

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Myanmar dikenal sebagai negara yang tertutup atau terisolasi, sejak kudeta militer yang dilakukan oleh Jenderal Ne Win pada tahun 1962. Dibawah kepemimpinannya, Ne Win membentuk satu-satunya partai yang bernama *Burma Socialist Programme Party* (BSPP). Bersamaan dengan keberadaan BSPP, nasionalisasi, pembekuan berbagai partai politik dan juga gerakan sipil lainnya terjadi dimana-mana. Untuk orang asing yang berada di Myanmar seperti wisatawan, biarawati, dan aktivis NGO, visa mereka hanya berlaku selama 24 jam dan hanya berlaku di ibukota Myanmar, Rangoon. David Steinberg dalam tulisannya *A Void in Myanmar* mengatakan :

“No one legally left the country without authorization, visas for foreigners for a period were limited to 24 hours, internal travel was greatly restricted, and foreign and domestic news [sic] subject to complete control or censorship. Foreign missionaries who left on leave were not allowed to return. Private foreign assistance organizations were ordered to depart, and ties between internal groups and their foreign counterparts were truncated as far as possible. Burma had turned from neutral to isolationist, and an official policy of virtual xenophobia was introduced. Thus, the relatively open society that flourished in post-independence Burma was effectively crushed and brought under the control of the extremely isolationist regime of Ne Win from the years 1962 to 1988.”¹

Kecurigaan ini masih berlanjut ketika Myanmar dikuasai oleh partai militer baru yang bernama *State Peace and Development Council* (SPDC), pada tahun 1988, menggantikan BSPP yang dianggap gagal dalam tugasnya mensejahterakan

¹ David I. Steinberg, *A Void in Myanmar: Civil Society in Myanmar*, 1997, Royal Tropical Institute, Netherland, http://www.ibiblio.org/obl/docs3/Steinbergpaper.htm#_ftn1 , diakses pada 15 February 2016

rakyat. Pada tahun yang sama, beberapa NGO internasional tertarik untuk menempatkan lokasi operasi di negara tersebut karena berbagai sebab seperti netralitas Myanmar selama Perang Dingin dan rezim militer yang menggunakan anggaran negara untuk persenjataan dibandingkan kesejahteraan rakyat.

Pada saat itu, SPDC menggunakan anggaran negara sebanyak 50 % untuk militer mereka.² Namun, ada perubahan sikap pada tahun 1994. *State Law and Order Restoration Council (SLORC)* menyatakan keinginannya untuk mengizinkan NGO dari luar negeri beroperasi di negara tersebut dengan kemudahan-kemudahan seperti izin tinggal dan pembebasan pajak dengan peraturan yang dinamakan *Guidelines for UN agencies, International Organizations, NGO/INGO*.³⁴ Namun, sejak kemudahan tersebut diberikan dengan syarat anggaran NGO harus dipegang oleh militer setempat, seringkali terjadi konflik antara NGO dengan militer.

Topan Nargis yang terjadi pada tanggal 2 Mei 2008, dan menewaskan 84.500. Siklon Nargis merupakan topan kategori 3 yang menghantam negara Myanmar pada tanggal 3 Mei 2008, dan berdampak pada 50 kota-kota di divisi Ayeyarwaddy termasuk Yangon (Rangoon), kota terbesar di negara tersebut. Bencana ini menimbulkan kehancuran yang cukup masif, hilangnya nyawa serta pengungsi internal. Bencana itu adalah bencana alam terburuk yang terjadi di Myanmar dan topan paling dahsyat di Asia Tenggara sejak tahun 1991.⁵ Meskipun jumlah korban meninggal secara pasti mungkin tidak akan pernah diketahui, kelompok inti negara-

² David I. Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*, 2001, Georgetown University Press, Washington, hal.51

³ Setting up an NGO in Myanmar, <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0272d66e-a21-4097-9d81-b0e0f62ba266>, diakses pada 15 February 2016

⁵ Tripartite Core Group, *Post Nargis Joint Assessment*, (2008).

negara Asia Tripartite, yang terdiri dari PBB, Asosiasi Tenggara (ASEAN) dan Pemerintah Junta Militer Myanmar, mengklaim jumlah korban tewas resmi menurut data tanggal 24 Juni 2008 sebanyak 84.537 jiwa dengan 53.836 jiwa hilang dan 19.359 jiwa terluka,⁵ meskipun sumber lain memperkirakan jumlah korban tewas yang sebenarnya mendekati lebih dari 140.000. Selain itu, sekitar 2,4 juta orang berisiko mengalami penderitaan, penyakit dan kematian atau yang disebut *second wave of humanitarian disaster*.⁶

Masyarakat internasional, badan-badan kemanusiaan PBB, pemerintah dari beberapa negara dan sejumlah LSM, secara cepat menawarkan bantuan untuk mendukung junta yang berkuasa di Myanmar dengan memberikan bantuan kepada para korban. Namun pemerintah junta militer Myanmar tidak bersedia menerima bantuan masyarakat internasional seperti yang diharapkan. Mereka menolak untuk menerima kehadiran personil asing di negara itu dan hanya bersedia menerima bantuan persediaan jika diangkut melalui kapal sipil. Harapan kapal angkatan laut asing untuk berlabuh di Myanmar dengancepat ditolak, karena rezim tersebut sangat mencurigai niatan masyarakat internasional melalui pemberian bantuan.⁷



⁵Jumlah korban yang hilang sampai sekarang dihitung sebagai jumlah korban meninggal dunia. Lihat J. Belanger and R. Horsey, "Negotiating Humanitarian Access to Cyclone-affected Areas of Myanmar: A Review," *Humanitarian Exchange Magazine* 4 (2008):, <http://www.odihpn.org/report.asp?id%42964>, diakses 16 Juli 2016 ⁶UN News Centre, „lebih dari 1 juta korban Siklon Nargis sudah menerima bantuan”, 2008.
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID%426896&Cr%4myanmar&Cr1%4>, diakses 16 Juli 2016

⁷Junta militer Myanmar mencurigai adanya agenda terselubung dari komunitas internasional, terutama Amerika Serikat, melalui pemberian bantuan kemanusiaan dalam kasus Siklon Nargis tersebut. Pembahasan lebih lanjut bisa dilihat di Strefford, Patrick, "America Adopts 'the Asian Way'? Or, the Emergence of a Two-level Game in US Policy towards Myanmar," *Journal of International Cooperation Studies*, Vol. 18, No. 3. (2011).

