

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Penelitian ini berupaya untuk menjelaskan diplomasi bencana yang dilakukan Jepang ke Bhutan pada tahun 2015 sampai 2019 dengan mengangkat isu kerja sama mitigasi kebencanaan. Bhutan merupakan negara yang paling beresiko dalam bencana alam di Asia selatan dan tidak memiliki manajemen bencana yang baik dan menjadi salah satu negara di kawasan Asia Selatan yang menjadi prioritas penerima donor karena rentan terhadap bencana alam dan konflik yang berkaitan dengan isu kemanusiaan.¹ Bhutan merupakan salah satu negara terbelakang di Asia Selatan dengan pendapatan per kapita kedua terendah setelah Afganistan.² Saat ini Bhutan tengah gencar melakukan pembangunan dan pengembangan di bidang sosial-ekonomi, yang membutuhkan bantuan karena lokasi dan wilayah yang sulit untuk dikembangkan.

Perkembangan ini berkontribusi terhadap stabilitas regional, terlebih Bhutan merupakan negara penyangga antara Tiongkok dan India karena terletak pada garis wilayah dari dua pengaruh negara yang kontras berbeda budaya dan rentan berkonflik. Bhutan memiliki kerentanan terhadap bahaya bencana alam yang tinggi seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, ledakan danau glasial, dan kekeringan.³ Lebih dari 70 persen pemukiman, infrastruktur dan lahan pertanian terletak di sepanjang daerah aliran utama irigasi, sehingga berisiko terkena banjir bandang akibat lelehan es dan aktivitas seismik yang menyebabkan guncangan

¹United Nation, *UN-Committee for Development Policy 20th Plenary Session 2018*

²World Bank, *List of Economies Per Juni 2018*

<http://icdd-congress.com/wp-content/uploads/2018/10/world-bank-classification-low-lower-middle-income.pdf> diakses pada 03 mei 2019

³Asian Disaster Reduction Centre, *ADRC DRR Policy Peer Review FY2014 – Bhutan* https://www.adrc.Asia/adrcreport_e/archives/area-country/Bhutan/ diakses pada 3 mei 2019

pada danau glasial yang terletak pada pinggang Himalaya yang aktif sehingga memiliki resiko besar dalam gempa bumi.⁴ Meskipun banyak bencana tidak terjadi di daerah Bhutan secara langsung, tetapi wilayah Bhutan cenderung terkena dampak yang cukup parah.⁵

Pada tahun 2015 sembilan orang meninggal dan banyak rumah roboh serta hanyut oleh peristiwa banjir besar; sekitar 1.400 keluarga terkena dampak langsung dari bencana tersebut, yakni kerusakan infrastruktur dan kerusakan sumber daya alam pertanian.⁶ Resiko lainnya yakni bencana kebakaran yang rentan terjadi pada bangunan berbahan kayu yang merupakan situs bangunan bersejarah dan yang paling umum digunakan oleh masyarakat di wilayah Bhutan.

Kerentanan Bhutan dalam resiko bencana alam serta ketidakmampuan Bhutan dalam mengambil tindakan yang cepat dan tepat setelah bencana terjadi membuat banyak negara memberikan bantuan dan penawaran pengembangan di beberapa sektor untuk mempercepat demokratisasi dan pembangunan perdamaian negara.⁷ Hal inilah yang membuat Jepang menjadikan Bhutan salah satu negara prioritas dalam penerimaan asistensi pembangunan melalui ODA-JICA dan asistensi tersebut terus mengalami peningkatan dari pemberian donor hingga ke program mitigasi kebencanaan dan diharapkan dapat terus berkembang hingga memenuhi standar yang dapat menstimulasi adanya kerja sama di bidang ekonomi dan hubungan kemitraan lainnya.⁸

⁴Asian Disaster Reduction Centre 18-19

⁵Laporan Gempa <https://id.earthquake-report.com/2011/09/18/very-strong-earthquake-in-sikkim-india/> diakses pada juni 2019
Affairs, May 2013

⁷ Japan's Development Cooperation Policy: Examining its Relevance to Bhutan's Development Policy No.497, 2016

⁸Press Release, JICA – Presiden JICA, Shinichi Kitaoka, November 2015 melalui <https://kuenselonline.com/Bhutan-to-remain-a-priority-jica/>

Basis bantuan ini mengangkat kerja sama dalam isu kebencanaan yang terjadi di wilayah Bhutan mengingat Jepang memiliki resiko yang sama, yakni Negara ini mengalami variasi iklim ekstrem yang terjadi hampir di setiap tahunnya, seperti hujan musiman, topan, dan hujan salju lebat di sisi kepulauan Jepang. Kedua, topografi Jepang tidak rata dan ada banyak daerah dengan kondisi yang membahayakan dan kemiringan yang tajam. Ketiga, Jepang terletak dirangkaian garis lempeng gempa Pasifik yang mengakibatkan sering dilanda gempa bumi dan aktifitas gunung berapi sepersepuluh dari total secara global dan memiliki garis pantai kompleks yang rentan terhadap tsunami.⁹

Bantuan ini berangkat dari kebijakan Pemerintah Jepang terkait penanganan kebencanaan di dalam negeri maupun luar negeri, yang berkenaan dengan citranya sebagai negara dengan manajemen bencana yang baik. Kebijakan tersebut merupakan bentuk penawaran bantuan Jepang terhadap negara-negara yang rentan terkena bencana, maupun negara korban bencana dengan manajemen bencana yang perlu ditingkatkan, mengingat Jepang juga merupakan negara yang rentan terhadap bencana yang disebabkan faktor iklim dan topografi.¹⁰ Hal ini juga berkaitan dengan misi Jepang untuk memberikan kontribusi bagi perdamaian dan pembangunan komunitas internasional, dan dengan demikian membantu menjamin keamanan dan kemakmuran Jepang sendiri.¹¹ Misi ini tertuang dalam kebijakan “Disaster Relief Project and Risk Reductions” yang meliputi usaha

