

# BANTUAN KEMANUSIAAN DAN PERTOLONGAN BENCANA (HADR) SEBAGAI ALAT DIPLOMASI AMERIKA SYARIKAT DI ASIA TENGGARA

## HUMANITARIAN ASSISTANCE AND DISASTER RELIEF (HADR) AS THE UNITED STATES OF AMERICA'S DIPLOMATIC TOOL IN SOUTHEAST ASIA

Mohd Sarif Hassan dan Ravichandran Moorthy<sup>1</sup>

### Abstract

This article analyses how the United States (US) uses Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) initiatives as a strategic diplomatic tool to advance their 'Pivot to Asia' or rebalancing policy in the Southeast Asian region. The article argues that HADR is a more benevolent soft power strategy that can improve US relations with regional states, while keeping the bigger powers in check. This soft power strategy is less threatening and promotes a humanitarian touch to military deployment. To elucidate this argument, the discussion is divided into four sections. The first part of the article gives an introduction to the factors that influence the US HADR approach. The second examines the perceptions and reactions of Southeast Asian countries and China to this approach. The third examines the implications of this initiative to the region, in terms of regional stability, cooperation among the countries, and local capacities toward disasters preparedness. Finally, the article analyses how HADR advances US interests in the region.

**Key words:** Humanitarian assistance, Disaster relief, Diplomacy, Soft power, Regional stability

### Pengenalan

Rantau Asia Tenggara merupakan di antara kawasan yang paling terdedah dengan risiko kejadian bencana alam berbanding kawasan lain di dunia kerana terletak dalam lingkaran *Ring of Fire*.<sup>2</sup> Mengikut laporan daripada *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* menyatakan bahawa kawasan Asia Tenggara terutama di Indonesia dan Filipina telah merekodkan jumlah bencana alam paling banyak di antara tahun 2004 hingga tahun 2013 iaitu sebanyak 527 kejadian melibatkan kematian seramai 354,293 orang berbanding dengan *subregions* lain (UNESCAP 2014).

Di antara bencana yang dicatatkan berlaku dalam tempoh tersebut dan paling diingati oleh masyarakat dunia adalah peristiwa gempa bumi berskala 9.1 richter yang mengakibatkan tsunami di sekitar Lautan Hindi pada 26 Disember 2004. Kejadian ini telah meninggalkan kesan kemusnahan sangat dahsyat kepada dua buah negara Asia Tenggara iaitu Indonesia dan Thailand serta negara-negara lainnya seperti Sri Lanka, India dan Maldives sehingga mengorbankan lebih daripada 250,000 orang manakala dua juta orang lagi kehilangan tempat tinggal (Capie 2015). Banyak negara termasuk pertubuhan-pertubuhan serantau dan antarabangsa telah bertindak pantas menghulurkan bantuan atau misi kemanusiaan ke kawasan-kawasan terjejas akibat bencana berkenaan.

Sebagai negara kuasa besar, Amerika Syarikat (AS) bersama-sama komuniti dunia yang lain tidak ketinggalan melaksanakan operasi bantuan kemanusiaan apabila bekas Presiden George W. Bush telah mengarahkan supaya tentera AS mengatur gerak pelbagai aset pertahanan ke kawasan terlibat bencana di bawah satu misi khas yang dinamakan *Unified Assistance Operation*. Menjelang bulan Januari 2005, sebanyak 24 buah kapal perang dan pesawat udara termasuk 12,000 orang anggota tentera AS telah terlibat secara langsung melaksanakan misi bantuan termasuk operasi mencari dan menyelamatkan sehingga boleh digambarkan sebagai misi kemanusiaan terbesar dalam sejarah (Thomas & Fritz 2006). Usaha berterusan AS mempromosikan pendekatan bantuan kemanusiaan dan pertolongan bencana atau *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* (HADR) di rantau Asia Tenggara sentiasa menjadi keutamaan pentadbiran Washington bagi mengembalikan semula pengaruh kuasa besar itu dalam mendepani perubahan landskap keselamatan serantau yang diwarnai dengan kebangkitan kuasa ekonomi dan ketenteraan China. Mengambil kira peranan yang dimainkan oleh AS dalam mencapai matlamat tersebut, Washington berusaha untuk membina kerjasama lebih rapat dengan Beijing dan pada masa sama meningkatkan hubungan dengan negara-negara serantau terutama di kawasan Asia Tenggara. Walaupun ia nampak begitu sukar untuk dicapai memandangkan kedua-dua negara AS dan China mempunyai *national interest* masing-masing di rantau tersebut tetapi masih terdapat satu titik persamaan yang boleh merealisasikan kerjasama strategik kedua-dua negara bersama negara-negara di rantau Asia Tenggara melalui pendekatan HADR.