Pada awalnya, Myanmar masih menolak menerima bantuan dari negara lain seperti pada tanggal 9 Mei 2008. Pada saat itu Myanmar mengumumkan akan menerima bantuan makanan dan obat-obatan tapi tidak dengan personil asing,⁶ dan pada tanggal 16 Mei 2008 Myanmar menuduh Perancis mengancam kedaulatan negara mereka dengan kapal *Mistral* yang membawa 1.500 ton biskuit.⁷ Namun, pada akhirnya Myanmar menyetujui pembentukan *Tripartite Core Group*, yang terdiri dari Pemerintahan Myanmar, ASEAN, dan *United Nations* (U.N). Kemudian, Pemerintahan Myanmar menyetujui sebanyak 4.000 tenaga humaniter untuk memasuki negara tersebut.⁸ *World Food Programme* (WFP) datang ke Myanmar sebagai rombongan dari PBB.

Pasca Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-moon bertemu dengan Jenderal Senior Than Shwe, Kepala Junta militer Myanmar, pada tanggal 23 Mei 2008 dan sebuah kesepakatan dicapai bahwa Myanmar akan membuka perbatasannya untuk operasi kemanusiaan dengan skala internasional.¹¹ Setelah pertemuan itu, pekerja kemanusiaan, terutama dibidang komunikasi dan logistik mempunyai akses ke daerah yang terkena bencana tersebut. Akan tetapi komplikasi lebih lanjut

⁶ UN Launches Appeal as Burma Refuses Aid, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmayanmar/1942422/Myanmarcyclone-UN-launches-appeal-as-Burma-refuses-aid.html> , 9 Mei 2008, diakses pada tanggal 15 February 2016.

⁷ French Angered at Burmese Delays, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7405998.stm> , 17 May 2008, diakses pada tanggal 15 February 2016

⁸ Nick Chesseman, Monique Skidmore, dan Trevor Wilson, *Ruling Myanmar: from Nargis Cyclone to National Election*, 2009, Institute of South East Asia Studies, Singapore, hal. 199 ¹¹BBC News, "Will Burma keep its Word on Aid"; BBC News, "UN Head Pressures Burma's Leader," 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/7415873.stm> diakses 16 Juli 2016

menghambat kemajuan mereka. Menurut seorang perwakilan dari *World Food Programme* (WFP), gerakan pekerja memiliki akses yang sangat terbatas ke kota Yangon dan tidak diperbolehkan mengakses ke wilayah delta yang menderita kerusakan paling parah.⁹¹⁰

Negara yang merupakan anggota PBB dan juga negara anggota yang tergabung dalam organisai yang berada di bawah PBB berhak meminta bantuan kemanusiaan dari WFP walaupun negara yang bukan anggota juga berhak atas hal yang sama. Permintaan untuk bantuan humaniter dari WFP dikirim oleh pemerintah, yang kemudian akan menyusun *Letter of Understanding* yang berisi syarat dan kondisi agar bantuan bisa disediakan. WFP harus mengawasi distribusi dan penggunaan bantuan humaniter kepada negara mitra. Konsultan atau staf WFP memiliki akses kepada setiap asistensi untuk pengantaran bantuan kemanusiaan dan mengevaluasi efektivitasnya. Ketika operasi darurat selesai, pemerintah yang diasistensi harus menyerahkan laporan akhiran dan catatan akuntansi dari penggunaan bantuan humaniter WFP.¹¹

Kedatangan WFP di Myanmar meyakini prinsip netralitas, dan ini adalah 10 prinsip humaniter dari WFP. Prinsip WFP sudah disebutkan sebelumnya pada tahun 2004:

WFP is driven by the need to respond to human suffering and assist fellow human beings when they have nowhere else to turn. WFP will use food and related assistance to meet the immediate needs and improve food security. It is committed to the purposes and principles of the United Nations Charter and to the values and principles expressed in the Millennium Declaration. WFP will not use food at any time or under any circumstances as a means of applying political or economic

⁹ BBC News, "New Challenges for Delta Aid Workers,"

¹⁰ ,<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/7432874.stm> diakses 16 Juli 2016

¹¹ David John Shaw, *The World Largest Humanitarian Agency: The Transformation of the UN World food Programme*, 2011, Palgrave Macmillan, hal.105

*pressure. WFP will adhere to the principles set out below when providing food aid, non-food assistance and technical support in response to humanitarian needs*¹².

10 prinsip humaniter dari WFP terdiri atas 3 prinsip pokok dan 7 standar akuntabilitas dan profesionalitas.¹³ 3 prinsip pokok WFP terdiri dari *humanity*, *impartiality*, dan *neutrality*. *Humanity* berarti komitmen WFP untuk mengurangi penderitaan manusia. *Impartiality* berarti bantuan WFP akan diberikan kepada siapapun terlepas dari etnisitas, kebangsaan, preferensi politik, gender, ras atau agama. *Neutrality* berarti WFP tidak akan mengambil salah satu pihak dalam konflik dan tidak akan terlibat dalam kontroversi politik, rasial, agaman atau ideologi, dan bantuan tidak akan diberikan pada kombatan. 7 standar akuntabilitas dan profesionalisme WFP terdiri dari *respect*, *self-reliance*, *participation*, *capacity building*, *coordination*, *accountability* dan *professionalism*. *Respect* berarti WFP akan menghormati kedaulatan negara, tradisi, serta hukum internasional dan hukum pengungsi yang berlaku. *Self-reliance* adalah prinsip WFP untuk menyediakan bantuan sekaligus mengurangi kerentanan terhadap kelangkaan makanan. *Participation* menandakan bagaimana WFP akan bekerjasama dengan pemerintah dan entitas lokal untuk menyalurkan bantuan. *Capacity building* berupa bagaimana WFP akan mempersiapkan negara yang terkena dampak bencana untuk dapat merespon krisis humaniter lain. *Coordination* berarti WFP akan melakukan koordinasi dengan badan-badan lain dibawah PBB atau organisasi lain atas permintaan WFP.

