

## **BAB II**

### **POSISI JEPANG SEBAGAI PEMBERI BANTUAN ASING DAN BENCANA ALAM**

Setelah bangkit dari kehancuran akibat perang dunia kedua, Jepang terus berkembang menjadi negara maju dan menunjukkan keseriusan keterlibatan dalam mengirimkan bantuan asing kepada negara yang membutuhkan. Jepang memiliki peran yang penting sebagai negara yang menyalurkan bantuan asing, bahkan Jepang termasuk negara yang memberikan bantuan paling banyak melebihi Amerika Serikat pada tahun 1980 hingga 1990. Indonesia merupakan salah satu negara yang penerima bantuan paling banyak oleh Jepang, mulai dari bantuan kemanusiaan hingga barang dan jasa. Dalam menyalurkan bantuan, isu yang dihadapi Jepang tidak hanya karena kerusakan akibat perang saja, namun juga dikaitkan oleh bencana yang melanda negara penerima bantuan. Gempa dan tsunami adalah bencana yang paling sering menimpa Jepang karena kondisi dari geografis negara itu sendiri. Pada bab ini menjelaskan sejarah bagaimana Jepang bangkit dari negara yang menerima bantuan (*recipient*) hingga akhirnya memberikan bantuan ke banyak negara (*donor*) serta menjelaskan tentang kondisi negara Jepang yang memiliki pengalaman yang banyak dalam isu bencana.

#### **A. Sejarah Jepang dari Recipient Menjadi Donatur**

Negara Jepang memiliki sejarah yang panjang dari negara yang sangat hancur akibat perang dunia ke-dua, hingga akhirnya kini menjadi negara yang maju yang mampu memberikan banyak bantuan asing kepada negara yang membutuhkan. Sejarah ini dimulai ketika Jepang mendapatkan bantuan asing dari berbagai negara pasca perang dunia kedua, kemudian pulih dan bertanggung jawab dalam membayar kerugian perang hingga akhirnya menjadi negara yang memberikan bantuan asing paling banyak melalui ODA (*Official Development Assistance*).

Salah satu faktor yang memicu Jepang menjadi negara yang sangat bermurah hati dalam memberikan bantuan asing yaitu dari pengalaman Jepang dalam menangani kerusakan akibat perang, terutama setelah negara tersebut mengalami penderitaan berat akibat dijatuhkannya Bom Nuklir di Kota

Hiroshima dan Nagasaki oleh Amerika Serikat. Selain kerusakan perang ada pula kerusakan akibat bencana gempa dan tsunami. Mengerti bagaimana berada posisi yang kesulitan dan sangat membutuhkan bantuan dari negara lain, Jepang menjadi salah satu negara yang peka dalam memberikan bantuan asing, dimulai dari *Recipient* hingga akhirnya menjadi Donatur.

### **1. Situasi Jepang Pasca Perang Dunia ke-II**

Jepang termasuk negara yang berhasil menduduki atau menjajah banyak negara pada abad ke-20, terutama Asia. Namun Jepang adalah salah satu negara yang tidak pernah dijajah oleh negara barat seperti Amerika dan Rusia. Tiga negara besar ini menjadi negara yang berpengaruh di dunia, dan saling memperebutkan kota, pengaruh, perdagangan serta wilayah di Asia Timur. Perang dunia kedua dimulai ketika Jepang mengirimkan pesawat tempur sebanyak 400 lebih untuk menyerang pangkalan militer AS, Pearl Harbor. Hal itu menjadi penyesalan bagi Jepang karena Jepang diserang balik oleh sekutu. Serangan ini begitu mengejutkan karena dilakukan tanpa peringatan atau deklarasi perang apapun. Sebuah negara yang sekilas tidak punya kepentingan apapun pada percaturan politik dunia, tiba-tiba saja melakukan serangan mendadak pada salah satu negara adikuasa (*superpower*), yang juga sekaligus menjadi pemicu Perang Dunia II.

Pada tanggal 6 dan 9 Agustus 1945, Jepang diserang oleh Amerika Serikat yang menjatuhkan Bom Atom di wilayah Hiroshima dan Nagasaki. Serangan ini merupakan serangan nuklir yang paling dahsyat selama Perang Dunia II terhadap kekaisaran Jepang. Penyerangan ini diperintahkan oleh Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman dengan peluncuran senjata nuklir yang memiliki kode peluncuran bernama "*Little Boy*" dijatuhkan di kota Hiroshima pada tanggal 6 Agustus 1945, dan diikuti dengan dijatuhkannya bom nuklir dengan kode "*Fat Man*" pada tanggal 9 Agustus 1945 di atas kota Nagasaki (HistoryEditors, 2009). Serangan bom atom yang sangat dahsyat ini membunuh sebanyak 140.000 orang di Kota Hiroshima dan 80.000 orang di Kota

Nagasaki. Sejak pengeboman itu, ribuan orang telah terbunuh akibat luka dan sakit yang disebabkan oleh radiasi yang dikeluarkan oleh bom atom. Mayoritas penduduk di kedua kota ini menjadi korban akibat serangan itu. Kedua tanggal tersebut merupakan satu-satunya serangan bom atom nuklir yang pernah terjadi dalam sejarah Perang Dunia. (HistoryEditors, 2009)

Disaat yang bersamaan, tepatnya pada tanggal 9 Agustus 1945 Uni Soviet melancarkan penyerbuan mendadak ke koloni Jepang yang ada di Manchuria (Manchukuo), penghancuran armada dagang Jepang beserta pengeboman strategis kawasan industri di Jepang yang membuat perekonomian perang Jepang runtuh dan ditambah lagi serangkaian pengeboman digalangan kapal Jepang wilayah Kure dan Prefektur Hiroshima yang dilakukan oleh sekutu membuat kekuatan Angkatan Laut Kekaisaran Jepang secara efektif sudah habis (AssocitedPress, 2010). Jepang mengalami kerugian besar di perang dunia ke-dua terutama serangan yang diluncurkan oleh para sekutu yang berdampak sangat parah hingga Jepang kehilangan kekayaan yang sangat besar. Berikut ini adalah tabel hilangnya kekayaan nasional Jepang akibat dari perang dunia kedua (dalam bentuk jutaan yen).