Melalui polisi baharu di bawah pengganti Bush, Presiden Barack Obama telah memperkenalkan strategi *Pivot to Asia* atau *rebalancing* AS daripada fokus terhadap kempen *Global War on Terrorism* (GWOT) sejak tragedi 9/11 terutama di rantau Timur Tengah kepada mengembalikan semula pengaruh kuasa besar dunia itu ke rantau Asia Pasifik. Kehadiran semula kuasa AS ke rantau ini sudah tentu membawa kesan yang signifikan dalam mewujudkan hubungan yang lebih erat dengan negara-negara Asia Tenggara di samping menjaga keharmonian dengan kuasa besar Asia iaitu China. Pentadbiran Washington sering kali menekankan polisi ini lebih kepada semangat kerjasama dan persefahaman serta membendung berlakunya konflik ketenteraan yang berpotensi menggugat kestabilan rantau secara keseluruhannya. Menyedari kepentingan rantau Asia Tenggara begitu strategik kepada kuasa AS, pentadbiran Presiden Obama melihat pendekatan HADR memberikan platform terbaik bagi mengukuhkan lagi kedudukan kuasa besar itu dalam aspek melibatkan kerjasama politik dan ketenteraan di rantau berkenaan. Ditambah pula dengan peruntukan dan belanjawan pertahanan AS yang semakin terhad serta persaingan untuk mendapatkan sumber, HADR merupakan di antara strategi *soft power* paling berkesan dalam menjalinkan kerjasama keselamatan sama ada bilateral mahupun multilateral di samping menyokong peranan AS sendiri menjadi peneraju serta *key player* dalam pelbagai operasi bantuan kemanusiaan di rantau Asia Tenggara sejak dahulu lagi.

Artikel ini mengupas tindakan AS yang menggunakan HADR sebagai alat diplomasi serampang dua mata bagi mewujudkan kerjasama strategik dengan China dan dalam masa yang sama melibatkan diri secara aktif dengan negara-negara rantau Asia Tenggara melalui empat bahagian perbincangan. Bahagian pertama memberikan pengenalan tentang faktor-faktor yang mendorong AS menggunakan pendekatan HADR berbanding strategi lain bagi mencapai kepentingan nasional kuasa besar itu di rantau ini. Bahagian kedua melihat sejauh manakah persepsi dan tindak balas di kalangan negara-negara Asia Tenggara termasuk China terhadap pendekatan HADR yang digunakan oleh Washington. Kejadian bencana alam pada skala besar yang sering melanda rantau Asia Tenggara sejak kebelakangan ini telah memberikan peluang terbaik kepada AS untuk melaksanakan operasi HADR secara lebih aktif serta mengukuhkan pengaruhnya di rantau ini. Seterusnya bahagian ketiga mengkaji strategi HADR oleh AS ini berpotensi membawa implikasi serta mempengaruhi iklim persekitaran Asia Tenggara meliputi tiga peringkat iaitu kestabilan rantau, kerjasama di antara negara terlibat dan keupayaan masyarakat terhadap bencana. Bahagian keempat merumuskan kerelevanan pendekatan HADR dalam menyokong serta selari dengan polisi *Pivot to Asia* yang ditekankan oleh pentadbiran Presiden Obama.

## HADR Sebagai Alat Diplomasi Amerika Syarikat

Sejak dua dekad yang lepas, tentera AS telah terlibat dan mengambil bahagian lebih daripada 40 operasi HADR di sekitar rantau Asia Pasifik dan menjadikannya salah satu bidang kerjasama ketenteraan yang paling cepat berkembang (Moroney 2013). Kebanyakan operasi HADR oleh AS di rantau Asia Pasifik lebih tertumpu di sekitar Asia Tenggara memandangkan dalam tempoh sedekad yang lalu (2005-2015) kejadian bencana kerap melanda kawasan ini. Walaupun dibayangi oleh pelbagai isu keselamatan dan pertindihan wilayah di antara beberapa negara Asia Tenggara seperti Filipina, Vietnam, Malaysia dan Brunei dengan China terutama melibatkan kawasan Laut China Selatan, kehadiran AS dilihat sedikit sebanyak boleh membawa keseimbangan serta meredakan ketegangan yang berlaku. Oleh sebab itu, AS berusaha untuk mengelakkan berlakunya sebarang konflik ketenteraan seperti yang digariskan dalam strategi *Pivot to Asia* di samping mengajak negara-negara di rantau tersebut bekerjasama dan menjalin persefahaman dalam menyelesaikan pelbagai isu terutama pengurusan bencana. Maka pentadbiran Washington melihat pendekatan HADR sebagai mekanisme terbaik bagi merealisasikan hasrat tersebut dengan lima faktor utama telah dikenal pasti mempengaruhi tindakan kuasa besar itu berbanding pendekatan lain seperti berikut:

