

Penggunaan Aset Militer Dalam Upaya Penanggulangan Bencana Alam : Studi Kasus Mengenai Keterlibatan Angkatan Bersenjata Jepang Dalam Operasi Penanggulangan Bencana Gempa, Tsunami dan Nuklir

Oleh:

Aulia Rosa Nasution, S.H., M.Hum., Dr. (Cand.)¹

Penanganan bencana atau "*Disaster Management*" menjadi perhatian bagi seluruh pemerintahan-pemerintahan di seluruh dunia saat ini. Hal ini tidak lain disebabkan oleh semakin meningkatnya kesadaran masyarakat dan semakin berkembangnya informasi-informasi tentang bencana-bencana alam dan kecelakaan-kecelakaan yang terjadi.

Dalam beberapa tahun terakhir, intensitas dari terjadinya bencana-bencana alam semakin meningkat dan beragam jenisnya. Kerentanan manusia terhadap munculnya bencana-bencana

yang beragam jenis juga semakin meningkat di seluruh dunia. Hal ini menjadi tantangan bagi sebuah bangsa dan bahkan memaksa para pembuat kebijakan untuk mendefinisikan kembali konsep keamanan (*security*).²

Bencana atau yang dalam istilah bahasa Inggrisnya disebut '*disaster*' adalah gangguan yang serius dari berfungsinya suatu masyarakat atau komunitas yang mengakibatkan semakin meluasnya kerugian pada manusia, benda-benda, ekonomi atau lingkungan yang melebihi kemampuan dari masyarakat atau komunitas

1. Aulia Rosa Nasution S.H., M.Hum. Dr. (Cand.) menyelesaikan studi S1 pada fakultas hukum Universitas Sumatera Utara (USU) Medan, studi S2 pada Program Magister Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS) Surakarta, dan saat ini sedang menyelesaikan penelitian disertasi studi S3 pada Program Doktor Universitas Jayabaya, Jakarta. Selain sebagai Kandidat Doktor Ilmu Hukum, saat ini menjabat sebagai Asisten Dosen mata kuliah Hukum Internasional di Perguruan Tinggi Hukum Militer dan juga sebagai anggota IKKT Mabes TNI. Pernah menetap di Jepang selama kurang lebih 3 tahun (1991-1994). Salah satu karya ilmiah yang pernah dihasilkan

adalah buku dengan berjudul "Terorisme Sebagai Kejahatan Terhadap Kemanusiaan dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia", yang diterbitkan oleh Kencana Prenada Media tahun 2011 di Jakarta. Semenjak S1 hingga S3 aktif menulis dalam bidang internasional seperti terorisme, hukum internasional dan Hak Asasi Manusia.

2. Shivananda H.P.K. Gautam, *Reassessing India's Disaster Management Preparedness and the Role of the Indian Armed Forces*, *Journal of Defence Studies* Vol. 6, No. 1 Januari 2012, hal. 102, diakses melalui <http://www.idsa.in> pada tanggal 26 Oktober 2013

itu sendiri di dalam memberdayakan sumber-sumber daya yang dimilikinya.³

Bencana-bencana seperti badai, angin topan, banjir, gempa bumi, gelombang tsunami, telah menjadi peristiwa-peristiwa yang akut dan bahkan menjadi kronis seperti halnya juga gelombang panas, kebakaran hutan, dan badai salju yang banyak merenggut nyawa. Bencana-bencana ini semakin diperburuk oleh adanya pemanasan global. Berbagai macam bencana yang terjadi di belahan bumi, yang terus menerus terjadi, lama kelamaan semakin berkembang dan menjadi semacam tren yang mewarnai belahan dunia. Tak hanya itu, bencana-bencana yang sering terjadi seperti gelombang tsunami dan gempa bumi, yang telah menjadi bencana yang paling merusak, bersama-sama dengan banjir dan kekeringan yang muncul dari kondisi-kondisi cuaca yang ekstrem, diperkirakan akan semakin meningkat lebih buruk sebagai akibat adanya perubahan iklim.

Pada dasarnya bencana mengandung 3 karakteristik yaitu, *pertama*, sebuah bencana menyiratkan adanya kehilangan korban jiwa yang besar; *kedua*, suatu bencana normalnya terjadi secara tiba-tiba dan tanpa ada peringatan dini terlebih dahulu; *ketiga*, suatu bencana memiliki dampak yang besar dan meluas pada masyarakat, kebudayaan dan lebih sering pada geografi wilayah suatu negara.⁴ Karakteristik-karakteristik ini menunjukkan bahwa banyak peristiwa-peristiwa yang dapat digambarkan sebagai bencana-bencana dengan tidak memperdulikan apakah bencana itu merupakan bencana yang terjadi secara alami (*natural disaster*) atau bencana yang disebabkan oleh manusia (*man made disaster*). Sebagai contoh dapat dilihat pada peristiwa tsunami yang

terjadi di benua Asia di bulan Desember 2004 dimana bencana tsunami ini tentunya dapat digolongkan sebagai bencana alami, akan tetapi perbuatan manusia seperti melakukan peledakan terhadap senjata pemusnah massal juga dapat digolongkan sebagai bencana buatan manusia.

Upaya untuk menangani bencana-bencana alam telah menjadi perhatian yang cukup besar dalam beberapa tahun terakhir, tidak hanya di negara-negara yang terkena bencana saja akan tetapi juga hampir di seluruh negara-negara di dunia secara global sebagai akibat munculnya peristiwa-peristiwa bencana alam yang besar, antara lain; gempa bumi dan gelombang tsunami di benua Asia dan Badai Katrina dan Rita. Bahkan, terjadinya gempa bumi di Jepang yang dihantam oleh gelombang tsunami pada 11 Maret 2011 yang kemudian disusul dengan bencana nuklir pada Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir I di Prefektur Fukushima yang telah mengakibatkan banyaknya korban jiwa yang hilang dan rusaknya infrastruktur di Jepang, telah menjadi salah satu penyebab penanganan bencana menjadi topik yang banyak didiskusikan di seluruh dunia.

Salah satu operasi militer selain perang yang begitu signifikan di dalam upaya mempertahankan keutuhan dan keamanan suatu Negara adalah operasi penanggulangan bencana (*relief disaster operation*). Tujuan yang paling utama dari keterlibatan angkatan bersenjata di dalam operasi-operasi penanggulangan bencana adalah untuk menyelamatkan jiwa para korban yang terkena bencana.

Angkatan bersenjata memiliki peranan penting dalam berbagai aspek dalam berbagai operasi bantuan terhadap bencana alam, seperti dalam hal transportasi, komunikasi, pemberian obat-obatan, makanan dan persediaan air minum serta pembangunan kembali infrastruktur yang telah rusak akibat bencana alam.⁵ Berbagai

3. *Optimising the use of Armed forces in Natural Disaster: Defence Viewpoints*, UK Defence Forum, hal. 1, diakses melalui <http://www.defenceviewpoints.co.uk/articles-and-analysis/> tanggal 28 Oktober 2013

4. Michael R. Weeks, *Organizing for disaster : Lessons from military*, United State Air Force Academy, hal. 2., diakses melalui [Indianstrategicknowledgeonline.com/web/](http://www.indianstrategicknowledgeonline.com/web/) pada tanggal 23 Oktober 2013

5. Tomonori Yoshizaki, *The Military's Role in Disaster Relief Operations: A Japanese Perspective*, hal. 71., diakses melalui <http://www.nids.go.jp> tanggal 22 Oktober 2013

kemampuan yang ditunjukkan oleh militer juga dilakukan yaitu dengan melakukan sistem pengangkutan udara secara besar-besaran, pengamatan dan aset-aset pengintaian, perolehan informasi, integrasi dan eksploitasi, komando, kontrol dan komunikasi-komunikasi, kemampuan pendeteksian dan penjelasan, dan bantuan-bantuan medis.