Cakupan aktivitas WFP terbagi tiga, yakni *inner circle* (aktivitas WFP yang sifatnya tradisional), *middle circle* (mengatasi penyebab kelangkaan makanan dan

¹² Ibid, hal. 148

¹³ Ibid, hal.149-150

ketidakamanan dalam mencapai keamanan pangan), dan *outer circle* (aktivitas di luar WFP sebagai salah satu badan PBB yang melakukan mitigasi bencana melalui pemberian bantuan makanan atau *food asistance*, dan WFP bertindak dalam 2 jenis aktivitas, kemitraan dan advokasi. *food asistance*, namun memengaruhi keberlangsungan *food security*).¹⁴ Didalam *inner circle*, WFP terlibat di dalam pemberian bantuan makanan di tempat-tempat seperti kamp pengungsi, sekolah dan gereja, serta pengawasan kepada para penerima bantuan agar tidak diserang oleh pihak tidak bertanggung jawab. Pada *middle circle*, WFP bertindak dalam aktivitas seperti pelatihan untuk menghasilkan sumber makanan sendiri dan edukasi yang dibutuhkan untuk HAM. Terakhir, didalam *outer circle* WFP bertindak bersama-sama dengan pemuka agama, tokoh politik, dan masyarakat lainnya untuk mewujudkan *food security*. Namun yang harus diperhatikan adalah aktivitas ini baru bisa dilakukan jika pemerintah negara yang terkena bencana memberi izin beroperasi kepada mereka. Dan seringkali dengan otoritas politik tersebut, rezim diuntungkan dengan keberadaan WFP dan mengakui hasil kerja WFP sebagai hasil kerja Pemerintah Myanmar.

Dalam operasinya, WFP memiliki prinsip netralitas, yang berarti WFP dapat beroperasi tanpa tekanan dan pengaruh siapapun, termasuk pemerintah yang menerima bantuan yang disalurkan WFP. Namun dalam beberapa operasinya, terlihat bahwa WFP sangat tergantung pada kebijakan pemerintah untuk menyalurkan bantuan tersebut. Di Afghanistan, WFP menggunakan perlindungan dari angkatan bersenjata Afghanistan, *International Security Assistance Force*

¹⁴ Nicholas Crawford, Gina Patugallan, *Protection and Practice: Food Asistance with Safety and Dignity*, World Food Programmed, Geneva, hal. 22

(ISAF). Sebagai gantinya, WFP mengizinkan bantuan mereka diangkut oleh tim rekonstruksi yang berafiliasi dengan ISAF dan menggunakan konvoi militer, bernama *Provincial Reconstruction Teams (PRT)*.¹⁵ Di Sri Lanka tepatnya dalam perang sipil antara tentara Sri Lanka dengan *Liberation Tigers of Tamil Eelan (LTTE)*. Pada tahun 2007, dari 119 zona militer yang ada di Sri Lanka, WFP hanya bisa memasuki 109 diantaranya, karena patroli udara angkatan bersenjata Sri Lanka mengawasi gerak gerik WFP. Pada tahun 2009, WFP terpaksa memberi makan 250.000 orang yang ditahan oleh Pemerintah Sri Lanka dari wilayah mayoritas LTTE karena pemerintah tidak mau melepaskan orang-orang itu untuk interogasi.¹⁶

Keterlibatan WFP dan organisasi induknya, Persatuan Bangsa-Bangsa pada Topan Nargis tahun 2008-2009 tidak hanya menghadirkan organisasi internasional dan lembaga swadaya masyarakat dari luar Myanmar, namun juga membuka interaksi antara pemerintah Myanmar dan LSM lokal. Ini dapat dibuktikan dengan kutipan LSM lokal yang bernama Karama kepada Centre for Peace and Conflict Studies dari Kamboja:

“The United Nations had a Women’s and Children’s Protection Cluster. The cluster was eventually divided into two to become the Women’s Protection Sub-Cluster and the Children Protection Sub-Cluster. To complement the Women’s Protection SubCluster, the UN established the Women’s Protection Technical Working Group (WPTWG). As a local organisation, we were involved in the WPTWG, we had an important role and we were active members. It was the first time for our organisation to be working directly with UN organisations. This had never happened before as UN organisations in Myanmar used to only work with government departments and government organisations. We have a lot more linkages with INGOs since Nargis. We share experiences, skills and knowledge with them. This is a good way of ensuring sustainability.”¹⁷

¹⁵ Nicholas Crawford, Gina Patugallan, *Protection and Practice: Food Assistance with Safety and Dignity*, World Food Programme, Geneva, hal. 36

¹⁶ Nicholas Crawford, Gina Patugallan, *Protection and Practice: Food Assistance with Safety and Dignity*, World Food Programme, Geneva, hal.42

¹⁷ Centre of Peace and Conflict Studies, *Listening to the Voice from Inside: Myanmar Civil Society Response from Nargis Cyclone*, 2009, Phnom Penh, hal.50

Interaksi yang berlangsung ketika Topan Nargis berlangsung antara WFP dengan Negara donor, pemerintah Myanmar, organisasi internasional lain, dan Ism lokal. Karena skripsi ini hanya sebatas mengenai interaksi antara WFP dan Pemerintah Myanmar dalam distribusi bantuan kemanusiaan ke Myanmar selama Topan Nargis 2008-2009, maka dari itu peneliti memulai skripsi dengan judul “*Bantuan Luar Negeri oleh World Food Program (WFP) Kepada Pengungsi Topan Nargis Myanmar Tahun 2008*”.