Faktor pertama ialah kepentingan HADR sebagai dasar atau polisi AS. Walaupun angkatan tentera AS telah terlibat secara langsung dengan pelbagai misi bantuan bencana dan kemanusiaan di seluruh dunia sejak abad ke-19 lagi, namun pendekatan HADR ini semakin mendapat tumpuan dan diiktiraf sebagai salah satu teras utama peranan ketenteraan AS di bawah dasar pertahanan AS pasca tragedi 9/11 oleh bekas Presiden George W. Bush. Ini dapat dibuktikan melalui *Quadrennial Defense Review* (QDR) 2006 yang merupakan dokumen rasmi kerajaan AS pertama meletakkan HADR sebagai aktiviti bantuan asing bersifat *non-combat* yang perlu diberikan penekanan bagi mempromosikan kestabilan dan pembangunan berterusan dalam kempen berpanjangan memerangi aktiviti terorisme (Capir 2015). Dalam dokumen rasmi terbaharu tentang strategi ketenteraan AS bertajuk *The National Military Strategy of the United States of America* yang diterbitkan pada bulan Jun 2015 ada menyatakan dengan jelas bahawa semua cabang angkatan tentera AS melibatkan darat, laut, udara, marin termasuklah pasukan pengawal pantai diberi tanggungjawab secara khusus dan efektif dalam melaksanakan operasi

bantuan kepada penduduk yang ditimpa kesusahan atau bencana di seluruh dunia. Operasi tersebut dilakukan dalam tempoh masa hanya beberapa minggu sehingga boleh menjangkau lebih lama mengikut situasi semasa yang mencerminkan tahap profesionalisme serta nilai etika yang dipegang oleh setiap anggota tentera AS (JCS 2015).

Manakala bagi rantau Asia Tenggara, tanggungjawab melaksanakan pendekatan HADR ini digalas oleh USPACOM melalui komitmen yang digariskan dalam dokumen rasmi organisasi tersebut iaitu *2013 USPACOM Strategy* dengan menggunakan tiga strategi utama iaitu membina hubungan yang kukuh dengan negara serantau seperti ASEAN, memperlihatkan kehadiran serta mengaplikasikan komunikasi yang berkesan di mana setiap strategi ini disokong oleh pelan operasi pembangunan dan kawalan di bawah *Foreign Humanitarian Assistance* (FHA) dalam mempromosikan kestabilan rantau ini (Clough et al. 2015). Pendekatan HADR yang terkandung dalam pelbagai dokumen rasmi kerajaan AS seperti dinyatakan sebelum ini telah membuktikan bahawa strategi ini mampu menjadi pemangkin dan alat diplomasi berkesan dalam meningkatkan lagi pengaruh kuasa besar itu terutama di kawasan Asia Tenggara. Operasi HADR ini juga secara tidak langsung menjadi nadi serta tulang belakang kepada keupayaan ketenteraan AS dalam bertindak balas menghadapi bencana dan krisis kemanusiaan sejagat yang disifatkan begitu kompleks di samping berupaya membina kerjasama lebih efektif di antara pelbagai aktor antarabangsa terlibat.

Faktor kedua ialah keupayaan dan pemodenan ketenteraan AS. Sehingga kini, AS merupakan satu-satunya negara yang mampu melaksanakan sebarang operasi HADR di kawasan terjejas dengan pantas dan efektif berbanding negara-negara lain memandangkan ia memiliki keupayaan aset pertahanan yang moden serta canggih. Sekiranya diperlukan, kelengkapan dan peralatan ini mampu diatur gerak bila-bila masa dan di mana sahaja melalui arahan yang dikeluarkan di USPACOM di Honolulu, Hawaii. Keupayaan tentera AS ini terbukti apabila dalam *Operasi Unified Assistance* ketika tsunami Lautan Hindi 2004, USPACOM telah menubuhkan *Joint Task Force 536* bersama-sama *Combined Support Force 536* dan *Combined Coordination Center* di Lapangan Terbang Tentera Udara Diraja Thailand, U-Tapao, Bangkok yang bertindak sebagai pusat penyelarasan operasi bantuan antarabangsa (NBR 2014). Dengan adanya aset-aset pertahanan yang canggih ini telah menjadikan operasi penyaluran bantuan bencana oleh AS termasuklah organisasi kemanusiaan antarabangsa lain semakin pantas dan efisien.