Selain itu angkatan bersenjata juga sering terlibat dalam melaksanakan kegiatan pencarian dan penyelamatan (*Search and Rescue*), pembagian dan penatagunaan kehidupan, mempertahankan persediaan dalam hal bantuan medis (obat-obatan), makanan, air, tempat perlindungan termasuk perlindungan bagi orang-orang yang rapuh akibat ancaman dan rehabilitasi atau pemulihan kembali infrastruktur-infrastruktur negara.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa angkatan bersenjata tidak semata-mata berfungsi sebagai kekuatan perang dan pertahanan suatu negara akan tetapi peranan militer semakin berkembang dan meluas hingga pada pelaksanaan operasi-operasi penanggulangan bencana. Meskipun demikian, penanggulangan bencana sesungguhnya bukanlah tugas inti militer, akan tetapi merupakan sebuah penyesuaian atau adaptasi dari kemampuan-kemampuan militer yang telah ada sebelumnya.⁶

Pada umumnya setiap negara-negara di dunia di dalam menangani bencana alam yang terjadi baik dalam level nasional maupun internasional memiliki kesamaan yaitu melibatkan militer. Hal ini sejalan dengan temuan penelitian yang dilakukan oleh Institut Brooking di London School of Economic Study bahwa peranan militer mulai dipertimbangkan di dalam menangani bencana-bencana.⁷ Prinsip-prinsip kemanusiaan yang tertuang dalam pedoman-pedoman penanggulangan bencana juga telah menentukan bahwa seluruh sumber daya-sumber daya yang ada termasuk aset-aset militer sebaiknya dapat digunakan untuk

mengurangi kerugian yang ditimbulkan oleh bencana-bencana alam.⁸

Meskipun bantuan kemanusiaan sebagian besar didominasi menjadi tugas dari orang-orang sipil, norma-norma internasional telah dibentuk untuk mengatur syarat-syarat dan batasan-batasan pada penggunaan aset-aset militer dalam operasi bantuan bencana antara lain; penggunaan aset militer dapat digunakan bila benar-benar dibutuhkan untuk pertolongan kemanusiaan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan dan dapat melengkapi serta mampu bekerja sama dengan komponen-komponen lainnya yang terlibat dalam upaya penanggulangan bencana.⁹

Keterlibatan militer dalam berbagai operasi penanggulangan bencana bukanlah sesuatu yang baru namun sudah muncul sejak lama. Keterlibatan militer di dalam kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana telah berkembang semenjak sekitar tahun 1990-an dimana saat itu sumber daya-sumber daya militer digunakan untuk menanggulangi bencana angin topan yang terjadi di Bangladesh pada tahun 1991, dan badai Mitch di Amerika tahun 1998.

Selama periode 1997-2006, aset-aset militer banyak dilibatkan dalam berbagai macam operasi bantuan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh negara-negara korban bencana dalam bentuk : (a) transportasi udara termasuk pesawat-pesawat udara yang digunakan untuk mengangkut barang-barang dan personil-personil militer, (b) bantuan medis (rumah sakit lapangan dan personil); (c) personil-personil yang ahli (dalam tugas koordinasi dan penghubung antara sipil-militer dan logistik).¹⁰

Sebagai contoh, dari beberapa negara yang pernah terlibat, Amerika Serikat menugaskan

8. *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response*, a report by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008, diakses melalui <http://reliefweb.int/> tanggal 26 Oktober 2013

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

aset-aset militernya paling sering dan dalam jumlah yang besar sekitar 15 kali diantara tahun 2003 dan 2006 untuk menanggulangi bencana. Negara-negara Eropa telah menempatkan aset-aset militer untuk menanggulangi bencana di Afrika, Amerika Tengah, Timur Tengah, dan baru-baru ini Asia, tetapi jarang dilakukan di Eropa. Seperti Belanda, sebagai contohnya telah melakukan 18 penugasan antara tahun 1997 dan 2006, termasuk di Suriname dan Pakistan dan militer Inggris terlibat dalam menangani banjir di Inggris tahun 2007. Sejumlah besar pasukan militer Cina juga ditugaskan untuk menangani bencana gempa yang terjadi di provinsi Sichuan, tahun 2008. Pada bulan Oktober 2005 terjadi gempa bumi di Pakistan yang juga melibatkan aktor-aktor militer domestik dan internasional.

Peranan militer di dalam kegiatan penanggulangan bencana suatu negara berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya. Pada sebagian besar negara-negara, upaya penanggulangan bencana-bencana dilakukan oleh organisasi-organisasi kemanusiaan sipil seperti Palang Merah Internasional, dan dalam pelaksanaannya juga melibatkan kekuatan militer dan polisi dan bergantung sepenuhnya pada kedua kekuatan ini apabila kemampuan sipil tidak cukup memadai untuk merespon bencana-bencana yang terjadi.¹¹

Negara-negara yang terkena bencana biasanya meminta pertolongan pertama kepada negara tetangga mereka karena adanya faktor kedekatan secara politik, sosial, dan geografi. Kebanyakan penugasan aset-aset militer asing dalam operasi penanggulangan bencana dilakukan secara langsung melalui perundingan bilateral antara kedua negara, atau bahkan antara angkatan bersenjata dari kedua negara, berdasarkan hubungan-hubungan yang telah dibentuk sejak lama, dan sangat jarang dilakukan melalui badan internasional penanggulangan bencana dalam

hal ini UNOCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*).

Operasi terhadap Bantuan bencana alam internasional pada prinsipnya dipimpin oleh orang-orang sipil dan didukung oleh militer. Hal ini sejalan dengan pedoman-pedoman yang telah dirumuskan dalam "*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*" atau "*Oslo Guidelines*" yang disusun oleh UNOCHA pada tahun 1994. Oslo guidelines dibentuk sebagai suatu norma internasional dan kerangka kerja yang dapat dipraktikkan di lapangan oleh sipil dan militer pada saat operasi penanggulangan bencana dilakukan.

Oslo guidelines menetapkan bahwa seluruh bantuan kemanusiaan harus dapat dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip utama kemanusiaan yaitu *humanity* (kemanusiaan), *neutrality* (netralitas), dan *impartiality* (ketidak berpihakan)¹² dan dengan rasa hormat yang penuh terhadap negara-negara yang berdaulat.¹³ Oslo guidelines dirancang dan dibentuk untuk dapat diterapkan pada operasi-operasi penanggulangan bencana dalam keadaan damai (*in peace time*). Akan tetapi dalam perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan sebagian besar bencana-bencana alam terjadi di daerah-daerah yang pernah terjadi konflik seperti di Aceh, Indonesia, Haiti, Kashmir dan Sri Lanka.