1.2.Rumusan Masalah

WFP merupakan Organisasi Internasional yang bernaung dibawah PBB. Kejadian topan Nargis yang berlangsung di Myanmar pada tahun 2008 membuka perhatian dunia terhadap Negara Myanmar yang selama ini menutup diri dari dunia internasional. Myanmar merupakan negara yang diwarnai dengan banyaknya pergolakan politik. Pada masa rezim militer Myanmar (junta militer), negara ini sangat menutup diri dari segala bentuk intervensi dari luar yang akan mengancam stabilitas dalam negeri mereka. Pasca topan Nargis tahun 2008 negara ini kembali menjadi sorotan dunia internasional dan membuka mata dunia terhadap pelanggaran HAM dan keterlambatan penanganan bencana yang dihadapi oleh masyarakat Myanmar. ASEAN selaku Organisasi Regional bertanggung-jawab dan mengadakan perundingan dengan rezim pemerintah Myanmar lalu bersama-sama membentuk *Tripartite Core Group* yang terdiri dari Pemerintah Myanmar, ASEAN, dan *United Nations* (UN) serta membuka jalan dunia Internasional dalam memberikan bantuan terhadap Myanmar dan bantuan humaniter di Negara ini. *World Food Programme* yang merupakan bagian dari

UN turut serta menjalankan program yang dibawa. Upaya yang dilalui oleh WFP dalam menjalankan program-program nya tidak berjalan dengan mulus dan diwarnai oleh berbagai hambatan di lapangan. Serta Pemerintah Junta Militer Myanmar yang tidak terbuka dan membatasi WFP untuk bergerak. Apa saja langkah-langkah yang diambil WFP dalam mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi guna pemberian bantuan berdasarkan fungsi-fungsi dari IGO.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian dalam karya tulis ini adalah: *“Bagaimana Fungsi World Food Programme dalam menangani pengungsi Topan Nargis di Myanmar Tahun 2008?”*

1.4. Tujuan Penelitian

- Mendeskripsikan fungsi WFP sebagai OI dalam menangani pengungsi topan Nargis di Myanmar dan bagaimana strategi WFP dalam berinteraksi dengan Pemerintah Myanmar dalam peranannya sebagai organisasi internasional.
- Memahami tantangan-tantangan yang dialami oleh WFP yang datang dari Pemerintah Myanmar selama penyaluran bantuan.

1.5. Manfaat Penelitian

- Memperkaya pemahaman terkait interaksi antara organisasi internasional dan negara dalam bantuan humaniter selama terjadinya bencana alam.
- Menambahkan koleksi kepustakaan jurusan Hubungan Internasional

Universitas Andalas terkait organisasi internasional.

1.6 Studi Pustaka

Guna menjawab masalah penelitian, penulis berpegang pada beberapa sumber yang telah ditulis oleh para ahli di bidangnya. Buku pertama yang akan peneliti gunakan dalam studi pustaka adalah buku yang ditulis oleh Nicky Crawford dan Gina Patugalan dengan judul *Protection in Practice: Food Assistance with Safety and Dignity*, diterbitkan oleh World Food Programme. Buku ini menuliskan bagaimana prinsip *protection* atau perlindungan terhadap hak dasar manusia dijalankan dalam WFP dirumuskan dan bagaimana aplikasi yang dapat ditemukan dari berbagai operasi WFP.¹⁸

Prinsip *protection* di WFP dijalankan melalui 3 pendekatan. Prinsip pertama, yakni *mainstream protection*, adalah pendekatan WFP yang bertujuan untuk mendistribusikan bantuan tanpa harus menimbulkan konflik yang baru atau biasa disebut dengan *do-no-harm*. Prinsip *do-no-harm* lebih mengutamakan pendekatan bersifat komunitas dan memperbaiki kehidupan orang-orang di dalamnya, dibanding menanggulangi asal muasal kekerasan atau bencana.¹⁹

Pendekatan kedua adalah *intervention*, yang melibatkan asistensi dan proteksi. *Intervention* berarti proyek atau aktivitas yang ingin menyelesaikan masalah, seperti menyelesaikan masalah bagaimana cara menangani masalah kelangkaan pangan di tengah konflik.²⁰

¹⁸ Nicky Crawford dan Gina Patugalan, Ibid

¹⁹ Ibid, hal 25

²⁰ Ibid, hal.27

Pendekatan ketiga melibatkan proyek atau asistensi yang sifatnya paralel dengan tugas WFP untuk menyediakan bantuan kemanusiaan. Biasanya, upaya-upaya ini dilakukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas.²¹

Dalam menjalankan prinsip *protection*, WFP mengalami banyak tantangan dalam menyalurkan bantuan kemanusiaan, sejak bantuan kemanusiaan bisa dimanipulasi secara politik. Salah satu penyebab manipulasi politik tersebut antara lain kurangnya pendekatan terhadap komunitas tradisional, sedangkan pemerintah di negara yang terkena bencana hanya mau mendistribusikan bantuan WFP pada kelompok yang mereka sukai. Selain itu, distribusi bantuan WFP membuat situasi di kamp pengungsian menjadi rentan karena anak-anak dan wanita yang mengantri akan menjadi target serangan. Dikarenakan tindakan WFP bertujuan untuk menangani kelaparan secara berkelanjutan. Ini membutuhkan pengetahuan dan pemahaman mengenai asal usul kelaparan, termasuk juga dampak sampingan dari upaya proteksi: kekerasan, intimidasi, kebijakan diskriminatif yang membuat para pengungsi akan beralih ke metode-metode seperti pasar gelap.²²

Buku berikutnya adalah buku yang ditulis oleh Nick Cheeseman, Monique Skidmore dan Trevor Wilson, berjudul *Ruling Myanmar : From Cyclone Nargis to National Elections*.²³ Di buku ini, kerjasama Pemerintah Myanmar dan komunitas internasional dalam topan nargis dijelaskan dalam bab *Cyclone Nargis and Asean: A Window for More Meaningful Development Cooperation in Myanmar*. Tulisan ini