Kewujudan beberapa buah markas dan pangkalan hadapan tentera AS di sekitar negara sekutu dan Asia Tenggara juga secara tidak langsung meningkatkan keupayaan mekanisme operasi HADR di rantau berkenaan. Sebagai contoh, Tentera Laut AS telah merancang untuk menempatkan kapal baharu jenis *littoral combat ships* (LCS) di Pangkalan Laut Changi, Singapura pada penghujung tahun 2013. Pangkalan ini begitu penting sebagai hub logistik dalam menyokong operasi Tentera Laut AS di kawasan Asia Tenggara termasuklah sokongan kepada kapal-kapal induk dan pengangkut pesawat armada tentera AS. Dalam masa sama Washington telah berunding dengan pihak Manila untuk meningkatkan lagi kemudahan pangkalan udara dan lautnya yang strategik di Teluk Subic bagi kegunaan armada tentera AS. Manakala satu lagi negara Asia Tenggara iaitu Thailand telah memberikan kebenaran serta laluan kepada operasi HADR oleh AS di Lapangan Terbang U-Tapao yang boleh menampung pesawat pengangkut Tentera Udara AS jenis C-17 dan C-130 (NBR 2014). Justeru itu, tanpa kerjasama yang dimainkan oleh negara-negara Asia Tenggara tersebut dalam menyokong aset-aset pertahanan AS sudah tentu pendekatan HADR yang dijalankan oleh Washington kurang berjaya mencapai matlamat kuasa besar itu.

Faktor ketiga ialah pengaruh dana dan sumbangan AS dalam bantuan kemanusiaan antarabangsa. Berdasarkan kepada laporan yang dikeluarkan oleh *Global Humanitarian Assistance* (GHA) *Report 2015* pula menyatakan bahawa AS masih berterusan menjadi negara penyumbang

terbesar dengan 32% daripada nilai keseluruhan bantuan kemanusiaan antarabangsa pada tahun 2014 di mana ianya melebihi jumlah sumbangan daripada gabungan tiga buah negara Eropah iaitu United Kingdom, Jerman dan Sweden. Bukan itu sahaja, AS juga menyalurkan sebanyak 33% daripada purata keseluruhan sumbangan kerajaan seluruh dunia sejak daripada tempoh 10 tahun yang lalu iaitu hampir empat kali ganda melebihi nilai sumbangan oleh United Kingdom di kedudukan kedua selepas AS dalam tempoh masa yang sama (GHA 2015). Secara tidak langsung, ia mengesahkan lagi status AS sebagai kuasa ekonomi global sehingga mampu mempengaruhi serta memberikan impak terhadap misi bantuan kemanusiaan di seluruh dunia yang begitu memerlukan sumbangan dana besar dalam menjayakan setiap operasi HADR.

Dalam konteks Asia Tenggara pula, peranan AS dalam memberikan sumbangan dana bantuan kemanusiaan melibatkan operasi HADR serta pembangunan semula pasca bencana tidak dapat dinafikan telah meningkatkan kuasa diplomasi Washington di rantau berkenaan. Ini terbukti apabila ketika bencana tsunami Lautan Hindi 2004, AS menjadi penyumbang terbesar di kalangan 10 buah negara dan pertubuhan antarabangsa lain. Dana yang disumbangkan oleh AS ini disalurkan kepada lima projek utama iaitu; (i) Meneruskan operasi atau khidmat bantuan pasca bencana; (ii) Membangunkan semula kawasan kediaman; (iii) Membina semula infrastruktur awam; (iv) Menyediakan bantuan teknikal dan capacity-building untuk peringkat nasional, wilayah dan komuniti setempat dalam menghadapi bencana dan; (v) Menyokong pelan multinasional dalam mewujudkan sistem amaran tsunami Lautan Hindi. Secara keseluruhannya, projek terbesar yang dibiayai oleh AS adalah projek pembinaan semula rangkaian jalan raya utama di Wilayah Aceh, Indonesia yang paling terjejas teruk kesan bencana tsunami dengan nilai dianggarkan sebanyak USD 245 juta (Inderfurth et al. 2005).

Faktor keempat ialah kewujudan negara sekutu, iaitu Australia dan Jepun dalam menyokong HADR AS. Kehadiran semula kuasa AS di rantau Asia Pasifik di bawah pentadbiran Presiden Barack Obama telah mendapat sokongan kuat daripada dua negara sekutu rapat Washington sejak sekian lama iaitu Jepun dan Australia. Ketiga-tiga negara telah mewujudkan hubungan yang dikenali sebagai *Trilateral Security Dialogue* (TSD) pada tahun 2006 selepas pertemuan peringkat menteri di Sydney, Australia melibatkan Setiausaha Luar AS ketika itu, Condoleezza Rice dengan dua rakan sejawatnya iaitu Menteri Luar Australia, John Downer dan Menteri Luar Jepun, Taro Aso (Yuki 2015). Melalui platform TSD ini, hubungan trilateral lebih menjurus kepada kerjasama keselamatan dan ketenteraan meliputi latihan bersama, pertukaran sumber manusia, operasi pengaman, keselamatan maritim termasuklah misi HADR di rantau Asia Pasifik. Menurut H.D.P. Envall dalam artikel bertajuk *Community Building in Asia? Trilateral Cooperation in Humanitarian Assistance and Disaster Relief* menyatakan pendekatan HADR sebenarnya mula diberikan perhatian oleh ketiga-tiga negara sebelum terbentuknya TSD lagi apabila pada pertengahan tahun 1990an, AS telah bersetuju untuk mengambil kira aspek bantuan bencana dan kemanusiaan sebagai salah satu elemen penting yang mendasari skop kerjasama trilateral tersebut (Yuki 2015).