*Tabel 2.1 Hilangnya Kekayaan Nasional Jepang Karena Perang Dunia Kedua*

No	Jenis Aset Fisik	Sebelum Perang	Setelah Perang	Rasio Kehancuran
1	Total Aset	253.130	188.852	25,4%
2	Kapal	9.125	1.796	80,3%
3	Mesin Industri	23.346	15.352	34,2%
4	Bangunan	90.435	68.215	24,6%
5	Industri Material	32.953	25.089	23,9%
6	Aset Rumah Tangga	46.427	36.869	20,6%
7	Komunikasi dan Suplai air	4.156	3.497	15,9%
8	Listrik dan Gas	14.933	13.313	10,8%
9	Kereta api dan kendaraan jalan	15.415	13.892	9,9%

(Sumber: (GRIPS, 2005) ) , (Dalam jutaan yen dengan harga akhir perang)

Akibat dua peristiwa yang merugikan itu membuat Kaisar Hirohito memerintahkan Dewan Penasihat Militer untuk menerima syarat-syarat yang ditawarkan Sekutu dalam Deklarasi *Postdam* sekaligus mengumumkan kepada rakyat bahwa Jepang telah menyerah kepada Sekutu. Dengan menyerahnya Jepang pada bulan Agustus 1945, jelas menandai akhir Perang Dunia II. Pada tanggal 15 Agustus 1945, enam hari setelah dijatuhkannya bom atom di Nagasaki, Jepang menyerah tanpa syarat kepada sekutu. (HistoryEditors, 2009).

Setelah mengumumkan menyerah, maka selanjutnya diadakan perjanjian San Fransisco sebagai tanda penyerahan Jepang terhadap sekutu. Perjanjian San Francisco (*Treaty of San Francisco*) secara resmi ditandatangani oleh 49 negara pada 8 September 1951 di San Francisco, California. Perjanjian ini berlaku efektif mulai 28 April 1952. Perjanjian San Francisco secara resmi mengakhiri Perang Dunia II, dan

mengakhiri secara resmi kedudukan Jepang sebagai kekuatan imperialis.

Isi dari perjanjian San Francisco yaitu, Jepang harus membayar kerugian perang kepada sekutu dan Negara-negara di wilayah Asia atas kejahatan selama perang dunia ke II. Kepulauan Jepang di bawah pengawasan Amerika Serikat, Tokoh-tokoh fasis diadili sebagai penjahat perang dan harus dihukum dibawah pengawasan internasional dan Kepulauan Kurile dan Sakhalin Selatan diberikan kepada Rusia, Sedangkan Mantsyuria dan Taiwan diberikan kepada Tiongkok (Price, 2001). Sebagai gantinya AS memberikan jaminan perlindungan dan juga menjadi kubah kemanan terhadap Jepang dari serangan luar yang datang dan akan mengerahkan kekuatannya untuk menyerang balik, hal tersebut tertuang dalam *Treaty of Mutual Cooperation and Security* atau yang dikenal dengan nama *Treaty of San Francisco* pada tahun 1960, yang merupakan revisi dari Perjanjian *Mutual Security Assistance Pact* yang di tandatangani pada tahun 1952, dimana Jepang mengizinkan AS untuk membuat pangkalan dan menempatkan pasukan militernya di dalam wilayah Jepang (MOFA, 2014).

Setelah perjanjian ini, Jepang secara resmi mendapatkan kembali kedaulatannya sebagai Negara dan Jepang mulai memperbaiki sistem pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik bangsanya dan prinsip untuk memprioritaskan menjalin hubungan antar negara secara harmonis. Dari sini lah dimulainya transisi Jepang pasca perang dunia II dari negara penerima bantuan hingga menjadi salah satu negara pemberi bantuan terbesar di dunia. Mulai dari pembayaran perbaikan kepada Negara-negara di Asia pada petengahan tahun 1960-an, hingga pada tahun 1989 Jepang menjadi pemberi bantuan luar negeri terbesar dalam bantuan luar negeri di dunia. Ini menjadikan hal yang sangat menarik dimana suatu negara penerima bantuan menjadi salah satu negara pemberi bantuan terbesar di dunia (Furuoka, 2010). Evolusi status Jepang dalam isu bantuan paling tidak dapat dibedakan menjadi 2 periode yaitu:

- a. Pra-Donor Periode satu (1945-1953) : Periode penerima bantuan
- b. Pra-Donor Periode dua (1954-1963) : Periode reparasi membayar perang

## 2. Jepang sebagai penerima bantuan (*Recipient*)

Periode Pra-Donor Satu (*Pre-Donor Periode One*) 1945-1953 adalah Periode Penerimaan Bantuan yang merupakan awal mula kebangkitan Jepang dari kehancuran yang terjadi pada Perang Dunia II. Ketika perang berakhir pada Agustus 1945, tanah dan industri Jepang hancur total, wilayah Jepang benar-benar hancur berantakan dan kebutuhan sandang pangan merupakan keperluan yang paling utama untuk kelangsungan hidup sehari-hari warga negaranya yang menjadi korban atas serangan dari berbagai pihak. Sehingga Jepang mengalami krisis ekonomi terburuk dalam sejarah modernnya sebelum mulai pulih.