⁹ Ministry of Foreign Affairs, “Disaster prevention in Japan” www.mofa.go.jp/policy/disaster/ diakses pada 13 maret 2019

¹⁰ Badan Kebencanaan Domestik Jepang; *Japan’s Risk- Disaster Management in Japan 2015* www.bousai.go.jp diakses pada 12 maret 2019

¹¹ Kedutaan Jepang, *About ODA* https://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/whatisoda_05.htm diakses pada januari 2019

pencegahan secara domestik dan global (Global Prevention Effort).¹² Program tersebut disalurkan melalui JICA (*Japan International Cooperation Agency*) dan ODA (*Official Development Assistance*).¹³ Diharapkan melalui JICA dan ODA, pemberian dan pengelolaan bantuan dapat terfokus sesuai sasaran dari negara yang dituju dan mampu membantu perkembangan negara sasaran ke pembangunan yang lebih stabil.

Melalui kebijakan tersebut, Jepang juga turut aktif mengikuti konferensi maupun *event* global yang diadakan untuk penanganan kebencanaan dalam skala global, serta ikut berperan aktif dalam *Emergency Relief Activity* di forum-forum internasional.¹⁴ Seperti memberikan dana hibah hingga \$500.000 USD tiap tahun untuk isu kemanusiaan dan bencana ke INDR-UN sebagai *trustfund*, Jepang juga menyiapkan anggaran untuk program asistensi bantuan kebencanaan sebanyak \$1.670 miliar USD dan meningkat 0.51-1% tiap tahunnya dalam anggaran pengeluaran nasional Jepang.¹⁵

Adapun target dari implementasi kebijakan ini berfokus pada negara berkembang yang rentan terhadap konflik maupun yang rentan terkena dampak bencana. Bhutan sebagai negara yang rentan dengan dampak bencana dan manajemen kebencanaan yang dianggap kurang memadai dinilai merupakan negara yang sesuai dengan target dari pemberian donor asistensi Jepang, serta adanya kondisi kesamaan kerentanan bencana tersebut yang dapat menjadikan

¹² Ministry of Foreign Affair “*disaster preventions – Japan’s Cooperation with Global Disaster Prevention Efforts and Disaster Relief Operations*” diakses pada <https://www.mofa.go.jp/policy/disaster/21st/3.html> pada 24 maret 2019

¹³ Global Giving, *Nepal Earthquake Relief and Recovery Fund* <https://www.globalgiving.org/projects/nepal-earthquake-relief-fund/reports/> diakses pada 13 maret 2019

¹⁴ Kedutaan Jepang, *Japan’s Permanent Mission to UN* https://www.un.emb-japan.go.jp/topics/human_right.html diakses pada 23 april 2019

¹⁵ Minister of Foreign Affair, JEPANG, *Japan’s ODA Budget – per 2014* <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000119339.pdf> diakses pada 26 maret 2019

Bhutan sebagai mitra penelitian yang memajukan kerja sama kedua negara tersebut dalam penanganan kebencanaan yang lebih maksimal. Setelah mendapatkan donor, Bhutan kemudian mengalami peningkatan kondisi nasional.

Peningkatan ini signifikansi dari hasil pembangunan dan pendapatan melalui pengembangan sektor wisata, pertanian, pengembangan sumber daya manusia, dan infrastruktur ekonomi.¹⁶ Adanya peningkatan interaksi kerja sama dari hubungan diplomatik, dan penerima donor menjadi mitra dagang dan pariwisata. Hal ini berhubungan dengan mengingat pariwisata merupakan salah satu sektor yang dapat mengkonfirmasi kondisi kestabilan dan keamanan sebuah negara yang harus juga diringi dengan pengembangan potensi dalam negeri sebuah negara. Hal ini juga berhubungan dengan status Jepang dan Bhutan sebagai situs warisan tradisional yang memiliki kerentanan yang tinggi terhadap bencana alam.¹⁷

Berdasarkan penjelasan diatas adanya pengaruh bantuan yang diberikan oleh Jepang telah ikut berhasil menurunkan Resiko bencana Bhutan hingga sebanyak 6,04% pada tahun 2016 dari tahun sebelumnya.¹⁸ Kerja sama ini menjadi salah satu fokus kebijakan dari Jepang dalam melakukan kerja sama dengan negara-negara di dunia. Penelitian ini penting untuk dibahas karena diplomasi bencana mampu mengidentifikasi adanya upaya diplomasi dalam sebuah hubungan negara, melalui bantuan berbasis kebencanaan. Sehingga, menarik

¹⁶The World Banks, *Bhutan has achieved significant reduction in poverty levels, says new World Bank report*, Press Release, 2014 <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/09/17/Bhutan-poverty-report> diakses pada 05 Mei 2019

¹⁷World Banks Blog, *From Japan to Bhutan: Improving the resilience of cultural Heritage sites, melalui <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthAsia/japan-bhutan-improving-the-resilience-cultural-heritage-sites/> pada 12 mei 2019*

¹⁸UN University for Environment and Human Security, *World Risk Report 2016*

untuk melihat bagaimana upaya diplomasi bencana Jepang ke Bhutan pada tahun 2015 hingga tahun 2019 melalui konsep diplomasi bencana.