²¹ Ibid, hal.28

²² Ibid, hal. 30-31

²³ Nick Cheeseman, Monique Skidmore dan Trevore Wilson, *Ruling Myanmar : From Cyclone Nargis to National Elections*, 2010, Institute of South East Asia Studies, Singapore

untuk menegaskan peran ASEAN sebagai organisasi internasional pertama yang mengagas pertemuan antara Myanmar dan PBB. Pada pertemuan ASEAN dengan delegasi Myanmar pada tanggal 19 Mei 2008,²⁴ ASEAN-Emergency Rapid Assesment Team dibentuk dan digerakkan seminggu setelah topan Nargis terjadi. Kerjasama ASEAN dan Myanmar di topan Nargis juga dikembangkan pada tanggal 25 Mei 2008, pada ancara ASEAN-UN International Pledging Conference dibenteng Tripartite Core Group yang diketuai oleh Myanmar, yang terdiri dari ASEAN, Myanmar dan organisas-oragnisasi humaniter yang dipimpin oleh PBB.²⁵

Dengan terbentuknya TCG, ASEAN berkontribusi dalam mengangkat semua hambatan terhadap pekerja kemanusiaan yang ingin masuk ke Myanmar. Dengan TCG, sebanyak 4000 visa untuk pekerja kemanusiaan sudah diberikan. Kemudian, ASEAN berhasil menjalankan akuntabilitas selama Topan Nargis melalui Post-Nargis Joint Assesment (PONJA) dan laporan ini terdiri dari penghitungan jumlah keperluan, kerugian dan kehilangan sampai pada Juni 2008. Selanjutnya, ASEAN mendorong penyusunan stretegi assistensi humaniter dan progran untuk memperbaiki kehidupan komunitas melalui Periodic Reviews dan Social Impact Monitoring. Tidak hanya strategi jangka pendek, TCG juga membuat strategi jangka panjang yang ditujukan untuk kehidupan yang lebih sehat dan produktif melalui *Post Nargis Recovery and Preparedness Plan* (PONREPP). Terakhir, ASEAN dan PBB berhasil menciptakan hubungan

koordinasi antara kota-kota yang terkena dampak topan Nargis.²⁶

²⁴ Ibid,hal.191

²⁵ Ibid, hal.193

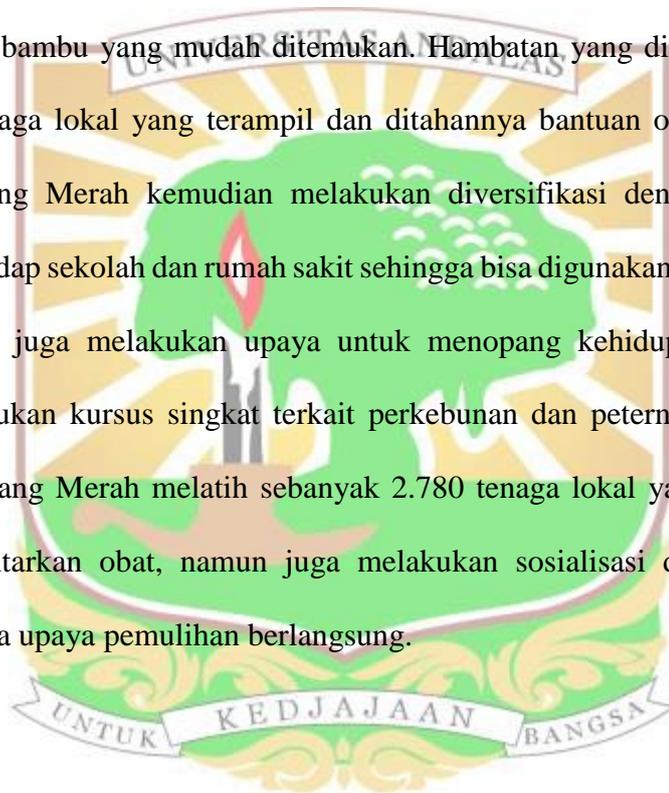
²⁶ Ibid, hal. 200

Kinerja TCG yang baik membuat mandatnya diperpanjang sampai Juli 2010. Mengikuti kerangka kerja Piagam ASEAN yang berupaya untuk mewujudkan Komunitas ASEAN pada tahun 2015, ASEAN bekerjasama dengan pemerintahan Myanmar untuk menciptakan strategi yang terkoordinasi untuk pembangunan Myanmar, agensi donor dan organisasi internasional. Komitmen dari donor penting untuk keberlanjutan upaya, dan ini berkaitan dengan integrasi strategi pembangunan jangka panjang Myanmar. ASEAN akan mendukung upaya kerjasama pembangunan yang sifatnya regional dengan memastikan pembangunan sejalan dengan keinginan komunitas internasional.

Pada pertemuan tingkat menteri ASEAN ke 42 di Phuket pada tanggal 20 Juli 2009, Menteri Luar Negeri ASEAN menyetujui enam rekomendasi dari Dewan ASEAN Humanitarian Task Force. Rekomendasi ini berpusat pada 3 prioritas yakni mengalamatkan keperluan yang dianggap penting dari TCG, bekerja sama dengan pemerintah Myanmar untuk mengembangkan strategi transisi yang sejalan dengan upaya pemulihan, dan mendokumentasikan praktek untuk menangani bencana alam di ASEAN dengan lebih baik.