Namun begitu, kejadian bencana Tsunami Lautan Hindi pada tahun 2004 telah memberikan kesan yang signifikan ke atas kerjasama AS-Australia-Jepun terhadap pendekatan bantuan bencana sehingga menyumbang kepada beberapa inisiatif baharu dalam strategi HADR di rantau Asia Tenggara. Ini termasuklah memperkasakan kesiapsiagaan negara-negara di rantau berkenaan melalui *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER). Perjanjian AADMER ini merupakan asas kepada penubuhan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management* (AHA Centre) di Jakarta, Indonesia. Selain itu, ia juga membangkitkan kesedaran kepada ketiga-tiga negara untuk meningkatkan kerjasama lebih efisien dan konsisten dalam menghadapi isu-isu keselamatan bukan tradisional seperti pengurusan bencana pada masa akan datang (Taizo & Tow 2007).

Faktor kelima merujuk kepada latihan *Capacity-Building* HADR yang dianjurkan oleh AS bersama negara lain. Pendekatan HADR yang digunakan oleh AS di kawasan Asia Tenggara bukan sahaja dalam bentuk pelaksanaan operasi atau misi bantuan selepas berlakunya sesuatu bencana tetapi turut melibatkan pelbagai latihan dan program *capacity-building* bersama negara-negara lain. Melalui latihan yang dijalankan, tentera AS akan berkongsi pengalaman, kepakaran dan teknologi mereka dalam skop pengurusan HADR di samping membina jalinan *networking* dan kerjasama yang lebih erat melibatkan pertukaran sumber manusia masing-masing. Di samping itu, latihan berbentuk HADR ini mampu menarik minat negara pesaing seperti China untuk terlibat sama sehingga sanggup mengeneppikan perbezaan ideologi serta perselisihan di antara negara-negara berkenaan sebelum ini. Sebelum ini, pentadbiran AS tidak begitu berminat untuk menjemput Beijing dalam pelbagai bentuk latihan ketenteraan yang dianjurkan Washington dan lebih tertumpu kepada negara-negara sekutunya di rantau Asia Pasifik. Namun begitu, sejak polisi *Pivot to Asia* diperkenalkan pada tahun 2011, pendekatan AS terhadap China di bawah Presiden Obama mengalami perubahan yang ketara dan lebih menjerus ke arah kerjasama dengan negara Tembok Besar itu. Pada tahun 2013, AS dan China telah terlibat secara kolektif dalam kerjasama keselamatan maritim melalui operasi dan latihan bersama membanteras aktiviti perlaunan di sekitar Teluk Aden (Pierce 2014).

Kejayaan kerjasama ini telah merintis jalan kepada penganjuran latihan HADR bertempat di Hawaii pada 12 hingga 14 November 2013 yang turut disertai buat julung kalinya oleh 40 orang anggota Tentera Pembebasan Rakyat China (Colin 2014). Latihan bersama di antara tentera AS dan China ini walaupun pada skala kecil telah menunjukkan impak yang positif terhadap hubungan bilateral kedua-dua negara sehingga boleh mempengaruhi persekitaran keselamatan di rantau Asia Tenggara. Manakala latihan ketenteraan bersama Sino-Amerika dalam HADR ini tidak terhenti begitu sahaja apabila pada 16 hingga 19 Januari 2015 bertempat di Haikou, Wilayah Hainan seramai 150 orang anggota tentera AS dan China terlibat mengendalikan latihan bantuan bencana taufan. Ini merupakan kali pertama dalam sejarah latihan ketenteraan melibatkan kedua-dua negara yang berlangsung di dalam wilayah China (Zhou 2015). Terdapat dua jenis latihan yang melibatkan pasukan tentera AS dengan negara-negara sekitar Asia Pasifik dalam skop HADR iaitu pertama latihan ketenteraan secara bilateral seperti PHILBEX dan Balikatan (AS-Filipina), *Cobra Gold* (AS-Thailand) serta *Keen Sword* (AS-Jepun). Manakala jenis kedua adalah latihan ketenteraan secara multilateral seperti *Cooperation Afloat Readiness and Training* (CARAT) yang dilaksanakan secara tahunan melibatkan penyertaan pelbagai negara seperti AS, Bangladesh, Brunei, Cambodia, Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand dan Timor-Leste (Pearce 2014). Penglibatan AS dalam menganjurkan pelbagai siri latihan ini secara berterusan sebenarnya memberikan kesan positif dalam meningkatkan keupayaan pertahanan negara-negara terlibat bagi menghadapi tindak balas bencana terutama di rantau Asia Tenggara di samping membina saluran perkongsian maklumat serta kepercayaan (*mutual trust*) di antara satu sama lain.