1.2 Rumusan Masalah

Bhutan merupakan salah satu negara miskin dengan tingkat kerentanan bencana yang tinggi dan tidak memiliki manajemen kebencanaan yang cukup baik, serta ketergantungannya terhadap resiko wilayah berpengaruh pada perkembangan nasional Bhutan. Salah satu negara yang kemudian menjadikan Bhutan sebagai prioritas asistensi adalah Jepang, dalam pendistribusian donor di kawasan Asia Selatan yang juga merupakan negara yang terletak pada wilayah strategis diantara dua pengaruh besar, yakni India dan Tiongkok.

Bhutan kini mengalami penurunan resiko bencana yang dibuktikan melalui laporan dari UN University for Environment and Human Security beriringan dengan World Risk Report di tahun 2011 yakni dengan resiko sebanyak 13,65 % turun hingga 7.51% di tahun 2016. Penurunan ini disebabkan oleh adanya peningkatan bantuan asistensi pembangunan dari Jepang ke Bhutan yang tertuang dalam laporan evaluasi kinerja ODA-JICA pada negara tujuan asistensi pembangunan. Hal ini menarik untuk diteliti, melihat upaya dan proses yang menyebabkan keberhasilan dari diplomasi bencana yang dilakukan oleh Jepang kepada Bhutan yang menggunakan isu kebencanaan untuk dapat menstimulasi peningkatan interaksi dari hubungan donor hingga kemitraan sebuah negara.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Adapun pertanyaan penelitian ini adalah bagaimana diplomasi bencana Jepang ke Bhutan pada tahun 2015-2019?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis diplomasi bencana Jepang di Bhutan pada tahun 2015 -2019

1.5 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan literatur dan informasi dalam kajian studi ilmu Hubungan Internasional dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya sesuai aturan yang berlaku.
2. Penelitian ini bermanfaat bagi pengetahuan mengenai kebijakan luar negeri dan bantuan-bantuan yang diberikan Jepang terhadap usaha diplomasi bencana yang dilakukan Jepang ke negara Bhutan

1.6 Studi Kepustakaan

Dalam menganalisa permasalahan yang telah dijabarkan, peneliti menggunakan sumber sebagai acuan dalam menjelaskan fenomena dan membantu menganalisis proses dan hasil yang ingin dicapai oleh peneliti. Penelitian pertama yang digunakan adalah artikel jurnal yang berjudul *Diplomasi Bencana, Sejarah, Peluang dan Kerja sama Internasional* oleh Ratih Herningtyas dan Suwardono dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang menjelaskan tentang konsep diplomasi bencana dan menjabarkan cara dan teknik pemakaian kesempatan dan peluang yang ada saat bencana terjadi yang mungkin digunakan untuk kepentingan nasional negara korban maupun negara simpati korban bencana yang berpengaruh dalam pengembangan hubungan bilateral dan multilateral antar negara dan kawasan.

Literatur selanjutnya, yakni penelitian berjudul *Greek-Turkish Rapprochement: The Impact Of Disaster Diplomacy* oleh James Ker-Lindsay¹⁹ yang menuliskan tentang pandangan pemulihan hubungan Yunani-Turki tahun 1999 yang merupakan hasil langsung dari kolaborasi setelah gempa bumi yang melanda kedua negara tahun itu. Artikel ini memberikan penjelasan rinci tentang upaya di tingkat pemerintah dan non-pemerintah dalam mengurangi dampak bencana dan menjabarkan dampak dari dua peristiwa bencana tersebut pada persepsi publik tentang 'musuh' dan pada hubungan bilateral kedua negara. Lindsay menolak pandangan terhadap asumsi bahwa upaya diplomatik harus dikaitkan secara kausal dengan terjadinya bencana. Sebaliknya, Lindsay menegaskan bahwa bencana mungkin memiliki efek berlipat ganda dan melegitimasi pada pemulihan hubungan diplomatik.

Dalam temuan yang disajikan oleh Lindsay, diplomasi bencana merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi interaksi sebuah negara dengan negara lain, tetapi pada studi kasus yang disajikan oleh James, terdapat beberapa peristiwa yang kemudian kembali melemahkan pemulihan hubungan antara dua negara terlibat dan malah memberikan permasalahan yang baru. Interaksi dalam sebuah diplomasi bencana harus diikuti dengan upaya-upaya yang positif disertai dengan dampak yang positif, baik itu secara normatif maupun pada diplomatik sebuah negara. Perbedaan dengan penelitian ini adalah adanya permasalahan yang tidak diduga sebelumnya oleh Turki dan Yunani dalam melakukan diplomasi bencana sehingga dampak yang ditimbulkan adalah sebaliknya.

¹⁹James Ker-Lindsay (2000) *Greek-Turkish rapprochement: The impact of disaster diplomacy?*, Cambridge Review of International Affairs, 14:1, 215-232

Studi pustaka selanjutnya adalah literatur *US-Philippines Military Relations After the Mt Pinatubo Eruption in 1991: A Disaster Diplomacy Perspective* oleh Jean-Christophe Gaillard, Ilan Kelman and Ma. Florina Orillos²⁰ membantu menjelaskan bagaimana pemerintah Filipina dan AS mendekati negosiasi untuk memperbarui sewa fasilitas militer AS di Filipina dalam konteks dua pangkalan yang dirusak oleh letusan gunung berapi. Dengan menggunakan konsep diplomasi bencana, Penelitian ini selanjutnya membahas enam pertanyaan dasar diplomasi bencana untuk studi kasus ini melalui pertanyaan utama yakni seberapa besar pengaruh letusan Gunung Pinatubo tahun 1991 terhadap hubungan antara kedua negara tersebut.