Buku ketiga yang akan peneliti gunakan sebagai studi pustaka adalah laporan akhir yang dikeluarkan Palang Merah dan Bulan Sabit Internasional yang berjudul *After the storm: recovery, resilience reinforced: Final evaluation of the Cyclone Nargis operation in Myanmar, 2008 – 2011*.²⁹ Laporan ini ada sebagai pertanggungjawaban atas operasi yang dilakukan oleh Palang Merah dan Bulan Sabit Internasional, dan beberapa indikator yang digunakan untuk menjelaskan keberhasilan tersebut antara lain *Quality, Effectiveness, Efficiency, Impact, Accountability to Beneficiaries*, dan *Sustainability and Connectedness*. Metodologi

penelitian ini menggunakan metode *focus group discussion* dan kuesioner yang dibagikan kepada para komunitas yang juga merupakan pengungsi dari Topan Nargis. Untuk bab *Quality*, indikator yang dilihat antara lain mengenai shelter, *livelihood, health*, dan sanitasi. Untuk pembangunan shelter, Palang Merah dan Bulan Sabit Internasional mengandalkan kontraktor lokal dan diawasi oleh teknisi Palang Merah. Pembangunan shelter menggunakan metode *cross bracing* (peletakan fondasi besi diagonal di dinding rumah untuk menangkal petir) dan menggunakan bambu yang mudah ditemukan. Hambatan yang ditemukan adalah kurangnya tenaga lokal yang terampil dan ditahannya bantuan oleh pemerintah, sehingga Palang Merah kemudian melakukan diversifikasi dengan melakukan penataan terhadap sekolah dan rumah sakit sehingga bisa digunakan sebagai shelter. Palang Merah juga melakukan upaya untuk menopang kehidupan masyarakat dengan melakukan kursus singkat terkait perkebunan dan peternakan. Dari segi kesehatan, Palang Merah melatih sebanyak 2.780 tenaga lokal yang tidak hanya untuk mengantarkan obat, namun juga melakukan sosialisasi dan pengobatan pertama selama upaya pemulihan berlangsung.



²⁹International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *After the storm: recovery, resilience reinforced: Final evaluation of the Cyclone Nargis operation in Myanmar, 2008 – 2011*, 2011, Geneva

Berikutnya penelitian yang penulis ambil sebagai kajian pustaka adalah skripsi Akhmad Rizal pada tahun 2010 yang berjudul “peran Tripartite Core Group (TCG) dalam menangani korban pasca bencana badai siklon Nargis tahun 2008”. Skripsi ini memaparkan tentang kerjasama yang terjalin dari ketiga pihak yaitu Pemerintah Myanmar, ASEAN, dan PBB yang terjalin sejak terjadinya bencana

topan nargis. Awal keterlibatan bantuan kemanusiaan ASEAN di Myanmar, sebelumnya dilakukan pertemuan tingkat menteri se-ASEAN melalui evaluasi yang lengkap, skema monitoring yang jelas dan akses yang luas bagi pekerja bantuan kemanusiaan, kondisi yang diminta oleh pihak donor pada saat

Konferensi Donor ASEAN bulan Mei telah terpenuhi. Pada tanggal 13 Mei tahun 2008, ASEAN mengirim ASEAN Emergency Rapid Assessment Team (ERAT) sebagai tim tanggap bencana ke Myanmar. Tim ini berisi sejumlah ahli untuk membantu pemulihan bencana akibat badai topan nargis (<http://news.detik.com/>, diakses 02 Maret 2014), dan terdiri para pakar air, sanitasi, kesehatan, logistik dan makanan. Mereka bertugas dalam koordinasi dengan ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) dan pemerintah Myanmar. Kemudian pada tanggal 19 Mei 2008 telah diselenggarakan pertemuan istimewa ASEAN Foreign Minister's

Meeting (AMM) di Singapura dalam rangka membahas penyaluran bantuan internasional bagi bencana badai siklon nargis di Myanmar.²⁷

Hasil dari pertemuan penting ini terbentuklah kemudian yang disebut kelompok inti tiga pihak (Tripartite Core Group/TCG) yang terdiri atas PBB, ASEAN, dan junta Myanmar. TCG berfungsi sebagai mekanisme yang memfasilitasi kepercayaan dan kerjasama antara Myanmar dan komunitas internasional dalam bantuan kemanusiaan dan pemulihan pasca bencana. Adapun bantuan kemanusiaan yang diberikan melalui TCG ini ialah bantuan teknis dan

²⁷ ASEAN's Response, dalam: <http://www.aseanpostnargiskm.org/response-to-nargis/aseans-response>, diakses Maret 2017.

finansial dari komunitas internasional ataupun negara–negara non organisasi lainnya.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 International Government Organization

Organisasi Internasional dalam pengertian Michael Hass memiliki dua pengertian yaitu, pertama sebagai suatu lembaga atau struktur yang mempunyai serangkaian aturan, anggota, jadwal, tempat dan waktu pertemuan. Kedua, organisasi internasional merupakan pengaturan bagianbagian menjadi satu kesatuan yang utuh dimana tidak ada aspek non lembaga.²⁸ Peran organisasi internasional disini bukan hanya untuk menjaga perdamaian melalui jalan militer tetapi juga dalam hal sosial.

Menurut A. Lerroy Bennet dalam bukunya *International Organizations:Principles and Issues* mengatakan bahwa fungsi utama dari Organisasi Internasional adalah untuk menyediakan sarana kerjasama antara negara-negara, dimana kerjasama tersebut dapat menghasilkan keuntungan untuk semua atau sebagian besar Negara.²⁹ Selain itu, Organisasi Internasional berfungsi untuk menyediakan sarana sebagai saluran komunikasi antar pemerintah agar penyelesaian secara damai dapat dilaksanakan apabila terjadi konflik.

²⁸ Michael Hass.*International Politics and foreign Policy : A Reader in Research and Theory*, (New York : The Free press, 1969)131

²⁹ A. Lerroy Bennet and Jmaes K. Oliver. *International organizations:Principles and Issues*.(University of Delaware,Engloewood Clift,new jersey-Prentice,1995)12

Semua Organisasi Internasional memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuannya. Apabila struktur-struktur tersebut telah menjalankan fungsinya maka organisasi tersebut telah menjalankan peranan tertentu. Dengan demikian, peranan dapat dianggap sebagai fungsi baru dalam rangka pengejaran tujuan-tujuan kemasyarakatan. Menurut Leroy Bennet dalam buku *International Organization, Principle and Issue*, sejajar dengan negara, organisasi internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:³⁰

1. Menyediakan sarana kerja sama diantara negara-negara dalam berbagai bidang, dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian besar ataupun keseluruhan anggotanya. Selain sebagai tempat dimana keputusan tentang kerjasama dibuat juga menyediakan perangkat administratif untuk menerjemahkan keputusan tersebut menjadi tindakan.
2. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara, sehingga dapat dieksplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah.