## **Persepsi dan Reaksi Negara-Negara Asia Tenggara dan China Terhadap HADR oleh Amerika Syarikat**

Kejadian bencana tsunami Lautan Hindi pada penghujung tahun 2004 telah menjadi *turning point* kepada perubahan sikap kebanyakan negara-negara Asia Tenggara yang sebelumnya kurang memberikan komitmen terhadap kerjasama serantau dalam mendepani pengurusan bencana yang semakin kompleks. Sebenarnya faktor dominan yang mendorong perubahan ini adalah disebabkan peranan aktif AS sebagai pemain utama di rantau ini yang begitu menonjol

menerajui operasi HADR antarabangsa semasa bencana tsunami tersebut berlaku. Persepsi dan reaksi negara-negara Asia Tenggara tentang pendekatan HADR boleh dibahagikan kepada dua sudut pandang berbeza; (i) Negara-negara yang dilanda bencana berdasarkan tiga kajian kes terpilih iaitu kejadian tsunami Lautan Hindi 2004 (Indonesia), Taufan Nargis 2008 (Myanmar) dan Taufan Haiyan 2013 (Filipina) dan (ii) Negara-negara Asia Tenggara lain yang terlibat membantu operasi HADR iaitu Malaysia, Singapura dan Thailand di atas semangat kerjasama ASEAN. Seterusnya cabaran dan tindak balas daripada China turut diambil kira memandangkan komitmen Beijing terhadap skop HADR semakin berkembang di rantau Asia Tenggara seiring dengan pemodenan angkatan Tentera Pembebasan Rakyat China (PLA).

### **Indonesia - Tsunami Lautan Hindi 2004**

Pada 26 Disember 2004, masyarakat di seluruh dunia telah dikejutkan dengan satu kejadian gempa bumi berskala 9.0 magnitud yang berlaku di luar kawasan perairan Aceh, Indonesia sehingga menyebabkan berlakunya ombak tsunami di sekitar kawasan Lautan Hindi. Sebanyak empat buah negara Asia Tenggara telah mengalami kemusnahan teruk terutama di kawasan persisiran pantai melibatkan Myanmar, Thailand, Indonesia dan Malaysia. Wilayah Aceh yang terletak paling hampir dengan pusat gejeran gempa bumi tersebut telah mencatatkan jumlah kemusnahan paling dahsyat apabila seramai lebih 130,000 orang telah terkorban akibat tsunami manakala 36,800 orang lagi dilaporkan hilang serta lebih daripada 500,000 orang kehilangan tempat tinggal (Jasparro & Taylor 2011). Skala kemusnahan di Aceh serta beberapa kawasan di Sumatera adalah di luar kemampuan Jakarta sehingga memaksa Presiden Indonesia yang baharu sahaja dilantik iaitu Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) meminta bantuan antarabangsa termasuk operasi HADR daripada pasukan tentera asing bagi membantu negaranya (Easton 2015). Berdasarkan permintaan daripada Jakarta itu, Presiden George W. Bush telah mengarahkan kepada pasukan tentera AS untuk melancarkan Operasi *Unified Assistance* dengan mengatur gerak aset-aset pertahanannya ke wilayah serta kawasan yang paling terjejas akibat tsunami (Capie 2015). Operasi khas ini melibatkan penghantaran besar-besaran kapal pengangkut USS Abraham Lincoln yang berlabuh di luar perairan Aceh dan Sumatera yang turut disertai pasukan *Expeditionary Strike Group* terdiri daripada kapal perang USS Bonhomme Richard, kapal selam USS Pasadena, beberapa buah lagi kapal Tentera Laut AS serta US *Coast Guard*. Manakala USNS Mercy yang mempunyai kemudahan perubatan lengkap dan moden juga digerakkan ke kawasan bencana untuk menyokong operasi khas tersebut.