Dalam penelitian ini, temuan yang didapat adalah bahwa kegiatan terkait bencana akibat letusan Gunung Pinatubo memiliki dampak jangka pendek pada diplomasi AS-Filipina. Dampak ini terlihat dalam konteks koneksi signifikan yang sudah ada, dilihat melalui hubungan militer AS-Filipina yang sudah lama ada, terkait meningkatnya pola hubungan tersebut. Meskipun dilihat dari hubungan dalam waktu yang panjang, faktor-faktor non-bencana memiliki dampak yang lebih signifikan terhadap diplomasi militer AS-Filipina daripada bencana Gunung Pinatubo, tetapi isu ini menambah daftar studi kasus yang dampak diplomasinya terbatas, seperti diplomasi bencana ini.

Studi kepustakaan selanjutnya yakni, *Disasters and International Cooperation: Case Study of the October Earthquake*²¹ oleh Nabiha Gul and Sanam Noor yang berfokus pada tren baru dalam kerja sama terkait bencana, serta

²⁰ Jean-Christophe Gaillard, Ilan Kelman and Ma. Florina, *US-Philippines Military Relations After the Mt Pinatubo Eruption in 1991: A Disaster Diplomacy Perspective*, *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 8, No. 2 (2009), pp. 301-330

²¹ Nabiha Gul and Sanam Noor, *Disasters and International Cooperation: Case Study of the October Earthquake*, *Pakistan Horizon*, Vol. 59, No. 4, *Pakistan Earthquake*, 2005, pp. 69-87

penjabaran singkat membahas sejarah upaya kelembagaan di bidang ini dengan studi kasus gempa bumi 8 Oktober 2005 di Pakistan secara rinci sebagai contoh kolaborasi internasional yang erat dalam situasi pascabencana. Dalam studi pustaka ini, dijelaskan bagaimana diplomasi bencana yang dilakukan oleh negara-negara dan NGO untuk menciptakan hubungan dengan Negara Pakistan melalui kerja sama pasca kebencanaan. Penelitian ini membantu penulis dalam memahami bagaimana konflik ketegangan politik dapat diturunkan melalui kerja sama yang bersifat normatif seperti India dan Pakistan, serta bagaimana Kuba dapat mendekatkan diri pada Pakistan melalui bantuan asistensi kebencanaan yang telah dialami oleh Kuba untuk membuka hubungan diplomatik yang hingga kini terus diupayakan.

Studi kepustakaan selanjutnya adalah *Disaster Relief as a Political Tool: Analysing Indian and Chinese Responses after the Nepal Earthquakes* oleh Bibek Chand²² dengan memfokuskan pada respon antara China dan India kepada Nepal dalam memperbaiki relasi dengan Negara Nepal dan menstabilkan pengaruh negara baik di kawasan maupun terhadap Nepal sendiri. Studi kepustakaan ini membantu penulis dalam memahami motif dan upaya yang dilakukan dalam menstabilkan pengaruh di wilayah sasaran.

Referensi selanjutnya yakni *Kerja sama Korea Selatan–Indonesia dalam Manajemen Bencana Alam (Rekontruksi Aceh Pasca Tsunami Samudera Hindia)*²³ oleh Ady Muzwardi yang memaparkan gambaran bagaimana kerja sama Indonesia dengan Korea Selatan dalam penanganan bencana alam yang mana

²²Bibek Chand, *Disaster Relief as a Political Tool: Analysing Indian and Chinese Responses after the Nepal Earthquakes*, *Strategic Analysis*, 2017 41:6, 535-545

²³Ady Muwardi “Kerja sama Korea Selatan–Indonesia dalam Manajemen Bencana Alam (Rekontruksi Aceh Pasca Tsunami Samudera Hindia)”. *eJournal Ilmu Hubungan Internasional* 5 (2), 2016: 189-191

dapat dijadikan media kerja sama yang kuat bagi kedua negara sebagai bentuk hubungan transnasional. Dalam referensi ini, beliau menyimpulkan bahwa koordinasi dalam rekonstruksi Aceh menjadi harmonisasi hubungan diplomatik kedua negara. Dalam penelitian penulis, referensi ini dijadikan media acuan dalam mengidentifikasi bagaimana diplomasi bencana diterapkan di sebuah negara sasaran, contoh pada kasus ini adalah Jepang dan Bhutan.



1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Diplomasi Bencana

Diplomasi secara umum dapat diartikan sebagai sebuah upaya bagi suatu negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya di tatanan masyarakat internasional.²⁴ Diplomasi bencana antar negara dapat digunakan bertujuan untuk meningkatkan *soft power* yang merupakan konsep dikemukakan oleh Joseph Nye, artinya kemampuan suatu pihak untuk memperoleh kepentingannya tanpa dengan koersi atau paksaan.²⁵ Negara menggunakan sarana diplomasi untuk meningkatkan *soft power* negaranya bergantung pada kemampuan untuk bekerja sama dan melihat potensi serta celah yang mungkin digunakan dalam mewujudkan tujuan dan kepentingan negara yang ingin dicapai. Upaya dari diplomasi tidak hanya berbentuk perundingan namun juga segala upaya hubungan internasional yang dilakukan negara tersebut.

Konsep diplomasi bencana merupakan konsep yang pada awal praktiknya lebih menekankan kerja sama pada saat bencana itu terjadi kemudian diharapkan mampu menstimulasi pembuatan hubungan kerja sama lainnya pasca bencana alam itu terjadi. Hal ini didukung ide dasar diplomasi bencana menurut Louise K. Comfort, yaitu bencana semakin menjadi permasalahan penting untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat yang diklasifikasikan sebagai masalah global, yang sangat menarik empati orang dan mendorong masyarakat internasional untuk berpartisipasi dalam mitigasi bencana.