Untuk mengantisipasi hal ini, Oslo guidelines telah diperbaharui pada tahun 2006 setelah melalui berbagai proses konsultasi yang dilakukan oleh Norwegia, Swedia, Switzerland, dan PBB. Salah satu bagian yang direvisi dalam Oslo guideline adalah tentang penggunaan aset-aset pertahanan militer dan sipil untuk mendukung kegiatan-kegiatan kemanusiaan PBB dalam keadaan darurat (*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*) atau yang dikenal

11. Elizabeth Ferris, *Future directions in civil-military responses to natural disasters*, *Australian Civil-Military Centre*, Paper 05, 2012, hal. 3, diakses melalui <http://www.brookings.edu/pada> 28 Oktober 2013

12. Lihat Paragraf 20 dalam Oslo Guidelines

13. Lihat Paragraf 21 dalam Oslo Guidelines

dengan MCDA Guidelines.¹⁴

Sebagaimana yang diketahui, Oslo guideline menekankan prinsip aset militer sebagai “*the last resort*” di dalam upaya penanggulangan bencana, dimana hal ini secara jelas dinyatakan sebagai berikut;

Military and civil defence assets should be seen as a tool complementing existing relief mechanisms in order to provide specific support to specific requirements, in response to the acknowledged “humanitarian gap” between the disaster needs that the relief community is being asked to satisfy and the resources available to meet them. Therefore, foreign military and civil defence assets should be requested only where there is no comparable civilian alternative and only the use of military or civil defence assets can meet a critical humanitarian need. The military or civil defence asset must therefore be unique in capability and availability. However, foreign civil protection assets, when civilian in nature and respecting humanitarian principles, can provide an important direct and indirect contribution to humanitarian actions based on humanitarian needs assessments and their possible advantages in terms of speed, specialisation, efficiency and effectiveness, especially in the early phase of relief response. The use of civil protection assets should be needs driven, complementary to and coherent with humanitarian aid operations, respecting the overall coordinating role of the UN.¹⁵

Dari pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa meskipun dimanapun angkatan bersenjata domestik sering menjadi pilihan pertama dalam upaya penanggulangan bencana karena belum memadainya kapasitas yang dimiliki suatu negara, akan tetapi penggunaan

aset militer asing harus menjadi aset yang terakhir (*the last resort*). Dengan perkataan lain, militer asing dan aset-aset pertahanan militer dapat diminta hanya apabila tidak ada alternatif sipil yang dapat dibandingkan dan penggunaan aset-aset militer atau sipil dapat dilakukan jika diperlukan dalam bantuan kemanusiaan.¹⁶

Oslo guidelines juga secara jelas menegaskan kembali tanggung jawab utama dari negara yang terkena dampak bencana di dalam upayanya untuk menyediakan bantuan terhadap wilayahnya dan juga menyatakan bahwa penggunaan militer asing dan aset-aset pertahanan sipil hanya sebagai pelengkap di dalam mekanisme penanganan bencana yang telah ada. Prinsip penggunaan aset militer asing sebagai “*the last resort*” ini juga menjadi kunci penting bagi Palang Merah Internasional. Prinsip ini dianggap sebagai “*safeguard*” dalam sebuah perspektif operasional.¹⁷ Bahkan di dalam buku pedoman UNHCR untuk keadaan-keadaan darurat (*UNHCR handbook for emergencies*) menyebutkan bahwa “bekerja dengan militer” menjadi pilihan terakhir.

Meskipun aturan internasional tentang penanggulangan bencana seperti yang termuat Oslo Guidelines telah menekankan penggunaan aset militer sebagai upaya terakhir dalam menangani bencana-bencana, dalam praktiknya prinsip ini sangat sulit diterapkan karena pada sebagian besar negara-negara, khususnya negara-negara di Asia, militer telah menjadi upaya pertama atau “*the first resort*” pada saat terjadinya bencana, dan bahkan diperkirakan peranan militer ini akan semakin meningkat di masa yang akan datang.

Sebagai contoh di Pakistan dan Cina, militer memiliki peranan yang sangat utama dalam menanggulangi bencana. Sedangkan pada beberapa negara tertentu, sebagian

14. *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response*, Op.cit., hal. 10

15. *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief- “Oslo Guidelines*, hal. 4, diakses melalui <http://www.auswaertiges-amt.de/> pada tanggal 28 Oktober 2013

16. UN Office for the coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), *Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, revision 1.1*. (November 2007), hal. 8

17. UK Defence Forum, *Optimising the use of Armed forces in Natural Disaster: Defence Viewpoints*, Op.cit., hal. 2

besar, para pejabat pemerintahan yang berwenang harus menyatakan keadaan darurat nasional (*national emergency*) atau dengan cara melakukan permohonan resmi pada pemerintah pusat untuk dapat menggunakan angkatan bersenjata sebelum ditempatkan di daerah bencana. Seperti halnya di Amerika Serikat, terdapat aturan yang cukup ketat dalam penggunaan militer khususnya untuk membantu keamanan nasional.

Untuk dapat mengetahui bagaimana pentingnya peranan militer dalam kegiatan penanggulangan bencana, dapat dilihat dari kasus gempa bumi yang melanda bagian barat laut Pakistan pada tanggal 8 Oktober 2005, dimana gempa bumi tersebut diperkirakan mencapai 7,6 skala richter dan pemerintahan Pakistan memperkirakan sekitar tujuh puluh ribu jiwa tewas akibat bencana tersebut. Meskipun gempa ini terjadi dalam waktu yang singkat, gempa bumi ini telah meratakan hampir seluruh bagian utara Pakistan. Terlebih lagi, gempa bumi ini menghancurkan beberapa wilayah yang paling miskin di Pakistan dan lebih lanjut hal ini semakin menyulitkan bencana, khususnya di medan wilayah yang paling terpencil dan paling parah di dunia.

Saat bencana ini terjadi, militer Amerika Serikat menjadi pilihan yang diikutsertakan dalam upaya pertolongan terhadap bencana di Pakistan dan hal ini telah lama dilakukan semenjak terjadinya Operasi militer di Iran dan Afganishtan sebelumnya melalui suatu pasukan gabungan atau koalisi multinasional yang dipimpin dan dikontrol oleh Komando Pusat Amerika Serikat dan operasi-operasi udara dikomandoi oleh Pusat Operasi-operasi Udara Gabungan (*Combined Air Operations Center -CAOC*).¹⁸ Selanjutnya pada Oktober 2005, tim CAOC diberi mandat sebagai tim yang akan memimpin operasi militer dalam penanggulangan bencana di Pakistan dengan nama CAOC Operations Support Centre (COSC).