Peranan organisasi internasional dapat digambarkan sebagai individu yang berada dalam lingkungan masyarakat internasional. Sebagai anggota masyarakat internasional, organisasi internasional harus tunduk pada peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama. Selain itu, melalui

³⁰ *Ibid*,25

tindakan anggotanya setiap anggota tersebut melakukan kegiatankegiatan dalam rangka mencapai tujuannya. Peranan organisasi internasional ditujukan pada kontribusi organisasi di dalam peraturan yang lebih luas selain daripada pemecah masalah. Peranan organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. Organisasi internasional sebagai legitimasi kolektif bagi aktivitas-aktivitas organisasi dan atau anggota secara individual.
2. Organisasi internasional sebagai penentu agenda internasional.
3. Organisasi internasional sebagai wadah atau instrument bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah sebagai mekanisme untuk menentukan karakter dan struktur kekuasaan global.

Sedangkan menurut Clive archer, peranan organisasi internasional dapat dibagi kedalam tiga kategori, yaitu:³¹

1. Sebagai instrumen. Organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya.
2. Sebagai arena. Organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggotanya untuk membicarakan dan membahas masalah-masalah yang dihadapi. Tidak jarang organisasi internasional digunakan oleh beberapa negara untuk mengangkat

³¹ Clive Archer. *International Organization 3rd Edition*, (London: Roulledge,2001)130-147

masalah dalam negerinya, ataupun masalah dalam negeri negara lain dengan tujuan untuk mendapat perhatian internasional.

3. Sebagai aktor independen. Organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekerasan atau paksaan dari luar organisasi

Pada dasarnya aktor negara maupun non negara menggabungkan diri dalam organisasi internasional dengan tujuan untuk mencapai kepentingan mereka masing-masing. Dengan kata lain organisasi internasional digunakan sebagai wadah atau sarana bagi aktor-aktor tersebut untuk mencapai kepentingan mereka. Bukan hanya peranan yang dimiliki suatu organisasi internasional. Organisasi internasional yang bersifat fungsional memiliki fungsi dalam menjalankan aktifitasnya, fungsi ini bertujuan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yang berhubungan dengan pemberian bantuan dalam mengatasi masalah yang timbul terhadap pihak yang terkait.

Umar S Bakry mengembangkan bahwa organisasi internasional adalah sebuah lembaga yang berfungsi untuk menghubungkan urusan antar Negara dan juga mengklasifikasikan organisasi internasional menjadi dua bagian yaitu:³²

1. Intergovernment Organizations (IGO) adalah organisasi antar pemerintah yaitu organisasi yang di bentuk oleh dua atau lebih Negara-negara berdaulat dimana mereka bertemu secara regular dan memiliki staf yang fulltime. Keanggotaan IGO pada

³² Umar S Bakry. Pengantar Hubungan Internasional, (Jakarta: University Oress, 1999) 127

umumnya bersifat sukarela sehingga eksistensi tidak mengancam kedaulatan Negara-negara.

2. Non-Government Organizations (NGO) merupakan organisasi non pemerintah yang mengacu pada Yearbook of International Organization yang menyatakan bahwa NGO merupakan

organisasi yang terstruktur dan beroperasi secara internasional dan tidak memiliki hubungan dengan pemerintah di suatu Negara.

Berdasarkan dua kasifikasi tersebut WFP (World Food Programme) termasuk IGO yang merupakan organisasi antar pemerintah sesuai dengan visi misinya berperan sebagai salah satu organisasi internasional menjadi mediator bagi pemerintah dunia dan juga pihak swasta dalam menyalurkan bantuan pangan khususnya kepada negara yang membutuhkan, dalam hal ini krisis pangan yang tengah berlangsung di Myanmar. Oleh karena itu, fungsi IGO menurut Margareth P Karns dan Karen A Mingst adalah :³³

1. Informational : Dalam fungsi ini, IGO berupaya dalam mengumpulkan, menganalisis dan melakukan pertukaran data yang melibatkan staff khusus di organisasi internasional.

2. Forum : Dalam fungsi ini, IGO menyediakan tempat untuk bertukar cara pandang dan adanya pengambilan keputusan. Melalui

³³ Margareth P Karnst dan Karen Amingst. International Organizations : The Politics and Process Global Governance (USA: Lynne Rienner,2004)9

forum sebuah IGO melakukan pertukaran informasi internasional untuk pemerintah dan mendiskusikan informasi tersebut sehingga adanya pengambilan keputusan.

3. Normative : Dalam fungsi ini, IGO berupaya menentukan norma-norma standar tentang perilaku yang dapat mempengaruhi hubungan internasional tetapi tidak mengikat secara hukum.

4. Rule Creation : Dalam fungsi ini, IGO berupaya melakukan penyusunan perjanjian berdasarkan kesepakatan bersama yang mengikat secara hukum. Negara yang bergabung dalam IGO bernegosiasi dan melaksanakan perjanjian yang berdasarkan kepentingan masyarakat.

5. Rule Supervision : Dalam fungsi ini, IGO berupaya melakukan pengawasan sesuai dengan aturan, mengadili permasalahan, dan mengambil langkah-langkah untuk penegakan keadilan. Fungsi ini menjelaskan bahwa sebuah IGO mempengaruhi negara anggota dan memaksa pemerintah untuk mengambil langkah-langkah dalam sebuah permasalahan, sehingga apa yang terjadi saat ini sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Pemerintah sebagai subjek perilaku negara mendorong pengembangan pengambilan keputusan dan proses implementasi untuk memfasilitasi dan

mengkoordinasikan partisipasi IGO.