Dalam membangkitkan negara nya kembali, Jepang mendapatkan bantuan dari *The Government Aid and Relief in Occupied Areas Fund* (GARIOA) dan *The Economic Rehabilitation in Occupied Areas Fund* (EROA). GARIOA memberikan dana bantuan yang kemudian pemerintah Jepang menggunakannya untuk membiayai pengadaan darurat dan kebutuhan sehari-hari seperti membeli beras, gandum, garam gula dan makanan kaleng serta obat-obatan. Bantuan dana dari EROA digunakan untuk kebutuhan impor bahan-bahan industri. Total bantuan dana yang diterima Jepang dari tahun 1946 sampai 1951 sebanyak 5 miliar US Dollar. Berikut ini adalah tabel jumlah makanan yang diterima oleh Jepang melalui GARIOA pada tahun 1947 hingga 1951

*Tabel 2.2 Jumlah makanan yang di terima Jepang melalui GARIOA (1947-1951)*

<b>No</b>	<b>Nama Makanan</b>	<b>Jumlah Dalam Ton</b>
1	Nasi	100,566
2	Gandum	5,059,307
3	Garam	516,312
4	Gula	796,956
5	Makanan Kaleng	116,035

(Sumber: (Potter, 2002) )

Pada tahun 1953, Jepang juga menerima sejumlah besar bantuan asing dari Bank Dunia. Bank Dunia menyetujui dan memberikan bantuan ekonomi Jepang sebesar 860 juta Dolar Amerika Serikat untuk 34 proyek pembangunan. Dana itu dialokasikan untuk pembangunan proyek infrastruktur dasar dan untuk pengembangan industri-industri utama. Proyek pertama yang dilaksanakan Jepang dengan bantuan Bank Dunia adalah pembangunan beberapa kebutuhan fisik seperti tertera pada tabel di bawah ini.

*Tabel 2.3 Proyek Pembangunan Jepang melalui pinjaman dari Bank Dunia*

<b>No</b>	<b>Nama Proyek</b>	<b>Jumlah Dana</b>	<b>Deskripsi Proyek</b>
1	Bendungan Tanagawa oleh Perusahaan Listrik Kansai. ( 15 Oktober 1953)	21,5 Juta Dollar	Proyek yang merupakan bagian dari Program Komitmen Kansai, terdiri dari rekayasa dan konstruksi pembangkit listrik tenaga uap di Tanagawa di Osaka Bay. Plantis akan dilengkapi dengan dua unit generator turbo, masing-masing memiliki kapasitas 75.000 KW

2	Proyek listrik tenaga air. Perusahaan listrik Kansai Electric Kurobe (3 Juni 1958)	118 Juta Dollar	Proyek ini merupakan bagian dari program ekspansi yang dirancang untuk menambah kapasitas 2,3 juta kw ke sistem Kansai selama periode 1956-1965.
3	Jalur Tokaido Baru (Proyek Shinkansen) (2 May 1961)	80 Juta Dollar	Kereta ekspres sepanjang 311 mil yang melayani kota-kota Tokyo, Yokohama, Nagoya, Kyoto, dan Osaka, memberikan apa yang pada saat itu merupakan layanan kereta tercepat di Jepang. Dunia. Proyek ini merupakan tambahan dari program pengembangan kereta api berkelanjutan yang jauh lebih besar
4	Proyek Kereta Kobe (27 Agustus 1965)	84 Juta Dollar	Proyek Kereta Kobe adalah sebuah jalan layang, terbagi empat jalur, akses terbatas, tol, membentang 12,5 Km dari titik yang disebut Tsukimiyama Ramp di pinggiran barat Kota Kobe ke titik bernama Iwayaminamimachi Ramp di sektor timur Kobe.

(Sumber: (WBGroup, 2005) )

Tabel 2.3 menunjukkan kemampuan Jepang dalam merealisasikan 4 dari 34 proyek hasil dari pinjaman dana oleh Bank Dunia untuk Jepang. Dapat terlihat dari informasi di atas bahwa sebagian besar dana yang diberikan oleh Bank Dunia digunakan untuk pembangunan. Terutama yaitu pembangunan infrastruktur serta transportasi umum. Sepanjang tahun 1960-an, Jepang adalah penerima bantuan terbesar kedua dari Bank Dunia dan pada tahun 1990 Tokyo menyelesaikan pembayaran hutang kepada organisasi ini. ((MOFA)C, 2010)

Organisasi lain yang membantu Jepang ialah *United International Children Emergency Fund* (UNICEF) dan *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) yang memberikan bantuan mulai dari tahun 1949. Pemerintah Jepang menerima total bantuan yaitu 18 juta Dolar Amerika Serikat untuk kebutuhan ekonomi dari UNICEF dan bantuan dari CARE digunakan untuk kebutuhan makanan dan obat-obatan untuk anak-anak Jepang pada tahun 1948 ((MOFA)C, 2010).

Bantuan dari pemerintah Amerika Serikat tidak hanya digunakan untuk kepentingan ekonomi saja, tetapi juga digunakan untuk kebutuhan pendidikan masyarakat Jepang. Melalui beasiswa GARIOA, lebih dari 6.000 pelajar dari Jepang mendapatkan keuntungan dalam bidang akademik melalui bantuan beasiswa yang melanjutkan studinya di Universitas yang ada di Amerika Serikat. Yang memberikan negara ini merasakan dan dapat mengerti sebagai negara penerima bantuan, sehingga membuat negara ini mendapatkan efek kuat dalam kebijakan bantuan luar negeri (Hawkins, 2000).

Pengalaman penerima bantuan Jepang masih terukir dalam ingatan orang Jepang, terutama generasi yang lebih tua. Selain itu, pengalaman ini berdampak besar pada bantuan Jepang yang memberikan filosofi dan metode. Tiga implikasi penting yang muncul dari pengalaman Jepang sebagai negara penerima bantuan adalah:

- a. Pentingnya menjadi mandiri atau penerapan “*Self-help*”,
- b. Pengalaman menerima bantuan membenarkan pemberian bantuan, dan
- c. Membantu Jepang dalam memahami kepekaan negara penerima bantuan.

Jepang mulai sebagai penerima bantuan setelah Perang Dunia II dan secara bertahap mengangkat dirinya ke posisi penyedia bantuan asing terkemuka. Setelah berakhirnya Perang Dunia II, Jepang menerima dana bantuan dari luar negeri, terutama dari Amerika Serikat, yang sangat diperlukan untuk pemulihan ekonomi negara itu. Pengalaman penerima bantuan itu memengaruhi filosofi dan pandangan Jepang tentang pemberian bantuan ((MOFA)C, 2010).