Pembentukan COSC menjadi faktor penting yang menentukan suksesnya operasi penanggulangan bencana di Pakistan. Dalam hal ini COSC bertindak sebagai pusat pengumpulan informasi yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan transportasi untuk operasi penanganan bencana. COSC merupakan tim gabungan yang terdiri dari sekitar 20 orang dalam setiap regu dan beroperasi dalam dua regu, untuk membantu operasi selama kurang lebih 2 bulan. Tugas dari COSC saat itu adalah untuk mengkoordinasikan seluruh operasi-operasi pesawat udara yang menyediakan bantuan-bantuan bencana alam ke tempat-tempat utama pengiriman di dalam Pakistan, dan bekerja sebagai penghubung atau perantara dengan Pusat Bantuan Bencana atau *the Disaster Assistance Center Pakistan* di Islamabad yang dipimpin oleh Laksamana Laut Michael La Fever.

Selain itu operasi-operasi helikopter juga dilakukan di dalam negara Pakistan yang dikoordinasikan oleh Pusat Bantuan Bencana Pakistan atau *Disaster Assistance Center Pakistan*. Dalam operasi ini, sekitar 9 juta pound bantuan untuk bencana diberikan selama 60 hari pertama dalam operasi ini yang dilaksanakan oleh sekitar 1000 tentara AS yang ditempatkan di Pakistan. Selain itu pasukan AS juga mendatangkan sejumlah helikopter Chinook yang membawa berbagai macam persediaan dan juga tenaga-tenaga medis dari pusat pengumpulan yang disebar di seluruh daerah-daerah terpencil di wilayah Pakistan.

Terbentuknya unit COSC juga dapat menyelesaikan persoalan komunikasi yang menjadi hambatan di dalam upaya penanggulangan bencana di daerah-daerah terpencil di Pakistan. Untuk mengantisipasi hal ini, unit COSC juga melakukan komunikasi secara terbatas dengan menggunakan telepon satelit pada hari-hari pertama pelaksanaan operasi militer. Meskipun unit COSC telah berhasil menunjukkan peranan militer yang sangat penting dalam menangani bencana di Pakistan, unit yang ditugaskan di daerah bencana tersebut harus bersifat fleksibel dan dekat dengan satuan-satuan yang ada di

18. Michael R. Weeks , *Op.cit.*

wilayah tersebut. Selain itu, COSC harus mampu membangun itikad baik dengan penduduk lokal setempat agar dapat memudahkan kerjasama dan koordinasi dalam menanggulangi bencana.

Tidak hanya itu, setiap satuan-satuan militer yang ditugaskan di daerah tersebut harus tahan dan kuat agar dapat menangani kondisi-kondisi yang selalu bergejolak dan berubah setiap saat pada saat melaksanakan operasi militer, yang mana hal ini sering dijuluki sebagai "fog of war" atau kabut perang.¹⁹ Ketahanan dan kekuatan ini sangat penting dan diperlukan di dalam melaksanakan operasi penanganan bencana dalam berbagai jenis lingkungan. Hal ini dapat dilihat sebagaimana CAOC atau Pusat Pendukung Operasi-operasi bencana dibentuk secara singkat, yang dibebani dengan sejumlah tugas-tugas pada pertama kali dan bertugas untuk mengontrol atau mengawasi keadaan secara cepat.

Selain kasus di Pakistan, kasus gempa bumi dan tsunami yang menyerang perairan Samudera Hindia pada bulan Desember 2004 juga menjadi bukti adanya peranan militer yang dilibatkan untuk menanggulangi bencana. Beberapa saat setelah terjadinya gempa yang disusul gelombang tsunami pada Desember 2004, 16 pemerintah asing menyediakan aset-aset militer; 14 agen-agen PBB, 38 organisasi lokal, dan 195 organisasi kemanusiaan internasional, melakukan pertolongan dan memberikan bantuan terhadap bencana dalam jangka waktu sekitar 3 bulan. Adapun bantuan yang disediakan oleh 35 negara-negara meliputi sejumlah 75 helikopter, 41 kapal-kapal, 43 pesawat-pesawat dan sekitar 30.000 personil pasukan melalui koordinasi yang tidak mudah tentunya. Upaya penempatan helikopter-helikopter militer secara cepat di wilayah yang terkena bencana seperti di Aceh tentunya menjadi suatu kebutuhan yang mendesak dan penting karena apabila menunggu kedatangan pesawat-pesawat udara sipil tentunya akan dapat menyebabkan penundaan yang lebih fatal

dan mengakibatkan kerugian jiwa yang lebih banyak lagi.

Berdasarkan laporan yang dikumpulkan oleh *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), dibawah mandat UNOCHA, dan dengan berdasarkan pada pengalaman gempa bumi yang terjadi di Samudera Hindia, fungsi atau tugas-tugas militer yang diharapkan dapat dilaksanakan dalam penanggulangan bencana memuat 7 kategori yaitu;

- 1) Mengumpulkan dan menganalisa informasi lokal dan mengkaji keadaan;
- 2) Menyusun anggaran untuk operasi-operasi yang dilakukan dengan segera di wilayah bencana;
- 3) Menyediakan bantuan pengisian atau perlengkapan kembali yang dapat mempengaruhi kemampuan militer untuk menyusun infrastruktur dalam keadaan genting;
- 4) Memiliki orang-orang yang terlatih yang bersiaga jika terjadi keadaan darurat;
- 5) Memiliki kemampuan yang mandiri untuk menyediakan perlengkapan, transportasi, mesin-mesin yang berat dan bantuan infrastruktur;
- 6) Mekanisme pengambilan keputusan yang efisien;
- 7) Menyediakan stabilitas pada tempat dimana orang-orang terkena dampak bencana dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai petugas berseragam sebagai bagian dari badan atau satuan publik.²⁰

Menurut laporan *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) yang diterbitkan melalui *the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA), peranan militer di dalam upaya menanggulangi bencana juga sangat dipengaruhi oleh "budaya strategis nasional" yang dimiliki suatu negara. Hal ini telah dijelaskan sebagai berikut ;

"Of the key variables that influence contributing countries' policies on sending military assets for IDRA (International Disaster Relief

19. Michael R. Weeks, *Op.cit.*, hal. 4

20. Tomonori Yoshizaki. *Op.cit.*, hal. 75

Assistance) is their national strategic culture, which relates to the perceived and actual role of the military in the society and the world'.²¹

Demikian pula di dalam laporan yang dilakukan melalui *Wilton Park Conference* menunjukkan bahwa disaat beberapa negara-negara meminta adanya pemisahan antara sipil dan militer di dalam penanganan bencana alam, beberapa negara lainnya telah berhasil melakukan operasi penanggulangan bencana alam melalui koordinasi yang baik antara sipil militer.²²

Selanjutnya, upaya penanggulangan bencana alam dapat dikonseptualisasikan seperti sebuah lingkaran dengan empat fase yang meliputi;²³

1. Pencegahan (*Prevention*)
2. Mitigation (*Mitigasi*)
3. Penanggulangan (*Response*)
4. Relief/ Recovery (*Penyembuhan*)

Dalam beberapa kasus kebanyakan, pemerintah daerah dan pejabat yang berwenang bersama dengan satuan unit pemadam kebakaran, polisi, pusat-pusat pengobatan, dan aktor-aktor lainnya berperan sebagai pihak pertama yang menanggulangi bencana alam sedangkan militer hanya memiliki peranan yang terbatas dan hanya sebagai pelengkap saja.