²⁴Andi Hafitz Khanz. "Strategi Implementasi *Cool Japan* Indonesia di Sektor Hiburan". *eJournal Ilmu Hubungan Internasional* 5 (3), 2017: 889-902.

²⁵ Risky Novialdi; *Pengaruh Bencana Tsunami Terhadap Peningkatan Soft Power Diplomacy bagi Pemerintah Provinsi Aceh 2004-2015*, Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Menurut Louise, diplomasi bencana adalah fenomena peran kegiatan terkait bencana yang tidak hanya dalam urusan internasional dan hubungan internasional, tetapi juga dalam konflik politik yang melibatkan negara merdeka dan negara-negara pada level yang berbeda. Diplomasi bencana juga mencakup definisi luas tentang "bencana", tidak hanya peristiwa cepat seperti gempa bumi dan ledakan industri, tetapi juga peristiwa yang lebih tersebar dalam ruang dan waktu seperti kekeringan, epidemik, dan perubahan global.²⁶ Hal ini juga mencakup kondisi kebencanaan, perubahan iklim atau situasi lingkungan yang dapat berdampak meluas ke wilayah lainnya, bencana kronis, dan sebagainya.

Peneliti lain yang berfokus pada fungsi diplomasi bencana adalah Weizhun.²⁷ Weizhun percaya bahwa praktik diplomasi bencana memiliki pengaruh besar dan nilai-nilai aktual pada peningkatan kepentingan nasional dan internasional. Diplomasi bencana bersifat fleksibel dan beraneka ragam namun tidak pasti dan ada beberapa batasan dalam proses praktik diplomatik. Diplomasi bencana juga dapat mempromosikan peran sebagai negara yang bertanggung jawab dan kuat.

Berdasarkan jbaran tersebut disimpulkan bahwa diplomasi bencana adalah konsep yang melihat bagaimana dan mengapa kegiatan yang terkait dengan bencana (mitigasi, pencegahan, tanggapan, dan pemulihan) berpengaruh dalam menyelesaikan konflik negara ataupun instrumen lainnya dan mendukung perdamaian (menerapkan nilai-nilai kemanusiaan, menstimulasi interaksi norma, dan sebagainya) serta mempengaruhi hubungan interaksi antar negara terlibat seperti hubungan bilateral maupun dalam rezim internasional.

²⁶ Louise K. Comfort, "Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?", *Disaster Journal*, 2002

²⁷ Weizhun M, *The Apocalypse of the Indian Ocean Earthquake and Tsunami*. *World Politics and Economy*

Tujuan dari diplomasi bencana adalah untuk mengatasi ketegangan politik dan konflik lain yang belum terselesaikan di tingkat nasional dan internasional. Dengan kata lain, bencana adalah salah satu elemen yang dapat diangkat menjadi isu yang diharapkan meningkatkan kerja sama timbal balik dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu, diplomasi bencana memungkinkan negara-negara memiliki kerja sama internasional intensif yang buruk dan pasif atau terlibat dalam konflik politik tetapi mengalami risiko bencana yang tinggi, untuk memperkuat kemitraan global dalam meminimalkan korban dan kerusakan dalam terjadinya bencana. Sebagai contoh, Indonesia, Tiongkok dan Jepang yang memiliki jenis bencana serupa seperti gempa bumi, tsunami dan letusan gunung berapi lebih memilih untuk meningkatkan hubungan yang menguntungkan dalam hal pengetahuan kajian gempa.²⁸ Studi Kelman semakin menunjukkan fungsionalitas diplomasi bencana alam yang menunjukkan bahwa bencana alam juga dapat dikelola untuk menjadi ruang bagi peningkatan kerja sama politik, ekonomi, sosial budaya yang lebih luas. Negara-negara yang tergolong sebagai daerah yang rawan bencana atau potensial mengalami bencana alam, yang sebelumnya tidak melakukan kerja sama yang intensif, bahkan cenderung bermusuhan secara politik, kemudian memilih melakukan kerja sama untuk mengurangi resiko dan dampak bencana.²⁹

Artinya, bukti dari studi diplomasi bencana menunjukkan bahwa tujuan kegiatan yang berhubungan dengan bencana tidak selalu menciptakan peluang diplomatik baru, tetapi memungkinkan untuk memicu tindakan diplomatik. Kesimpulan ini berlaku untuk semua kegiatan terkait bencana, termasuk sebelum

²⁸ in Weizhun, M. and Q. Tianshu. 2005. *"Disaster Diplomacy: A New Diplomatic approach?"*. Shanghai Institute For International Studies International Review, Spring 2005, pp. 111-124

²⁹Kelman, Ilan.2002. *"Disaster Diplomacy How Disasters Affect Peace and Conflict"*. Routledge. 2011, hal: 5

bencana (pengurangan risiko bencana, termasuk pencegahan, perencanaan, adaptasi, mitigasi, kesiapan, dan kesiapsiagaan), selama bencana (respons, manajemen krisis, dan manajemen darurat), dan setelah sebuah bencana (pemulihan dan rekonstruksi).