### **3. Jepang Sebagai Pemberi Bantuan Luar Negeri (Donor)**

Posisi Jepang sebagai negara donor dilatar belakangi oleh Jepang membayar ganti rugi ke Negara-negara Asia yaitu pada Pra-Donor Periode dua (1954-1963) atau Periode reparasi membayar perang. Pembayaran ganti rugi reparasi perang termasuk dari tanggung jawab Jepang sebagai negara yang memberikan dampak buruk kepada Negara-negara yang menderita akibat pendudukan militer Jepang selama Perang Dunia ke- II. Membayar reparasi perang pun memiliki pengaruh kuat pada pembangunan institusi bantuan asing Jepang. Pada tahun 1955, Kantor Kerjasama Ekonomi Asia didirikan di dalam Biro Urusan Asia MOFA Jepang sebagai bagian khusus pertama di Kementerian yang ditugaskan menangani bantuan asing.

Selain kewajiban dalam membayar reparasi perang, tentu saja Jepang juga menunjukkan keseriusan dalam memberikan bantuan asing melalui ODA. Dalam penyaluran ODA Jepang berfokus kepada negara di Asia terutama ASEAN. Pemberian bantuan ini pun sekaligus sebagai alat politik Jepang untuk mempromosikan negaranya. Jepang telah memberikan bantuan luar negeri melalui kerangka ODA dan telah mengalami banyak perkembangan dari waktu ke waktu. Peranan Jepang sebagai donor ODA tentu saja tidak murni tindakan kemanusiaan yang ditawarkan Jepang, melainkan di latar belakangi dengan motivasi bahwa terciptanya perdamaian dan stabilitas di negara berkembang akan berdampak positif terhadap keamanan ekonomi Jepang. Pemberian bantuan luar negeri dilihat sebagai alat kebijakan luar negeri untuk mendapatkan dukungan dari negara penerima bantuan yang memiliki peranan penting bagi Jepang, sekaligus menunjukkan kepemimpinan Jepang di mata internasional. Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan 10 besar negara yang mendapatkan bantuan asing dari Jepang melalui ODA:

*Tabel 2.4 Sepuluh Besar Negara Penerima Bantuan Jepang (ODA)*

No	1992		1993		1994	
	Country	Amount	Country	Amount	Country	Amount
1	Indonesia	1,356.71	China	1,350.67	China	1,479.41
2	China	1,050.76	Indonesia	1,148.89	India	886.53
3	Philippines	1,030.67	Philippines	758.39	Indonesia	886.17
4	India	425.20	Thailand	350.15	Philippines	591.60
5	Thailand	413.97	India	295.94	Thailand	382.55
6	Vietnam	281.24	Egypt	275.14	Syria	330.03
7	Pakistan	173.33	Pakistan	188.49	Pakistan	271.04
8	Bangladesh	163.44	Bangladesh	185.04	Bangladesh	227.60
9	Malaysia	157.12	Sri Lanka	147.20	Sri Lanka	213.75
10	Peru	154.80	Kenya	141.66	Egypt	188.99
Top 10 Total		5,207.24	Top 10 total	4,841.57	Top 10 Total	5,457.68
World Total		8,484.23	World Total	8,164.34	World Total	9,680.48

(Sumber: (MOFA1995, 1995) )

Dari tabel tersebut terdapat informasi 10 negara yang mendapatkan bantuan Jepang paling besar pada tahun 1992 hingga 1994. Hampir seluruh nya berasal dari wilayah Asia dan pada tahun 1992 Indonesia menempati peringkat pertama.

Pada tahun 1960, pertumbuhan ekonomi Jepang telah meningkat pesat. Di pertengahan tahun, pemerintah mulai melakukan upaya untuk meningkatkan jumlah bantuan asing ke negara-negara berkembang. Bantuan-bantuan yang dikirimkan oleh Jepang tentu saja tidak semata-mata karena motif kemanusiaan ataupun tanggung jawab moral saja, melainkan juga menekankan pada motif ekonominya. Hal ini terlihat dari bentuk bantuan-bantuan yang ada umumnya bersifat mengikat, yang tentunya bertujuan untuk mempromosikan ekspor Jepang kepada dunia. Pada tahun 1963, bantuan bilateral Jepang ke Asia berjumlah US\$124 juta, atau 98,7 persen dari total ODA. Dari jumlah ini, US\$118 juta diberikan kepada negara-negara ASEAN . Pada tahun 1969, jumlah bantuan bilateral Jepang ke

negara-negara Asia mencapai US\$339 juta (96 persen dari ODA Jepang) bagian negara-negara ASEAN berjumlah US\$162 juta (MOFAEditor, 2014). Sepanjang tahun 1960-an, Berdasarkan mata uang dolar Amerika Serikat, ODA Jepang meningkat hampir sepuluh kali lipat dari US\$115,8 juta pada tahun 1964 menjadi US\$1.114,9 juta pada tahun 1976.

Tanggal 28 April 1964, Jepang dipercayai untuk bergabung dengan organisasi pembangunan internasional terkemuka, *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Kebangkitan dan evolusi Jepang sangat terlihat di sisi ini, jika pada awalnya Jepang menjadi suatu negara yang diberikan bantuan pertama kali oleh negara-negara yang menjajah dia pada saat perang dunia kedua, seiring berjalannya waktu ketika Jepang dianggap sudah maju dan pulih kemudian diperbolehkan untuk bergabung dengan OECD. Bergabungnya Jepang dalam OECD juga menandai awal dari komitmen serius Jepang untuk memberikan bantuan asing. Manfaat utama bagi Jepang dari keanggotaan ini adalah kemampuan untuk mengoordinasikan kebijakan bantuannya dengan kebijakan bantuan negara-negara anggota lainnya. Masuk ke dalam OECD merupakan hal yang saling menguntungkan bagi Jepang dan negara-negara industri lainnya yang menginginkan Jepang untuk sepenuhnya berbagi beban dalam memberikan bantuan asing kepada negara-negara berkembang. Hal ini menawarkan Jepang kesempatan untuk meningkatkan posisi internasionalnya dan menumbuhkan citra negara yang peduli dengan memberikan bantuan asing untuk pengembangan modal fisik di negara-negara berkembang.