Menurut statistik UNOCHA, bantuan kemanusiaan yang diberikan dalam menanggulangi bencana alam mencapai hingga 40 % untuk makanan, 10 % untuk kesehatan, dan sanitasi, dan berbagai sektor-sektor kunci lainnya seperti infrastruktur air, pertanian dan ekonomi, namun hanya 0,1 % dari bantuan kemanusiaan tersebut yang ditujukan untuk keamanan.²⁴ Lebih

parahnya lagi, meskipun kerangka kerja Hyogo (*Hyogo Framework for Action*) telah diadopsi di bulan Januari 2005 melalui Konferensi Dunia PBB tentang Pengurangan Bencana (*the United Nations World Conference on Disaster Reduction -WCDR*), kerangka kerja ini hanya mengutamakan "ketahanan masyarakat (*Society resilience*)" dan mempromosikan kerjasama (*partnership*) diantara satuan-satuan publik dengan sektor-sektor swasta tanpa melibatkan peranan militer sebagai pemain utama dari satuan-satuan publik.²⁵

Terkait dengan hal tersebut, penulis memandang bahwa peranan militer tidak dapat dianggap hanya sebagai pelengkap atau bersifat komplementer saja, sebab sesungguhnya militer memiliki aset-aset penting untuk menanggulangi bencana yang tidak dapat dimiliki organisasi-organisasi sipil kemanusiaan lainnya seperti misalnya dalam hal melakukan kegiatan pencarian dan penyelamatan korban (*Search and rescue*).

Selain itu, berbagai macam keuntungan yang akan didapatkan jika melibatkan militer dalam operasi penanggulangan bencana-bencana antara lain ; *pertama*, apabila militer terlibat dalam memberikan bantuan dan pertolongan di daerah yang terkena bencana tentunya akan dapat meningkatkan pencitraan militer ; *kedua*, dengan melibatkan militer akan memberikan kesempatan bagi personil-personil militer untuk melatih serta meningkatkan kemampuannya dalam menghadapi bencana-bencana; *ketiga*, cara ini dapat menjadi salah satu alternatif yang baik bagi militer dalam membuat variasi peranan mereka disaat angkatan bersenjata secara global mengalami pemotongan anggaran.²⁶ Manfaat lainnya jika melibatkan militer dalam upaya penanggulangan bencana di negara-negara

21. *The effectiveness of Foreign Military assets in Natural Disaster Response*, *Op.cit.*, hal. 9

22. Wilton Park Conference, 1994, "The Use of Military Assets in the Humanitarian Response to Natural Disasters : 28-30 September 2009, diakses melalui <http://www.wiltonpark.org.uk/en/pdf/22290903/22291307/wp994-report> pada tanggal 22 Oktober 2013

23. Tomonori Yoshizaki, *Op.cit.*, hal.72

24. UNOCHA, *Annual Report*, 2009, <https://docs.unocha.org/> diakses pada tanggal 25 Oktober 2013

25. Tomonori Yoshizaki, *Op.cit.*, hal. 73

26. Charles Antoine Hoffmann and Laura Hodson, *Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?*, hal. 1., diakses melalui <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-44> pada tanggal 26 Oktober 2013

lain yaitu dapat memperkuat kembali kerjasama dan persahabatan antar negara, meningkatkan kepentingan-kepentingan keamanan nasional, dan juga dapat meningkatkan pengetahuan dalam hal kemampuan operasional militer.²⁷

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), salah satu keuntungan terbesar yang dapat diperoleh dari adanya intervensi militer dalam penanggulangan bencana-bencana adalah kecepatan dalam memberikan penanggulangan.²⁸ Militer tentunya memiliki kemampuan yang lebih cepat dan lebih baik dalam hal perencanaan dalam keadaan darurat (*contingency planning*), penyusunan rencana (*development of scenarios*) dan pelaksanaan latihan (*training exercises*).²⁹ Satuan-satuan militer memiliki sifat-sifat unik menjadikan mereka cocok untuk setiap operasi-operasi penanganan bencana alam.³⁰ Satuan-satuan tempur yang dimiliki militer dirancang untuk mobilitas dan penanggulangan secara cepat. Karakteristik-karakteristik inilah yang menyebabkan organisasi militer dapat membawa perlengkapan komunikasi-komunikasi dan bantuan-bantuan kepada hampir setiap wilayah di dunia secara cepat. Dengan perkataan lain, satuan-satuan militer menjadi pemandangan pertama yang terlihat dalam kondisi bencana.

Meskipun organisasi-organisasi kemanusiaan juga melakukan hal yang sama, namun secara umum kurang komprehensif seperti halnya dalam militer. Untuk dapat melihat bagaimana militer dapat bergerak lebih cepat di dalam menanggulangi bencana alam dibandingkan dengan kelompok-kelompok kemanusiaan, dapat dilihat dalam peristiwa gempa bumi di Provinsi Sichuan, Cina tahun

2008. Pada saat terjadinya gempa, pemerintah Cina melaporkan bahwa mereka berhasil mengerahkan pasukan militernya hanya dalam waktu 14 menit setelah terjadinya bencana. Upaya pencarian dan penyelamatan juga dikerahkan berdasarkan sistem penanggulangan yang dilakukan secara cepat (*protocol of rapid response*), dan ini berlaku untuk bencana yang sifatnya nasional maupun internasional.

Hal ini akan jauh berbeda bila meminta bantuan-bantuan dari organisasi-organisasi kemanusiaan internasional, karena memerlukan waktu yang cukup lama apabila mengandalkan bantuan dari organisasi kemanusiaan internasional, baik yang dilakukan militer ataupun sipil, seperti yang terjadi dalam kasus gempa bumi dan tsunami di perairan Samudera Hindia tahun 2004, kapal rumah sakit *Mercy* milik Amerika Serikat baru datang ke lokasi bencana dalam kurun waktu 1 sampai 6 minggu setelah kejadian; kemudian saat terjadinya gempa bumi di Pakistan tahun 2005, pasukan tim medis militer AS juga tidak beroperasi sampai hari yang ke 17 setelah terjadinya bencana tersebut; dan pada saat terjadinya gempa bumi di daerah Bam, Iran, sejumlah 13 tim internasional yang ditugaskan untuk membantu menanggulangi bencana tersebut baru datang pada hari ke 2 setelah terjadinya bencana.³¹

Salah satu contoh kasus yang paling menonjol dalam hal keterlibatan militer dalam kegiatan penanggulangan bencana adalah keterlibatan pasukan militer Jepang yakni *Self Defence Forces* (SDF) dalam menanggulangi bencana gempa bumi, tsunami dan kecelakaan nuklir pada tahun 2011. Seperti yang diketahui, pada bulan Maret tahun 2011, sebuah gempa bumi yang mencapai kurang lebih sekitar 7 skala richter menyerang pantai Sanriku, Jepang. Gempa bumi ini menenggelamkan kira-kira sekitar 500 kilometer luas wilayah yang terdapat di sepanjang pesisir pantai kawasan Iwate, Miyagi dan Prefektur Fukushima, yang mengakibatkan bocornya bahan-bahan

27. Elizabeth Ferris, *Op.cit.*, hal. 3

28. *Optimising the use of Armed forces in Natural Disaster: Defence Viewpoints*, UK Defence Forum, *Op.cit.*, hal. 1

29. Elizabeth Ferris, *Op.cit.*, hal. 3

30. Michael R. Weeks, *Op.cit.*, hal. 2

31. Elizabeth Ferris, *Op.cit.*, hal. 3

radioaktif dari Stasiun Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir Daiichi, di Prefektur Fukushima. Bencana yang terjadi ini dapat dikatakan sebagai bencana yang begitu kompleks karena dalam waktu yang bersamaan Jepang dihadapkan pada bencana gempa bumi, tsunami dan nuklir yang akhirnya menjadi krisis nasional di Jepang.