Diplomasi bencana memiliki 3 tingkatan dampak, yaitu; jangka pendek, jangka panjang, dan efek sebaliknya yang didapatkan dari diplomasi tersebut. Hasil jangka pendek adalah dimana hasil dari diplomasi menghasilkan penyelesaian atau jalan baru bagi pihak yang berkonflik atau terkena bencana, hasil jangka panjang yaitu menghasilkan prasangka yang baik yang kemudian memudahkan proses diplomasi dilakukan dan dapat menstimulasi kerja sama dibidang diluar kebencanaan. Hubungan yang terjadi antar aktor dalam keadaan bencana dapat menciptakan diplomasi. Dalam jangka pendek (1 minggu atau 1 bulan) dampak diplomasi yang terkait aktivitas penanggulangan bencana dapat berakibat terciptanya hubungan positif. Adanya pembentukan lembaga rekonsiliasi merupakan bagian dari diplomasi baik negosiasi formal, hal inilah yang kemudian merupakan efek jangka panjang.³⁰ Efek sebaliknya yaitu hasil dari diplomasi bencana yang dilakukan tidak menghasilkan apapun untuk mempererat hubungan antar negara atau wilayah terlibat bencana atau konflik, hal ini biasanya dikenal dengan bantuan kemanusiaan saat bencana terjadi dan tidak memiliki hubungan damai atau kedekatan yang berkesinambungan pasca konflik atau bencana terjadi. Dampak ini yang kemudian membantu menentukan sikap dan menganalisa bagaimana diplomasi bencana memiliki pengaruh dalam sebuah hubungan bilateral negara, kawasan, maupun hubungan multinasional.

³⁰ Kelman, I. 2007. "Disaster Diplomacy: Can Tragedy Help Build Bridges Among Countries?" UCAR Quarterly, Fall 2007, hal: 6.

Hal yang membedakan diplomasi bencana dengan diplomasi kemanusiaan yakni diplomasi bencana mengangkat isu lingkungan yang kemudian dapat berdampak pada stabilitas sebuah negara, karena infrastruktur dan pembangunan adalah hal yang menunjang kemampuan negara dalam menjalankan kewajibannya yakni menyejahterakan, dan memberikan keamanan. Sedangkan diplomasi kemanusiaan berbasiskan isu sosial dan kebudayaan, dan manusia sebagai objek prioritasnya.³¹ Hal ini berbeda karena fokus kajian atau tujuan dari dua konsep ini terletak pada pelaku diplomasi, dan tujuan yang mengiringi fenomena diplomasi ini.

Dalam jurnal berjudul *Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts*, para peneliti didalamnya yakni David Callaway, Eugene S. Yim, Colin Stack, Frederick M. Burkle Jr menyatakan bahwa diplomasi bencana mencakup beragam instrument yang bekerja seperti akar rumput, juga melalui intervensi diberbagai sektor terkait, dan agenda kebijakan kesehatan / politik pemerintah. Diplomasi bencana yang berhasil adalah yang dibangun berdasarkan identifikasi kepentingan bersama di dalam masyarakat dan negara yang menghadapi peristiwa bencana sembari melakukan atau menyusun strategi baru untuk meningkatkan hasil dalam darurat kemanusiaan diterapkan.³² Dalam diplomasi bencana adanya instrumen yang digunakan yakni seperti adanya pemberian bantuan, kerja sama teknologi, dana hibah maupun lewat mitigasi kebencanaan seperti pembangunan yang melibatkan para ahli dari negara donor.

³¹Marioan Harof-Travel, The Humanitarian Diplomacy of International International Committee of Red Cross, Prancis, *International Relations* No.21, Januari 2005, hal 71-89

³² Callaway, David W., et al. "Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts." *Disaster medicine and public health preparedness* 6.1 (2012): 53-59.

Hal ini tergantung ada kesepakatan dari kebutuhan dan kapasitas dari negara donor dan negara penerima donor.

Tindakan yang dilakukan di setiap tingkat menciptakan peluang dan mempengaruhi kendala dan resiko pada tindakan yang mungkin dilakukan di tingkat lain. Salah satu karakterisasi utama adalah perbandingan antara diplomasi bencana pasif dan aktif. Perbedaan ini menunjukkan bagaimana dan kapan diplomasi bencana dapat ditindaklanjuti (aktif) dibandingkan dengan proses diplomasi bencana yang terjadi tanpa aktor diplomatik ketahui akan hal tersebut tetapi aktivitas ini memiliki potensi (pasif). Dalam diplomasi bencana yang aktif, para pelaku dapat menciptakan peluang untuk diplomasi bencana, misalnya, dengan bekerja sama dengan media atau melobi pemerintah untuk memastikan bahwa hubungan internasional membaik melalui kerja sama yang terkait dengan bencana. Dalam diplomasi bencana pasif tidak ada yang disengaja antar hubungan antara kegiatan terkait bencana dan kegiatan diplomatik.

Untuk menjawab dari pertanyaan penelitian, penulis menggunakan pendekatan tahapan diplomasi bencana yakni 1) *Disaster Mitigation* atau mitigasi bencana; 2) *Planning/ Preparation*; 3) *Response* atau diidentifikasi sebagai perilaku dari pejabat pemerintahan atau pelaku diplomasi; 4) *Recovery Phase* yakni tahap perbaikan.³³ Tahap mitigasi adalah tahap dimana negara terlibat atau aktor terlibat memiliki kesamaan nilai dan ancaman yang memerlukan adanya aksi dalam meminimalisir resiko dari ancaman tersebut, dapat dipraktekkan melalui kerja sama, atau negara terlibat sama-sama memiliki tingkat resiko yang sama pada bencana umum, seperti bencana alam dan resiko pemanasan global.

³³ Callaway, David W., et al. "Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts." *Disaster medicine and public health preparedness* 6.1 (2012): 53-59.

Mitigasi awalnya dilakukan dengan menurunkan tim penelitian atau darurat tanggap dalam mengidentifikasi saat bencana terjadi maupun belum terjadi (penelitian terhadap resiko).