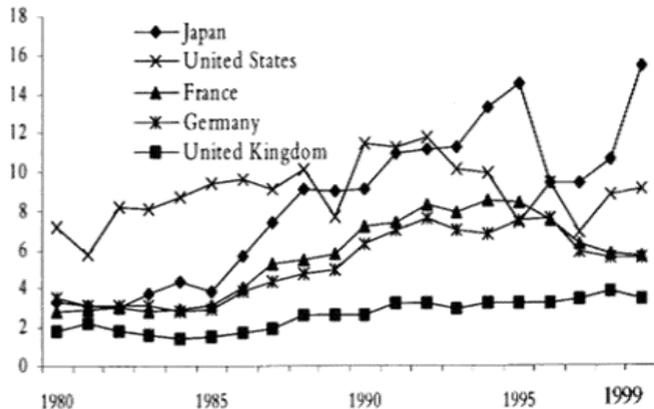
Setelah dipercayai untuk bergabung dengan OECD, pinjaman bilateral Jepang meningkat hampir enam kali lipat dari US\$37,5 juta pada tahun 1964 menjadi US\$216 juta pada tahun 1969. Ada peningkatan tajam dalam rasio pinjaman bilateral terhadap jumlah total ODA Jepang dari 31 persen pada tahun 1964 hingga 49 persen pada tahun 1969. Pinjaman bilateral ini terutama digunakan untuk pengembangan modal fisik, seperti pembangunan infrastruktur fisik di negara-negara berkembang.

Pada akhir 1980-an, Jepang menjadi salah satu penyedia sumber daya keuangan terkemuka untuk negara-negara

berkembang. Tercatat posisi dominan Jepang dalam pergerakan dana internasional dari negara maju ke negara berkembang. Pada tahun 1989 dana tersebut mencakup lebih dari US\$8,9 miliar dalam ODA, US\$13 miliar dalam investasi langsung, dan US\$36 miliar dalam pinjaman komersial. Jepang dan Amerika Serikat adalah donor ODA terkemuka dunia (Furuoka, 2010). Singkatnya, selama Pemberian Bantuan Periode Satu, Jepang mengubah dirinya dari pemain junior di antara negara-negara pemberi bantuan pada 1960-an, menjadi donor terkemuka yang menyediakan sejumlah besar dana untuk pengembangan modal fisik terutama sejak 1990-an.

Berikut ini adalah grafik total ODA yang diberikan oleh beberapa negara seperti Jepang, Amerika Serikat dan Prancis pada tahun 1980-1999.

**Figure 1. Total Official Development Assistance, 1980-1999 (Billion US dollars)**

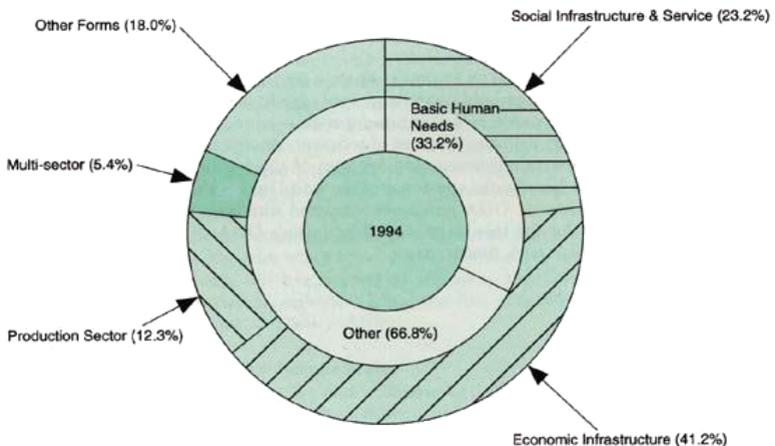


Grafik 2.1 Total Perkembangan ODA pada tahun 1980-1999 (Sumber: (Kawai, 2001) )

Dari grafik di atas dapat dilihat bahwa Jepang pada awal tahun 1985 berada di posisi dibawah Amerika Serikat dalam memberikan bantuan. Hingga akhirnya naik secara pesat menjadi negara yang memberikan bantuan asing paling banyak pada tahun 1999 hingga melampaui Amerika Serikat.

Seiring berjalannya waktu, Jepang menyadari bahwa dalam memberikan bantuan asing akan lebih berkualitas bila memberikan bantuan kemanusiaan serta kebutuhan dasar manusia lainnya dibandingkan materi yang lain. *Chart* dibawah ini menunjukkan bahwa bantuan kemanusiaan dijadikan prioritas oleh Jepang dalam pemberian bantuan. Sebesar 33,2% diperuntukan untuk kebutuhan dasar manusia. Sedangkan 66,8% dibagi lagi menjadi berbagai sektor seperti kebutuhan produksi dan infrastruktur.

**Chart 2 Distribution of Japan's Bilateral ODA by Sectors (On a commitment basis)**



Grafik 2.2 Distribusi Bantuan Jepang (ODA) dari Sektor (Sumber: (MOFA1995, 1995))

Dari tahun 1960-an hingga 1980-an, bantuan luar negeri Jepang terus berkembang. Pada tahun 1989, Jepang menjadi donor bantuan utama. Namun, karena perhatian pemerintah Jepang hanya terbatas pada ekspansi kuantitatif dari pada peningkatan bantuan kualitatif, banyak yang perlu dilakukan untuk meningkatkan administrasi bantuan Jepang. Setelah berakhirnya Perang Dingin, Jepang mulai menggunakan sanksi bantuan lebih sering. Mengikuti inisiatif G-7 dan kepemimpinan Kuriyama dan Kaifu, pemerintah Jepang menggunakan kekuatan bantuan negara sebagai pengaruh diplomatik untuk memengaruhi penerima bantuan. Pengumuman pedoman bantuan baru, "Empat Pedoman ODA" (1991) dan "Piagam ODA" (1992), terutama merupakan respon terhadap tekanan asing dari pada hasil debat publik internal. Dokumen-dokumen ini dimaksudkan sebagai janji resmi pemerintah untuk lebih memperhatikan kondisi politik negara-negara penerima. Namun, beberapa pengamat tetap skeptis bahwa prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam dokumen akan diterapkan tanpa kompromi (Potter, 2002).