Dalam waktu yang singkat setelah gempa bumi mengguncang Jepang, pemerintah Jepang segera mengirimkan sekitar 107.000 - 230.000 pasukan militernya untuk melakukan upaya pertolongan dan penyelamatan korban jiwa yang terkena bencana dalam operasi penanganan bencana selama kurun waktu 174 hari sejak 11 Maret hingga 31 Agustus (hingga pada tanggal 26 Desember untuk bencana nuklir). Dengan mottonya yaitu "Siap Melayani dan Melayani (*Ready Reserves and Reserves*)", sekitar lebih dari 10.000 orang ditugaskan untuk menangani bencana alam. Dapat dikatakan ini adalah bentuk mobilisasi SDF dalam skala yang besar dan akhirnya menjadi "Operasi Penanganan Bencana terbesar SDF" dalam sejarah.³²

SDF sebagai angkatan bersenjata Jepang yang dikerahkan untuk menangani bencana tersebut merupakan suatu tugas gabungan (*Joint Task Force*) yang pertama kalinya sepanjang sejarah Jepang. Pada saat yang sama, SDF juga bekerja sama dengan rekan-rekan dari luar negeri seperti Amerika Serikat dengan melakukan kerjasama yang bersifat "*partnership*" melalui sebuah operasi yang dinamakan "Operasi Tomodachi". Peranan yang dimainkan oleh pasukan angkatan bersenjata Jepang di dalam krisis yang tidak dapat diperkirakan ini dapat dikatakan sebagai "garis akhir pertahanan".

Konsep militer sebagai "*the last resort*" adalah sejalan dengan pendekatan SDF melalui misi bantuan bencana alam yang telah dibentuk. Secara umum, upaya penanganan bencana oleh SDF berdasarkan pada tiga prinsip yaitu : (1) *Contribution to common good*, (2) *Urgency*, (3) *No comparable civilian*

alternatives.³³ *Contribution to common good* memiliki arti bahwa operasi-operasi yang dilaksanakan SDF bertujuan untuk memberikan perlindungan sosial bagi kehidupan atau aset-aset yang dimiliki orang-orang dalam rangka untuk menjaga tertib umum (*public order*). *Urgency* berarti adanya kebutuhan mendesak untuk melaksanakan operasi oleh SDF. *No comparable civilian alternatives* berarti tidak ada pilihan yang tepat selain dengan penempatan unit-unit SDF. Dengan demikian, yang menjadi prinsip dasar disini adalah melibatkan militer sebagai upaya terakhir atau "*the last resort*". Upaya yang dilakukan oleh SDF ini menuai banyak pujian dan mendapat dukungan yang luas dari masyarakat Jepang dan akhirnya SDF juga dilibatkan dalam upaya menanggulangi bencana-bencana di negara-negara lain.

Peranan SDF dalam keterlibatannya pada Operasi Penanganan Bencana di Jepang didasarkan pada 3 aspek penting yaitu; (1) Operasi bantuan bencana dilakukan segera setelah bencana; (2) adanya koordinasi di dalam operasi-operasi yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah; (3) adanya masa transisi untuk fase pemulihan kembali dan penarikan kembali unit-unit militer.

Aspek pertama adalah melaksanakan operasi bantuan dan pertolongan terhadap bencana segera setelah terjadinya bencana. Mengingat karena saat itu Jepang mengalami guncangan gempa bumi yang besar, gabungan militer Jepang yang tergabung dalam tim SDF segera digerakkan dari berbagai sudut wilayah dan dilibatkan di dalam operasi bantuan bencana dengan segera sebagai akibat dari bencana, meskipun di lapangan basis SDF sendiri juga rusak akibat bencana. Bahkan barak Tagajo dan pangkalan Udara Matsushima yang merupakan unit pertahanan angkatan udara Jepang juga telah rusak akibat bencana, pada saat terjadinya bencana tersebut, sehingga akhirnya SDF digerakkan hingga mencapai sekitar 8400 personil. 3 hari kemudian, pasukan gabungan Tohoku dibentuk yang terdiri dari gabungan angkatan bersenjata pertahanan diri Maritim Distrik Regional Yokosuka dan Komandan Pangkalan Udara ASDF dibawah

32. Tomonori Yoshizaki, *Op.cit.*, hal. 78

33. *Op.cit.*, hal. 74

pimpinan markas besar GSDF yang terletak di pangkalan militer di perairan timur Jepang. Dengan demikian, operasi bantuan bencana di Jepang dilakukan melalui Operasi Gabungan (*Joint task force*).

Setelah satu minggu sesudah terjadinya bencana, lebih dari 100 ribu personil digerakkan. Sebagian besar, sekitar 107.000 personil, sekitar 540 pesawat udara dan sekitar 60 kapal laut digerakkan. Sebagai akibat dari upaya-upaya berskala besar yang dilakukan oleh SDF sejak 11 Maret hingga 31 Agustus, tentara SDF telah berhasil menyelamatkan sekitar hampir 20.000 jiwa atau sekitar 70 % dari seluruhnya yang hidup. Tidak hanya itu, tentara SDF mampu menempatkan sekitar 9.505 tubuh korban yang tewas akibat bencana atau diperkirakan sekitar 60 % dari seluruh tubuh-tubuh korban yang telah tewas.

Unit SDF dalam operasi ini telah diperintahkan agar dapat menangani tubuh-tubuh yang tewas akibat bencana secara berhati-hati karena mempertimbangkan perasaan keluarga korban dan karena adanya rasa hormat terhadap orang yang telah meninggal dunia dimana hal ini merupakan "*way of life*" atau cara pandang bangsa Jepang terhadap kehidupan dan kematian. Kegiatan-kegiatan inilah yang menjadi alasan mengapa operasi penanganan bencana yang dilakukan unit SDF dapat dikatakan berhasil sehingga menuai banyak pujian.

Aspek kedua adalah bahwa operasi-operasi yang dilakukan unit-unit militer gabungan dalam pelaksanaannya di lapangan harus dapat

disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan lokal yang akan selalu berubah seiring berjalannya waktu. Disaat melakukan operasi penyelamatan, kegiatan pencarian dan penyelamatan orang-orang yang hilang menjadi fokus dan prioritas dalam operasi SDF sejak awal yakni semenjak terjadinya bencana tersebut (sejak tanggal 18 Maret atau 7 hari sesudah bencana terjadi) yang mana dalam pelaksanaannya operasi ini menekankan upaya penyelamatan hidup-hidup terhadap para korban jiwa yang terkena dampak bencana.