Operasi *Unified Assistance* yang diselaraskan oleh tentera AS pasca bencana tsunami Lautan Hindi 2004 di Indonesia merupakan salah satu contoh terbaik pendekatan HADR sebagai *soft power* oleh Washington ke atas rantau Asia Tenggara. Ia berlaku kurang daripada tempoh dua tahun selepas dasar memerangi aktiviti keganasan yang dilancarkan oleh bekas Presiden George W. Bush ke atas negara Timur Tengah terutama Afghanistan dan Iraq berikutan peristiwa serangan 11 September 2001. Di samping itu, hubungan di antara AS dengan negara majoriti umat Islam di Asia Tenggara seperti Indonesia dan Malaysia juga berada pada tahap yang dingin di tambah pula dengan sentimen Islamophobia yang sedang memuncak di kalangan masyarakat Barat ketika itu (Capie 2004). Walau bagaimanapun, menurut Capie (2015) sumbangan AS dalam mengetuai operasi HADR di Wilayah Aceh dan Sumatera pasca tsunami 2004 dengan menggunakan pelbagai aset pertahanannya begitu dihargai bukan sahaja oleh pentadbiran Jakarta tetapi juga majoriti masyarakat tempatan. Ia dapat dilihat melalui satu tinjauan yang dijalankan oleh Lembaga Survei Indonesia setahun selepas kejadian bencana itu berlaku (2005) mendapati sebanyak 65 peratus memberikan maklum balas positif terhadap AS berbanding hanya 15 peratus sahaja oleh Pew Research pada tahun 2003 selepas pencerobohan tentera AS ke atas Iraq. Manakala pada tahun 2006, satu sumber dari Kedutaan AS di Jakarta ke Washington

telah melaporkan seperti berikut di Indonesia, HADR AS mendapat reaksi positif rakyat tempatan (Capie 2015).

### ***Myanmar – Taufan Nargis 2008***

Pada 2 dan 3 Mei 2008, Myanmar telah dilanda dengan kejadian Taufan Nargis kategori tiga yang membawa kelajuan angin sehingga 200 kilometer sejam dengan membawa hujan lebat serta mengakibatkan banjir besar dan tanah runtuh di kebanyakan kawasan sekitar Lembah Irrawaddy dan Yangon iaitu bandar terbesar dengan jumlah penduduk dianggarkan seramai 5 juta orang. Kemusnahan yang dibawa oleh Taufan Nargis begitu teruk sekali apabila bilangan kematian yang direkodkan adalah seramai lebih daripada 140,000 orang serta melumpuhkan aktiviti ekonomi di dua kawasan utama Myanmar iaitu Lembah Irrawaddy (pusat pertanian) dan Yangon (pusat komersial). Oleh itu, Taufan Nargis boleh dianggap sebagai bencana alam paling buruk pernah melanda Myanmar serta taufan paling dahsyat membadai rantau Asia sejak tahun 1991 (UNEP 2019).

Proses penyaluran bantuan bencana di kawasan yang terjejas akibat Taufan Nargis begitu perlahan dan tidak menyeluruh akibat dasar kerajaan junta tentera yang memerintah Myanmar ketika itu, pada peringkat awal begitu keberatan untuk membenarkan kemasukan pelbagai agensi bantuan antarabangsa. Walaupun begitu, komuniti antarabangsa termasuklah AS tidak pernah berputus asa dan sentiasa berunding dengan pihak berkuasa Myanmar bagi membolehkan penyaluran bantuan dengan segera memandangkan skala kemusnahan bencana adalah amat besar dan terdapat kawasan yang begitu sukar untuk dimasuki misi bantuan tempatan. Bagi melaksanakan misi HADR, Washington telah menggerakkan tiga buah kapal pengangkut iaitu USS Essex, USS Kitty Hawk dan USS Nimitz dalam *Amphibious Ready Group* yang diatur gerak membawa pelbagai bekalan bantuan kemanusiaan dari Thailand ke Myanmar (Belanger & Horsey 2008). Pasukan ini akan menyertai misi HADR antarabangsa yang turut disertai oleh kapal perang dari British dan Perancis yang berada di kawasan perairan Myanmar. Kapal-kapal pengangkut ini bertindak sebagai pangkalan terapung di lautan memandangkan dasar kerajaan junta yang tidak membenarkan sebarang pendaratan atau pergerakan kapal tentera asing di mana-mana pelabuhan negara itu (Easton 2015).