Pemerintah Jepang telah memberikan banyak bantuan asing untuk pengembangan sumber daya manusia di negara-negara penerima. Ini terutama karena pemerintah Jepang percaya bahwa pengembangan sumber daya manusia merupakan faktor penting untuk memastikan kinerja ekonomi jangka panjang di negara-negara penerima. Promosi pengembangan sumber daya manusia di negara-negara berkembang dapat menjadi tantangan baru bagi kebijakan bantuan luar negeri Jepang di abad yang baru.

## **B. Pengalaman Jepang Dalam Bencana Alam**

### **1. Isu Bencana di Jepang**

Setelah beralih dari negara penerima bantuan hingga negara yang memberikan bantuan asing kepada negara lain. Isu-isu yang di miliki Jepang tidak berhenti hanya disitu, Jepang juga mengalami isu bencana yang menimpa negaranya, seperti gempa dan tsunami. Jepang menyadari bahwa keamanan suatu negara tidak hanya terbebas dari ancaman keamanan tradisional saja, seperti isu-isu

konvensional yang sebagian besar melibatkan kekerasan atau perusakan yang menjadi ancaman bagi suatu negara. Tetapi juga dapat muncul dari ancaman keamanan non-tradisional. Ketika isu keamanan tidak lagi membicarakan isu-isu tentang keamanan suatu negara, isu *human security* menjadi salah satu isu baru bagi Jepang terkait ancaman keamanan suatu negara. Seperti perang, pengungsian, kekeringan dan juga bencana alam. Hal itu disadari oleh Jepang ketika ada nya ancaman keamanan non-tradisional yang berasal dari lingkungan sekitar, seperti bencana alam yang dapat menimpa suatu negara. Kesadaran itu dimulai pada tahun 1946 ketika Jepang di timpa musibah bencana gempa di Nankaido. Pada tanggal 20 Desember 1946, ketika Jepang masih berusaha memulihkan negaranya dari kehancuran yang terjadi akibat perang dunia kedua, musibah datang dari bencana alam. Di kenal dengan sebutan gempa Nankaido, merupakan gempa bumi yang sangat besar dengan kekuatan hingga 8,1 Skala Richter. Bantuan dari berbagai negara pun datang untuk Jepang, seperti bantuan pakaian, makanan dan sebagainya.

Hal ini di sebabkan letak negara Jepang yang berada di dalam Zona Cincin Api Pasifik (*Ring of Fire*). Lokasi ini menjadi tempat banyaknya gempa bumi di dunia dan letusan gunung berapi terjadi, yang dapat memicu tsunami. Jepang memiliki pengalaman yang banyak dalam menangani musibah gempa dan tsunami, hal itu didasari dengan banyaknya sejarah gempa bumi yang terkenal buruk di Negara tersebut. Sekitar 1.500 gempa bumi menghantam negara pulau itu setiap tahun. Getaran kecil terjadi hampir setiap hari. Gempa mematikan adalah bagian tragis dari masa lalu Jepang (LiveScienceStaff, 2011).

Jepang memiliki potensi besar untuk gempa bumi karena negara itu duduk di atas empat lempengan besar kerak bumi, yang disebut lempeng tektonik. Lempeng-lempeng ini lah yang memicu gempa bumi yang mematikan. Berikut adalah contoh lima gempa mematikan yang pernah dialami oleh Jepang:

- a. Gempa Tokyo-Yokohama, 1923  
Gempa Tokyo-Yokohama yang terjadi pada tahun 1923, juga disebut Gempa Kanto Besar. Gempa berkekuatan 7,9 SR yang melanda wilayah metropolitan Tokyo-Yokohama, pada tanggal 1 September 1923. Korban tewas dari gempa diperkirakan telah melebihi 140.000. Guncangan itu menghasilkan tsunami yang mencapai ketinggian 39,5 kaki (12 meter) di Atami di Teluk Sagami, dimana telah menghancurkan 155 rumah dan menewaskan 60 orang.
- b. Gempa Sanriku, 1933  
Pada tahun 1933, gempa berkekuatan 8,4 memicu tsunami, menyebabkan kerusakan luas pada kota-kota di pantai Sanriku di wilayah Tohoku di Honshu, menewaskan lebih dari 3.000 jiwa. Gempa itu sekitar 180 mil (290 km) lepas pantai, tetapi tsunami cukup kuat untuk menghanyutkan sekitar 3.000 rumah. Gelombang hingga 94 kaki (28,7 m) dilaporkan di Honshu's Ryori Bay. (DevastatingEditors2, 2001).
- c. Gempa bumi Nankaido, 1946  
Menjelang Perang Dunia II, gempa berkekuatan 8,1 melanda Nankaido, Jepang, pada 20 Desember 1946. Gempa itu dirasakan dari Honshu Utara, pulau terbesar di Jepang, dan dihuni sekitar 100 juta orang di pulau paling selatan Kyushu. Gempa ini menewaskan 1.362 orang (DevastatingEditors3, 2000).
- d. Gempa bumi Kobe, 1995  
Gempa Kobe terjadi pada tahun 1995 juga disebut sebagai Gempa Hanshin Besar. Gempa bumi berskala besar di Osaka-Kobe, wilayah metropolitan Jepang barat yang merupakan salah satu gempa yang terkuat, paling mematikan, dan paling memberikan kerugian besar yang pernah menyerang negara itu. Gempa bumi melanda pada hari Selasa, 17 Januari 1995, di bagian selatan prefektur Hyogo, Honshu tengah-barat. Gempa tersebut berlangsung sekitar 20 detik dan tercatat besarnya 7,3 skala Richter. Episentrumnya adalah bagian utara Pulau Awaji di Laut Pedalaman, 12,5 mil (20 km) di lepas

pantai kota pelabuhan Kōbe. Fokus gempa adalah sekitar 10 mil (16 km) di bawah permukaan bumi. Diperkirakan korban tewas sebanyak 6.400 jiwa menjadikannya gempa terburuk yang melanda Jepang sejak gempa Tokyo-Yokohama pada tahun 1923. Kehancuran gempa Kobe termasuk 40.000 orang terluka, lebih dari 300.000 penduduk kehilangan tempat tinggal, dan lebih dari 240.000 rumah rusak, dengan jutaan rumah di wilayah itu kehilangan layanan listrik atau air.

e. Gempa Tohoku, 2011.