Dalam operasi ini unit SDF bertanggung jawab dalam hal transportasi, bantuan persediaan air dan makanan, pelayanan mandi, pengobatan medis, dan pencegahan penyakit. Unit SDF juga memindahkan sekitar 14 ribu ton bantuan makanan, 32 ribu ton air, 5.005.484 makanan-makanan dan menyediakan pelayanan mandi bagi sekitar 1 juta orang. Selain itu, SDF melakukan kegiatan-kegiatan lainnya seperti menyediakan perumahan yang telah dibangun kembali di wilayah-wilayah yang terkena bencana alam dan berusaha mengajak penduduk lokal yang terkena bencana agar segera pindah ke dalam unit-unit perumahan tersebut.

Aspek ketiga yang penting adalah menyangkut tahap atau fase pemulihan kembali dan penarikan unit-unit SDF. Adanya jangkauan yang luas sebagai upaya bantuan penyelamatan jiwa yang dilakukan oleh unit SDF terhadap para korban bencana dapat membantu terciptanya stabilitas di dalam wilayah yang terkena bencana. Meskipun demikian, unit-unit SDF yang beroperasi dalam wilayah bencana ini secara perlahan-lahan ditarik dari wilayah-wilayah bencana sambil melanjutkan upaya di dalam menjaga stabilitas di tempat tersebut.

Selain ketiga aspek tersebut, adanya koordinasi atau kerjasama dengan Departemen-departemen administrasi Miyagi di Prefektur Fukushima dan Prefektur Iwate juga menjadi aspek yang sangat penting di dalam menjaga dan mempertahankan upaya-upaya penyelamatan jiwa korban bencana. Mengingat karena pemerintahan lokal Miyagi, Fukushima dan Prefektur Iwate dengan sendirinya telah rusak



maka unit SDF akhirnya memperluas lingkup tugasnya hingga bertindak sebagai penghubung dan koordinator. Di Prefektur Miyagi, sebuah kantor penghubung dan koordinasi daerah telah dibentuk di markas besar militer di perairan timur laut Jepang di Sendai yang mana pasukan gabungan JTF-THHQ telah ditempatkan kembali untuk mengawasi seluruh operasi-operasi. Setelah 17 Maret, Wakil Ketua dari Komandan JTF-THHQ ditugaskan sebagai penghubung dan koordinator dari divisi GSDF dan brigade yang ditugaskan.

Dari berbagai jenis operasi bantuan militer yang telah dilakukan oleh unit SDF, operasi penanggulangan bencana nuklir yang terjadi di Stasiun Tenaga Nuklir Daiichi, Fukushima merupakan operasi yang paling serius dan sulit diprediksi. Hal ini disebabkan karena unit SDF tidak dapat memperoleh informasi secara memadai dan pada saat yang sama krisis nuklir terus berlangsung, termasuk krisis pada reaktor inti, ledakan gas hidrogen pada bangunan reaktor nuklir, dan kebocoran bahan-bahan radio aktif, yang mana semuanya disebabkan oleh hilangnya tenaga nuklir akibat serangan gempa bumi dan gelombang tsunami.

Untuk menanggulangi bencana nuklir tersebut, diterjunkan satu unit khusus yang tergabung dalam *The Central Nuclear Biological Chemical Weapon Defence Unit* dari GSDF *Central Readiness Force* yang bertugas melaksanakan misi bantuan terhadap bencana nuklir, yang melibatkan kurang lebih sekitar 500 orang personil. Dalam operasi ini, unit ini melaksanakan upaya penanggulangan bencana terhadap industri-industri yang membahayakan, seperti bahan-bahan radioaktif yang berbahaya termasuk melakukan monitoring atau pengawasan dari reaktor nuklir, melakukan bantuan evakuasi, dan memindahkan bantuan dan personil.

Selanjutnya, upaya pemerintah Jepang di dalam merespon bencana gempa, tsunami dan nuklir juga tidak hanya dengan cara memobilisasi SDF ke daerah-daerah terkena bencana, akan tetapi pemerintah Jepang juga melakukan kerjasama dan koordinasi dengan militer Amerika Serikat sebagai bagian dari

Japan US Partnership. Operasi gabungan antara militer Jepang dan Amerika Serikat ini dinamakan Operasi Tomodachi. Dalam operasi ini sebagian besar dari angkatan bersenjata AS dikerahkan hingga kurang lebih mencapai 16 ribu personil, 15 kapal-kapal laut dan sekitar 140 pesawat-pesawat udara.

Dua minggu sesudah terjadinya bencana yaitu pada tanggal 24 Maret, Pasukan Pendukung Gabungan (*Joint Support Force*) dibentuk oleh Laksamana Patrick M. Walsh yang saat itu menjabat sebagai Komandan Armada Kapal Amerika Serikat untuk wilayah Pasifik untuk memimpin operasi yang dilakukan oleh pasukan gabungan tersebut. Operasi gabungan ini kemudian menjadi simbol yang disebut "*kizuna*" yang berarti "persahabatan" atau "ikatan" antara pasukan-pasukan militer yang mewakili Jepang dan Amerika Serikat. Dapat dikatakan gabungan pasukan militer Jepang dan AS memainkan peranan yang penting dalam kegiatan penanggulangan bencana di Jepang.

Adanya hubungan timbal balik antara Jepang dan Amerika Serikat menunjukkan adanya kepercayaan diantara kedua negara yang saling mengikat. Kedua negara ini telah berhasil melakukan kerjasama dalam menanggulangi kecelakaan nuklir dalam kondisi yang setiap saat berubah dan tidak dapat diperkirakan. Ini adalah pertama kalinya Jepang melakukan kerjasama bilateral dalam skala penuh dengan Amerika Serikat dalam hal menangani bencana alam di bawah perjanjian-perjanjian keamanan Jepang dan AS. Dalam hal ini, upaya kerjasama yang dilakukan Jepang-AS



bukanlah kebetulan semata namun kerjasama keduanya telah dilakukan sebelumnya melalui Pedoman Kerjasama Pertahanan Jepang-AS tahun 1997 yang menyatakan bahwa:

Kedua pemerintahan akan dalam keadaan-keadaan yang normal membentuk mekanisme koordinasi bilateral yang melibatkan agen-agen yang relevan". Terbentuknya pusat koordinasi bilateral antara Jepang dan AS ini sejalan dengan prosedur-prosedur untuk menanggulangi bencana dalam keadaan darurat.

Terkait dengan keterlibatan militer dalam upaya menanggulangi bencana, terdapat beberapa faktor penting untuk mencapai keberhasilan operasi penanggulangan bencana antara lain yaitu :

1. Adanya Koordinasi Kebijakan Pada Tingkat Negara

Gempa bumi besar yang terjadi di wilayah timur Jepang dapat dikatakan sebagai sebuah krisis yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya, yang sejak awal menyulitkan untuk dapat dipahami secara keseluruhan. Sesaat setelah terjadinya bencana gempa bumi pada tanggal 11 Maret, Kedutaan besar AS di Tokyo Jepang membagikan sejumlah daftar bantuan AS yang terdiri dari sekitar 20 macam. Daftar bantuan ini memasukkan peralatan-peralatan untuk menanggulangi kecelakaan nuklir.