6. Operational : IGO berupaya untuk mengalokasikan sumber daya, memberikan bantuan teknis dan menyediakan kekuatan.

Dalam fungsi ini sebuah organisasi memberikan bantuan dapat berupa keuangan, penyediaan bantuan-antuan untuk pengungsi,

berhubungan dengan komoditas, dan juga pelayanan teknis.

IGO memiliki aturan dalam menjalankan misinya dan adanya keterbatasan dalam hal memaksa keputusan suatu negara sebagai pihak yang memiliki wewenang sepenuhnya. Terkait dengan konsep di atas, dalam penelitian ini akan menggunakan konsep fungsi IGO dalam menganalisa fungsi UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia.

1.8 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif itu sendiri ialah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, berfokus pada proses-proses yang terjadi dan khususnya berusaha memahami bagaimana sesuatu itu muncul.³⁴

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif ini, peneliti akan berusaha membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang dialami. Penelitian ini juga memandang obyek sebagai sesuatu yang dinamis, dan utuh (holistik) karena

³⁴ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. (Thousand Oaks: Sage Publications, 2009), Hal. 293

setiap aspek dari objek itu mempunyai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Penelitian kualitatif sesuai dengan penelitian yang dilaksanakan karena peneliti dapat membangun proses penelitian secara keseluruhan dan berada dalam keadaan yang sebenarnya dan alami, selain itu, dengan sifat metode kualitatif yang pada dasarnya interpretatif dan tidak terpacu pada desain awal penelitian, peneliti memiliki keleluasaan dalam mengeksplorasi serta mengembangkan penelitian ini.

1.8.1 Batasan Penelitian

Untuk lebih memahami sasaran dalam penelitian ini penulis membatasi pada strategi WFP dalam berinteraksi dan melakukan pendekatan Pemerintah Myanmar selama tahun 2008-2009, mengingat Myanmar merupakan Negara yang sangat tertutup terhadap Organisasi Internasional. Interaksi yang akan dibahas meliputi larangan terhadap WFP untuk memasuki wilayah Myanmar sampai kepada Bantuan apa saja yang dilakukan WFP di wilayah Myanmar selama upaya pemulihan paska Topan Nargis.

1.8.2 Tingkat Analisis dan Unit Analisis

Sebelum menentukan tingkat analisa dalam suatu penelitian terlebih dahulu perlu dilakukan penetapan terhadap unit analisa dan unit ekplanasi. Unit analisa adalah objek yang perilakunya hendak kita teliti. Unit ekplanasi adalah objek yang mempengaruhi perilaku unit analisa yang akan digunakan. Unit analisa yang akan peneliti teliti adalah bantuan WFP. Sedangkan, unit eksplanasi pada penelitian ini adalah Pemerintahan Myanmar. Jadi tingkat analisa dalam penelitian ini adalah negara, sebab yang dilihat disini adalah perilaku negara Myanmar yang dimasuki oleh WFP pasca terjadinya bencana topan nargis.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik yang sudah umum dilakukan dalam penelitian kualitatif, yakni melalui tinjauan dokumen berupa catatan dan arsip yang terdapat pada masyarakat, komunitas dan organisasi³⁸. Data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis gambar maupun elektronik, dan berbagai laporan yang berkaitan dengan peristiwa, artikel, review penelitian, *media report*, *press released* dan sebagainya.

1.8.4 Teknik Pengolahan Data

Mengingat banyaknya sumber informasi yang diperoleh, maka dalam penulisan ini dilakukan seleksi dan pemilihan atas sumber, dokumen dan informasi yang dianggap paling relevan dengan tujuan penulisan dan kemudian dokumen dan informasi di deskripsikan secara tekstual. Melalui prosedur kualitatif, data-data dianalisis, menetapkan, menguraikan, dan mendokumentasikan alur sebab/konteks dalam pengetahuan yang sedang dipelajari beserta rincianrinciannya untuk menilai ide-ide atau makna-makna yang terkandung di dalamnya.³⁹

1.8.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif, Analisis data kualitatif adalah identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok

³⁸ Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman, "Designing Qualitative Research 3e".(California: Sage Publication Inc, 1999), hal.117

³⁹ Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman, "Designing Qualitative Research

3e".(California: Sage Publication Inc, 1999), hal.117

data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan. Interpretasi atas data-data yang termasuk kedalam data-data objektif yang relevan untuk menambah informasi atau bisa menjadi petunjuk untuk menjelaskan bagian-bagian dan hubungan-hubungan antar bagian yang terdapat dalam model analisa. Penulis melakukan analisis terhadap permasalahan yang digambarkan berupa fakta-fakta, kemudian menghubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat.³⁵

1.9. Sistematika Penelitian

BAB I, merupakan BAB pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, di dalam BAB ini penulis akan menjelaskan tentang bagaimana respon pemerintah Myanmar terhadap Organisasi Internasional dan juga Junta Militer yang ada di dalam Negara Myanmar sendiri.

BAB III, di dalam BAB ini menjelaskan bagaimana kerjasama yang dilakukan pemerintahan Myanmar – World Food Programme, seperti *agreement* atau hal-hal yang mendukung kerjasama tersebut.

BAB IV, Pada BAB ini menjelaskan mengenai analisis upaya World Food Programme dalam menjalankan Fungsinya sebagai Intergovernmental Organization dalam penanganan pengungsi Topan Nargis melalui Fungsi OI.

³⁵ Yanuar Ikbar. *Metode Penelitian Sosial Kualitatif*. (Bandung : PT Refika Aditama, 2012), hal. 103

BAB V, Merupakan kesimpulan dan Saran yang mana pada BAB ini penulis akan memberikan kesimpulan penelitian berupa hasil konstruksi jawaban dari rumusan masalah, serta saran sebagai penutup dari penyusunan skripsi ini.