Pada 11 Maret, gempa berkekuatan 9,0 SR memicu tsunami yang menewaskan sekitar 29.000 ribu orang dan merusak beberapa reaktor nuklir. Gempa ini adalah yang terbesar yang pernah tercatat di Jepang. Gempa susulan terus mengguncang pulau Honshu (NGDC, 2011).

Jepang telah di kenal oleh dunia sebagai negara yang rawan akan bencana gempa. Dengan begitu banyak pengalaman gempa yang dialami oleh negara ini, membuat Jepang belajar untuk mempertahankan serta mempersiapkan diri ketika akan terjadi musibah gempa atau tsunami berikutnya. Sehingga Jepang mengetahui hal apa saja yang harus dilakukan pasca terjadinya bencana. Salah satu tindakan yang dilakukan Jepang yaitu dengan mengadakan beberapa konferensi internasional untuk melakukan pencegahan serta mengurangi dampak kerugian dari bencana. Strategi dan rencana yang di buat oleh Jepang yaitu *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*, *Hyogo Framework for Action 2005–2015 (HFA)*; dan *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (SFDRR)*.

## 2. Sikap Jepang Menghadapi Bencana

Jepang telah memberikan kesan serta contoh yang baik sebagai negara yang cepat tanggap dalam melakukan suatu proses pemulihan pasca bencana, terutama bencana yang sering terjadi yaitu gempa dan tsunami. Di antara sekian banyak gempa di Jepang, yang cukup terkenal dan teringat karena terekam oleh teknologi audio visual adalah gempa

bumi di Fukushima tahun 2011 dan 2016, serta gempa Kobe tahun 1995. Sementara di Indonesia, sebut saja Aceh tahun 2004, Nias tahun 2005, Jogja tahun 2006, Padang-Bengkulu tahun 2007, Sulawesi Utara tahun 2008, Tasikmalaya tahun 2009, dan Mentawai tahun 2010. Baik Indonesia maupun Jepang keduanya sama-sama rawan mengalami gempa bumi dan tsunami. Perbedaannya, terletak pada bagaimana kemampuan mitigasi dan secepat apa negara tersebut memulihkan diri.

**a. Upaya Internal Jepang Dalam Memulihkan Negara Pasca-Bencana**

Pengalaman Jepang dengan bencana, membawa serta mendorong Jepang untuk membuat mekanisme penyelesaian yang lebih prospektif, salah satunya yaitu sikap Jepang sebagai negara yang berupaya sendiri. Menanggapi bencana direspon Jepang secara internal dengan membuat sistem manajemen bencana lebih baik, melakukan standarisasi terkait dengan kehidupan mitigasi bencana. Melihat kondisi negaranya dalam kerusakan yang parah akibat bencana gempa dan tsunami, tentu saja membuat Jepang tidak tinggal diam dan memberikan usaha yang terbaik untuk memulihkan negaranya agar kembali seperti semula. Segala upaya dilakukan Jepang dari penyelamatan untuk manusia hingga perbaikan infrastruktur akibat bencana. Salah satu contoh yaitu gempa yang melanda Jepang, Kobe, pada tahun 1995. Gempa tersebut telah memberikan dampak kerusakan yang besar kepada Jepang, namun dengan cepat dan tanggap Jepang memulihkan negaranya kembali. George Horwich, seorang peneliti dari Amerika Serikat yang menuliskan analisisnya tentang bagaimana Kobe memulihkan diri pasca gempa 1995 dalam paper berjudul "*Lessons of the Kobe Earthquake*". Dijelaskan bahwa kehancuran kota Kobe memberikan dampak negatif terhadap *gross domestic product* (GDP) Jepang pada tahun 1995. Bahkan, dalam skala regional, produktivitas ekonomi 12 kota lain di provinsi yang

sama, Prefektur Hyogo juga mengalami penurunan drastis (Horwich G. , 1997).

Namun apabila dibandingkan dengan hari ini, kota Kobe nampak jauh lebih baik seolah-olah tidak pernah mengalami kehancuran dahsyat akibat gempa. Kobe menjadi salah satu kota tujuan wisata yang diperhitungkan di negeri sakura. Maka dari itu, terdapat 3 fase tentang bagaimana Jepang mengatasi kerusakan yang terjadi di kota Kobe dengan memulihkan keadaan masyarakat dengan cepat (Horwich G. , 1997) fase-fasenya yaitu:

- 1) Membangun infrastruktur, membangun kembali infrastruktur paling mendasar. Restorasi diawali dengan menata lagi infrastruktur dasar yang wajib dimiliki oleh sebuah kota, yaitu jaringan air bersih dan listrik. Restorasi ini membutuhkan waktu kurang dari satu tahun.
- 2) Memperbaiki infrastruktur lanjutan dan kegiatan ekonomi. Pada fase ini, pemerintah bersama masyarakat membangun kembali rumah-rumah, jalan, dan rel kereta. Pada tahun kedua, sarana transportasi sudah bisa dimanfaatkan dan kegiatan ekonomi mulai berjalan. Toko-toko kecil pun mulai menghidupkan kembali perdagangan di kota Kobe.
- 3) Fase pemulihan kehidupan sosial. Fase ini yang menjadi langkah tersulit dalam *recovery* Kota Kobe. Selain kehilangan jiwa, dari ribuan jiwa populasi penduduk yang masih hidup, hanya separuh yang kembali ke kota Kobe. Sebagian besar dari korban pun, sudah berada pada usia senja. Sebagaimana kita tahu, Jepang menghadapi masalah dengan *ageing population*. Artinya, penduduk usia lanjut lebih banyak jumlahnya daripada yang produktif yang masih bekerja.

