Jumlah Korban Mendekati 7.000 Orang," *Kompas*, 24 Nopember 2013.
7. O'Keefe, Kate, "Business Fortune Upended," *The Asian Wall Street Journal*, 25 November 2013.
8. "One Town Is Spared, but Not Its Cemetery," *The Asian Wall Street Journal*, 25 November 2013.
9. "Politikus Filipina Dituding Eksploitasi Korban Haiyan," *Suara Pembaruan*, 23-24 November 2013.
10. Te-Ping Chen, James T. Areddy and James Hookway, "Why Haiyan Became a Calamity," *The Asian Wall Street Journal*, 25 November 2013.