Tahap persiapan atau Planning adalah tahap dimana negara pemberi dan penerima donor melakukan pemrosesan data yang didapat melalui penelitian dan riset pada wilayah sasaran, kemudian melakukan proyek yang merupakan stimulant dalam menciptakan kesempatan,³⁴ Misalnya adanya pelatihan bersama, pertukaran pelajar atau non akademis, dan penilaian kerentanan bahaya pada level multinasional yang dapat memupuk hubungan antar pemerintah dan dapat mengontrol kondisi atau proses yang memfasilitasi atau menghambat respons pascabencana yang dilakukan.

Tahap response adalah tahap dimana adanya respon dari kedua negara terlibat yang dapat mendukung jalannya diplomasi bencana dilakukan. Tahap respon diisi dengan data reaksi yang dilakukan oleh pemerintahan, penggiat rezim, kementerian dan pelaku kenegaraan lainnya yang bersifat mendukung atau berisikan harapan-harapan bagi kedua negara tersebut, dalam penelitian ini adalah Jepang dan Bhutan. Hal ini dapat berupa gagasan, dan orang-orang yang membawa nilai dan pengalaman bersama yang memberi energi atau dorongan interaksi di antara unit-unit individu atau kelompok. Pelaku negara biasanya melakukan diplomasi bencana dengan tujuan kemanusiaan dan pemberian bantuan atas dasar kemanusiaan. Pemberian bantuan ini dapat membantu negara mencapai tujuannya dalam citra maupun relasi. Adanya pemberian bantuan seperti asistensi

³⁴ Callaway, David W., et al. "Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts." *Disaster medicine and public health preparedness* 6.1 (2012): 53-59.

pra atau pasca bencana dinilai sebagai dorongan pengakuan bahwa sebuah negara memiliki kapasitas dalam menyelesaikan masalah bencana dengan baik.³⁵

Tahap *Recovery Phase* adalah tahap dimana isu kebencanaan yang dilakukan oleh negara terlibat mengalami perkembangan di bidang yang lebih luas, misalnya seperti rekonstruksi bangunan anti gempa, mempersiapkan asistensi sektor ekonomi, pengembangan sumber daya dan potensi, sehingga pada tahap ini juga dapat menunjukkan keberhasilan dari asistensi bencana dan diplomasi bencana yang dilakukan hingga berdampak pada pertumbuhan hubungan begara terlibat³⁶.

Dari tahapan-tahapan tersebut, dapat diidentifikasi upaya yang dilakukan oleh Jepang ke beberapa klasifikasi yang telah di tentukan oleh model konsep Callaway dan tim. Namun agar efektif, model ini membutuhkan keterlibatan yang signifikan antara upaya diplomatik yang dilakukan sejalan dengan kepentingan negara tersebut. Selain itu, model konsep ini membutuhkan tujuan yang ingin dicapai oleh negara pelaku, badan penelitian khusus, dan mekanisme formal untuk dampak jangka pendek, menengah, dan program jangka panjang yang ingin dicapai karena dapat dijadikan data awal dari dilakukannya diplomasi bencana.³⁷

Untuk membantu menjelaskan partikel proses yang dilakukan, penelitian ini digunakan untuk menjawab bagaimana diplomasi bencana dilakukan bertahap secara sistemik dan bagaimana semua unsur tersebut dapat saling mendukung diplomasi bencana yang dilakukan agar dapat berhasil.

³⁵Kelman, Ilan .2002. *"Acting in Disaster Diplomacy"*. Routledge

³⁶ Louis K.Comfort – Holland 1995 dikutip dari *Disaster Diplomacy, How Disasters Affect Peace and Conflict* oleh Ilan Kelman 2012

³⁷ Callaway, David W., et al. "Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts." *Disaster medicine and public health preparedness* 6.1 (2012): 53-59.

1.8 Metodologi penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan bentuk metode kualitatif dan jenis penelitian eksplanatif dengan teknik studi literatur, dimana pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data-data sekunder berupa data-data yang telah membahas mengenai fakta-fakta konkrit yang menunjukkan adanya interaksi dan upaya oleh Jepang dalam melakukan diplomasi bencana ke Bhutan lewat isu kebencanaan dan kerentanan akan bencana yang dialami oleh Bhutan.

1.8.2 Batasan Masalah

Pemberian batasan masalah dimaksudkan agar penelitian bersifat lebih spesifik, jelas dan terarah, serta untuk menghindari terjadinya penyimpangan pengkajian pokok permasalahan. Objek penelitian ini ialah Upaya diplomasi bencana yang dilakukan oleh Jepang ke Bhutan. Dalam memperjelas kajian penelitian ini, maka penulis menggunakan batasan penelitian. Di dalam penelitian ini penulis akan berfokus kepada indikator-indikator yang melekat pada konsep diplomasi bencana yakni pada tahun 2015 sampai 2019 dikarenakan penelitian ini dimulai pada pasca gempa yang terjadi tahun 2015 dan sesuai dengan hasil evaluasi kerangka kebijakan asistensi ODA Jepang pada tahun 2015. Lebih lanjut peneliti ingin meneliti upaya Jepang dalam menangani resiko bencana di Bhutan sebagai salah satu instrumen kebijakan yang menjadi target pengimplementasian kebijakan diplomasinya.

1.8.3 Tingkat dan Unit Analisa

Kegunaan dari alat tingkat dan unit analisa ialah untuk mempedomani penulis dalam melakukan sebuah penelitian di hubungan internasional, sebab

tanpa adanya tingkat dan unit analisis, kefokusannya yang ingin diteliti dan dielaborasi dari penelitian ini tidak dapat dijamin. Penulis menggunakan tingkat dan unit analisa untuk pembahasan isu ini dikarenakan akan membantu untuk pedoman dan bimbingan dalam menjelaskan fenomena dalam hubungan internasional.