Kendati demikian, secara umum Horwich menyimpulkan bahwa sumber daya manusia (SDM) adalah faktor utama pemulihan kembali Kota Kobe dalam hitungan beberapa tahun saja. SDM yang baik ini

diwujudkan dalam bentuk ketegaran menyikapi kondisi, bertindak cepat melakukan perbaikan, bahu membahu memberikan bantuan, dan disiplin dalam mengambil dan menerapkan keputusan. Kobe akhirnya pulih dalam 5 tahun kemudian. Defisit pertumbuhan ekonomi mulai terobati setelah 5 tahun berlalu. Bahkan, perlahan-lahan Kobe dan prefektur Hyogo kembali memberikan kontribusi untuk GDP nasional.

Di sisi lain, tragedi gempa 1995 memberikan dampak jangka panjang ke perekonomian di seluruh negara Jepang. Dari gempa Kobe, pemerintah Jepang menyadari bahwa keadaan geografis negaranya harus disikapi dengan adaptasi. Pemerintah harus menyusun suatu rencana jangka panjang untuk memitigasi dampak bencana alam di tahun-tahun yang akan datang. Masyarakat pun harus lebih siap menghadapi gempa dan tsunami yang setiap saat bisa terjadi (Horwich G. , 2000).

#### **b. Upaya Eksternal Jepang Dalam Isu Penanggulangan Bencana**

Selain bertindak secara internal, Jepang paham akan pentingnya untuk membuat mekanisme bantuan bencana. Kerjasama Internasional untuk menyelesaikan persoalan bencana dalam forum Internasional (eksternal). Dalam forum eksternal tersebut Jepang adalah negara yang sangat aktif menggunakan bencana sebagai instrumen diplomasi, yaitu dengan melibatkan berbagai negara di dunia. Salah satu forum internasional yang dibuat Jepang adalah "*The Yokohama Strategy and Plan of Action*". Rencana aksi ini dibuat Jepang pasca terjadinya gempa yang meluluhlantahkan negara tersebut pada tahun 1923. Strategi dan Rencana Aksi Yokohama "*For a Safer World*" diadopsi pada tahun 1994 setelah Konferensi Dunia PBB tentang Pengurangan Bencana Alam, yang diadakan di Yokohama, Jepang. Ini adalah dokumen pertama yang memberikan pedoman di tingkat internasional yang berisikan tentang persiapan,

pengecahan dan mitigasi dampak bencana. Strategi Yokohama adalah produk dari *International Decade for Natural Disaster Reduction* (1990-2000) dan khususnya dari Konferensi Dunia tentang Pencegahan Bencana Alam yang diadakan pada tahun 1994. Strategi Yokohama berfokus pada peningkatan mekanisme penanggulangan agar lebih baik dalam mengatasi dan pulih dari dampak bencana. Untuk memfasilitasi proses pemulihan yang mudah dan cepat, strategi ini mempunyai nilai berisikan pengetahuan dan pengalaman dalam mengelola keadaan darurat yang ada di tingkat lokal di antara masyarakat.

Setelah Yokohama, rencana aksi yang di buat selanjutnya yaitu "*The Hyogo Framework for Action 2005-2015*" atau bisa disingkat HFA (WCDR-Editors, 2005). Konferensi ini terjadi setelah tsunami yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2004 yang berpusat di Samudra Hindia. Tsunami ini memengaruhi jutaan orang dan meningkatkan kesadaran publik tentang apa yang disebut sebagai bencana alam, risiko yang akan dialami, dan dampak seriusnya. Konsep HFA mencerminkan fokus yang lebih kuat pada kesiapsiagaan dan pencegahan risiko bencana. Menurut *United Nations Secretariat for International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR), HFA bertujuan untuk "Secara substansial mengurangi kerugian akibat bencana pada tahun 2015 dengan membangun ketahanan bangsa dan masyarakat terhadap bencana".

HFA menguraikan lima prioritas untuk tindakan, dan menawarkan prinsip-prinsip panduan dan cara praktis untuk mencapai ketahanan bencana. Lima prioritas nya yaitu:

- 1) Memastikan bahwa pengurangan risiko bencana adalah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk di-implementasi;
- 2) Mengidentifikasi, menilai, dan memantau risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini;

- 3) Menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkatan;
- 4) Mengurangi faktor risiko yang mendasarinya;
- 5) Memperkuat kesiapsiagaan bencana untuk respon yang efektif di semua tingkatan.

Jepang memiliki kesadaran yang tinggi akan pentingnya pencegahan yang dilakukan sebelum terjadinya suatu bencana, serta pentingnya penolongan untuk suatu negara yang telah dilanda bencana. Di dasarnya pengalaman Jepang ketika menerima bantuan asing pada tahun 1945 yaitu pada akhir perang dunia kedua, Jepang sangat bergantung kepada organisasi Bank Dunia dan kepada beberapa negara salah satunya Amerika Serikat. Jepang telah merasakan berada di posisi dimana sebuah negara sangat membutuhkan bahkan bergantung pada bantuan asing untuk bangkit kembali.

Setelah melewati berbagai bencana membuat Jepang memiliki kepekaan yang besar terhadap negara yang membutuhkan, dan kini Jepang menjadi negara yang aktif dalam memberikan bantuan keluar. Jepang yang aktif melakukan *endorsement* terhadap isu bencana adalah upaya untuk membangun kerjasama internasional, dalam hal itu Jepang pun telah melakukan *Disaster Diplomacy* kepada berbagai negara. Salah satunya kepada Indonesia pada tahun 2004 ketika gempa dan tsunami melanda Aceh.