Sejumlah pasukan militer AS yang diterjunkan di lapangan tidak hanya personil dari Kedutaan Besar AS di Tokyo dan anggota-anggota pasukan AS di Jepang, akan tetapi juga melibatkan seluruh staf markas besar dari Komando Pasifik AS yang berlokasi di Hawaii dan anggota-anggota yang tergabung dalam Pasukan Penanggulangan Kecelakaan Biologi Kimia yang merupakan bagian dari Pasukan Marinir AS. Di wilayah Nuklir yang terkena bencana, sebanyak 160 staf pendukung termasuk anggota-anggota dari Komisi Pengaturan Nuklir (*Nuclear Regulatory Commission- NRC*) dan Departemen Energi

dikirimkan ke Kedutaan AS di Tokyo.

Pada tingkat Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council- NSC*) di Washington D.C., terdapat perhatian yang khusus dalam menangani bencana nuklir di Fukushima. Upaya yang dilakukan oleh pihak AS dalam hal dengan membentuk tim koordinasi untuk memeriksa beragam faktor-faktor yang ditimbulkan dari bencana nuklir termasuk melakukan operasi penerbangan internasional, penyediaan makanan, penyelamatan samudera, penyelamatan spesies ikan, dan kontaminasi radioaktif di Samudera Pasific.

Koordinasi yang dilakukan pihak Jepang dan AS secara resmi dibentuk setelah 10 hari terjadinya bencana pada tanggal 22 Maret untuk melakukan koordinasi secara keseluruhan diantara kedua negara, termasuk dalam menanggulangi bencana nuklir. Dalam setiap pertemuan ini, tim kerja yang terlibat melakukan upaya-upaya antara lain seperti; (1) melakukan penyaringan radiasi; (2) mengawasi reaktor nuklir; (3) dan memberikan bantuan medis dan penyelamatan jiwa. Selain itu kerjasama juga dilakukan dalam bentuk pertukaran informasi menyangkut reaktor nuklir, dan bertukar pandangan dalam kerangka koordinasi terhadap bantuan dan pengukuran stabilitas reaktor nuklir.

2. Koordinasi Pada Tingkat Operasional

Sebagaimana yang telah diuraikan, pusat-pusat koordinasi bilateral pada tingkat militer secara cepat disusun oleh Kementerian Pertahanan Jepang di daerah Ichigaya dengan pasukan angkatan udara yang bermarkas di Yokota bersama sama dengan Pasukan gabungan - *Joint task force* yang berada di kota Sendai. Penyusunan koordinasi ini dapat dilakukan lebih lancar daripada koordinasi kebijakan yang dilakukan pada tingkat negara. Dalam rangka untuk mengkoordinasikan unit SDF dan angkatan bersenjata AS, sekitar 80 personil dari badan internal Kementerian Dalam Negeri

Jepang dan staf-staf pejabat kementerian ditugaskan pada tiga lokasi, dan koordinasi timbal balik dilakukan melalui cara-cara yang efisien dengan menggunakan teknologi seperti melalui *video conference* yang dihubungkan dengan Kedutaan AS di Tokyo. Upaya kerjasama antara kedua negara ini adalah yang pertama kalinya sebagai wadah untuk menangani bencana. Akan tetapi upaya ini juga menghadapi berbagai kendala dan hambatan antara lain seperti; (1) perjanjian-perjanjian yang tidak cukup untuk koordinasi awal yang penting; (2) masih adanya ketidakjelasan dalam peranan pusat misi bantuan Jepang AS; (3) belum jelasnya titik-titik kontak AS pada Kementerian Pertahanan. Lebih lanjut di dalam pertemuan tingkat tinggi antara Jepang dan AS, pada Mei 2012, para pemimpin dari kedua negara setuju untuk memuluskan kerjasama dan koordinasi bilateral kedua negara melalui '*Operasi Tomodachi*'. Upaya-upaya ini diharapkan memainkan peranan penting dalam kerjasama pertahanan Jepang dan AS yang semakin dinamis.

3. Operasi Tomodachi oleh Angkatan Bersenjata Jepang dan AS dalam kerangka Persahabatan

Dalam Operasi Tomodachi yang diselenggarakan oleh kedua negara, pasukan AS membagi-bagikan sejumlah kurang lebih 280 ton makanan, sekitar 7,7 juta liter air, dan sekitar 45.000 liter minyak. Pasukan AS juga mengangkut sekitar 3.100 ton barang-barang. Operasi yang dilaksanakan oleh militer AS ini terbagi menjadi tiga tahapan yaitu; *tahap pertama*, memberikan bantuan dalam keadaan darurat, yang mana difokuskan pada upaya pencarian dan pertolongan dan pengangkutan bantuan-bantuan, termasuk air dan makanan. *Tahap kedua* yaitu memberikan pertolongan yang lebih ditekankan pada pelaksanaan operasi militer di dalam menangani bencana dan untuk menyelamatkan nyawa korban yang terkena bencana. *Tahap ketiga* dan terakhir

adalah melakukan rehabilitasi dan perbaikan. Dalam tahap ini, pasukan AS berfokus pada pemulihan kembali infrastruktur seperti keadaan semula.

Dari contoh kasus bencana alam di Jepang tersebut terdapat beberapa catatan penting yang perlu antara lain; *Pertama*, kegiatan yang melibatkan peranan militer dalam upaya menangani dan menanggulangi bencana di dalam berbagai operasi-operasi militer terhadap bencana alam bukanlah hal yang mudah. Hal ini disebabkan karena militer Jepang yang tergabung dalam unit SDF walaupun berupaya untuk dapat menjadi "upaya terakhir" di dalam penanggulangan bencana, SDF pada saat yang sama menjadi baris terdepan dalam upaya penanganan bencana alam dan dapat dikatakan menjadi garis pertahanan bangsa Jepang dalam mengatasi bencana yang terjadi. Meskipun situasi atau keadaan seperti ini bukan merupakan keadaan yang diharapkan, akan tetapi apabila masih banyak jiwa-jiwa yang dapat diselamatkan dengan memanfaatkan kemampuan militer, tentunya pemanfaatan kemampuan-kemampuan yang dimiliki unit militer ini sejalan dengan aspek kemanusiaan khususnya dalam hal pertolongan kemanusiaan.

Kedua, operasi-operasi bantuan terhadap bencana yang dilakukan unit SDF mendapatkan dukungan yang solid dari orang-orang Jepang dan akhirnya dapat sebuah "budaya strategi nasional yang terorganisir" masyarakat Jepang. Dengan terbentuknya budaya strategis nasional dan terorganisir yang dimiliki masyarakat Jepang ini, tentunya akan dapat menghindarkan risiko atas politisasi dan militerisasi dalam penanganan bencana. Kerjasama yang dinamis antara Jepang dan AS di wilayah yang terkena bencana gempa, diharapkan dapat menjaga dan memelihara stabilitas wilayah Asia Pasific yang tidak menentu. Hal ini telah dibuktikan dimana unit militer Jepang SDF telah mengerahkan sekitar 100 ribu personil dan melakukan operasi-operasi yang bersifat terpadu untuk pertama kalinya