Unit analisa dalam penelitian ini ialah negara Jepang, sebab ialah objek yang menerapkan upaya diplomasi tersebut. Unit eksplanasi yang dikemukakan ialah upaya yang dilakukan Jepang terhadap isu bencana di Bhutan melalui serangkaian kegiatan. Tingkat analisa dalam penelitian ini adalah negara, sebab Jepang merupakan aktor utama dalam melakukan upaya diplomasi.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini ialah dengan memanfaatkan data *sekunder* yakni didapatkan dengan mengakses website resmi Kedutaan Besar Jepang (*mofa.go.jp*) yang membawahi penerapan kebijakan *Disaster reduction and relief* terhadap pengembangan hubungan diplomatik Jepang, laporan kementerian luar negeri Bhutan dan manajemen bencana Bhutan, laporan dari lembaga kebencanaan global baik privat maupun publik, mengakses forum berita dan laporan mengenai asistensi yang dilakukan oleh Jepang, kritik dan review yang dilakukan para ahli yang merilis laporan dan jurnal ilmiah mengenai isu terkait. Data ini di dapatkan melalui *search engine* Google dengan keyword *Bhutan, Jepang, Asistensi, ODA, diplomasi bencana, kerja sama Jepang Bhutan, kemitraan*

pembangunan, dan di ubah kedalam bahasa inggris pada rentang waktu 2015 hingga 2019.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis merupakan cara yang dipakai untuk menemukan dan memberi arti pada serangkaian data dalam penelitian ini.³⁸ Ada 4 tahapan dalam melakukan analisis data³⁹:

1. Pengumpulan Data

Hal pertama yang harus dilakukan dalam analisis data adalah pengumpulan berbagai dokumen atau sumber lainnya berdasarkan kategorisasi yang sesuai dengan masalah penelitian yang kemudian dikembangkan dengan pencarian data lainnya. Pada penelitian ini peneliti mengumpulkan data-data yang memperlihatkan interaksi antara Jepang dan Bhutan sebelum dan sesudah diplomasi bencana dilakukan, seperti pada laporan hasil asistensi ODA, jurnal penelitian geologi di Bhutan, laporan kunjungan diplomatik dan agendanya, melalui badan riset kebencanaan, menggunakan sumber berita, artikel jurnal yang membahas Jepang, Bhutan maupun kebencanaan.

2. Reduksi Data

Suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga simpulan final dapat ditarik dan diverifikasi. Dari hasil pengumpulan data, peneliti akan memilih data yang relevan dengan tahun batasan perumusan penelitian, tahapan negosiasi, sumber yang memuat interaksi Jepang dan Bhutan serta wilayah yang relevan dengan penelitian yaitu Asia Selatan.

³⁸,Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, pustaka LP3S. Jakarta .1994

³⁹Matthew B. Miles, A. Michael Huberman and Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook Edition*

3. Penyajian Data

Data disajikan melalui Bab – bab yang menjelaskan bagian-bagian dari tahap analisis data yang dilakukan. Kondisi dan nilai – nilai yang sama dijabarkan pada Bab 2, selanjutnya data tentang kebijakan asistensi yang dilakukan oleh Jepang, dijabarkan di Bab 3. Hal – hal terkait tahapan diplomasi bencana dan proses yang dilakukan oleh Jepang dijabarkan di Bab 4 serta perkembangan hubungan kemitraan yang terjadi antara Jepang dan Bhutan di sampaikan pada bagian akhir pada Bab 4.

4. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan ditarik berdasarkan rangkuman yang dapat menjawab pertanyaan penelitian. Kesimpulan berisikan rangkuman singkat dari hasil analisis yang terdapat pada bab 4 serta pernyataan tahap penanganan bencana mana yang paling banyak melibatkan aktivitas diplomasi bencana.

Kesimpulan berupa jawaban dari pertanyaan penelitian. Dimana pada penelitian ini pertanyaan penelitian peneliti adalah “bagaimana diplomasi bencana Jepang - Bhutan 2015 - 2019” yang mana menjelaskan tahap secara singkat.



1.9 Sistematika Penulisan

Bab 1 : Pendahuluan

Bagian ini meliputi latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran yang berisikan penggunaan teori dan konsep, metodologi penelitian yang terdiri atas pendekatan dan jenis penelitian, batasan masalah, tingkat dan unit analisa, teknik pengumpulan data serta teknik pengolahan dan analisis data, dan sistematika penulisan.

Bab 2 : Signifikansi Bhutan Bagi Jepang

Bagian ini meliputi faktor - faktor yang mempengaruhi kepentingan Jepang dalam pengimplementasian kebijakannya di Bhutan. Kondisi Bhutan yang mendorong Jepang dalam memberikan bantuan kebencanaan melalui ODA - JICA

Bab 3 : Kebijakan Diplomasi Bencana Jepang

Bagian ini meliputi bagaimana kebijakan Diplomasi Bencana lahir dan target dari pengimplementasiannya

Bab 4 : Analisis Diplomasi Bencana Jepang lewat ODA - JICA di Bhutan

Bagian ini meliputi analisis tentang upaya, tahapan dan proses diplomasi bencana Jepang yang mengalami perkembangan secara dinamis setelah pengaruh akan Jepang di negara Bhutan.

Bab 5 : Kesimpulan dan Saran

Bagian ini berisikan kesimpulan dan saran dari penelitian ini.