Namun begitu, kerajaan junta Myanmar telah memberikan sedikit kelonggaran kepada bantuan antarabangsa apabila memberikan kebenaran khas kepada PBB bagi menggunakan kemudahan lapangan terbang negara itu dalam operasi penyaluran bantuan bermula pada 7 Mei 2008. Manakala, kebenaran bagi pesawat tentera AS pula diberikan pada 12 Mei 2008 untuk tujuan pengangkutan kargo bantuan dari Lapangan Terbang Utapao, Thailand ke Lapangan Terbang Antarabangsa Yangon. Apabila mendarat, tentera AS tidak dibenarkan untuk mengagihkan sendiri bekalan tersebut akan tetapi perlu diserahkan kepada pihak berkuasa Myanmar untuk proses pengagihan kepada mangsa-mangsa terlibat (Easton 2015). Walaupun dalam situasi bencana, kerajaan junta masih lagi mengambil pendekatan berhati-hati dalam menerima sebarang bentuk bantuan pihak luar terutama AS kerana dibimbangi akan memberi kesan terhadap kestabilan politik dalaman negara itu. Secara keseluruhannya, tentera AS merupakan pasukan tentera asing paling banyak melakukan penerbangan kargo bantuan iaitu sebanyak 186 kali dengan nilai USD 13 juta ke Yangon di bawah misi kemanusiaan antarabangsa dikenali sebagai *Joint Task Force Caring Response* (JTF-CR) sehingga misi bantuan tersebut ditamatkan pada 22 Jun 2008 (Moroney et al. 2013). Manakala kapasiti muatan yang dihantar pula menggunakan pesawat pengangkut C-130 adalah berjumlah 1,618 metrik tan.

Pendirian kerajaan junta Myanmar yang kurang bertolak ansur dengan bantuan asing mencerminkan sikap keras negara itu untuk tidak tunduk dengan tekanan daripada negara-



negara Barat yang diketuai oleh AS yang telah mengenakan sekatan ekonomi dan perdagangan sejak 18 tahun lalu. Namun di sebalik pelbagai halangan dan cabaran dalam melaksanakan misi HADR di Myanmar, kejadian Taufan Nargis ini sebenarnya telah membuka satu dimensi baharu dalam hubungan Washington-Naypyidaw yang lebih positif di antara kedua-dua negara. Pendekatan *soft power* yang dibawa oleh AS melalui strategi HADR sedikit sebanyak telah mengubah tanggapan negatif kepimpinan junta terhadap kuasa besar itu sehingga membawa arus perubahan ketara dalam sistem politik dalaman negara itu yang beralih kepada pemerintahan demokrasi pada tahun 2011. Malah, selepas itu hubungan diplomatik di antara AS-Myanmar juga telah kembali pulih di bawah inisiatif yang dijalankan oleh Presiden Obama.

### ***Filipina – Taufan Haiyan/Yolanda 2013***

Di antara kejadian ribut taufan yang paling teruk melanda Filipina adalah Taufan Haiyan atau dikenali oleh penduduk tempatan sebagai Yolanda pada 8 november 2013 yang melanda kawasan tengah kepulauan negara itu. Taufan kategori lima ini membawa kelajuan angin sehingga boleh mencecah 252 kilometer sejam merupakan yang paling dahsyat pernah direkodkan mengikut *Saffir-Simpson Hurricane Scale*. Selain itu, impak kemusnahan yang dibawa taufan ini sangat besar meliputi 44 buah wilayah, 57 buah bandar serta 591 pekan kecil terutama di sekitar Visayas, Leyte dan Samar di tengah Filipina (GFDRR 2015). Oleh kerana amaran berkaitan Taufan Haiyan telah dikeluarkan lebih awal, USPACOM telah berupaya mengatur gerak aset-aset pertahanannya yang berpangkalan di Okinawa, Jepun termasuk menghantar kapal pengangkut pesawat USS George Washington yang mengandungi pelbagai bekalan bantuan untuk misi kemanusiaan di Filipina (Capie 2015). Seramai 1,000 orang anggota tentera AS telah dikerahkan ke kawasan paling teruk dilanda taufan iaitu Tacloban City bagi membantu penghantaran bekalan dan petugas bantuan serta memindahkan penduduk terjejas ke kawasan lebih selamat di bawah Operasi Damayan. Secara keseluruhannya, lebih daripada 13,000 orang anggota tentera AS termasuk 66 buah pesawat udara dan 12 buah kapal perang telah terlibat secara langsung dalam misi penghantaran bantuan kemanusiaan berjumlah 2,495 tan ke kawasan-kawasan yang terjejas bencana. Justeru itu, AS merupakan negara penyumbang terbesar bagi operasi HADR Taufan Haiyan jika dibandingkan dengan lain-lain negara.

Oleh keranan Filipina merupakan sekutu rapat AS sejak dahulu lagi, maka pentadbiran Washington telah melaksanakan tindak balas HADR dengan begitu cepat sekali melalui penghantaran pelbagai aset pertahanannya serta menerima kerjasama sangat baik daripada pentadbiran Manila. Di kalangan negara-negara Asia Tenggara, hubungan bilateral Filipina-AS begitu akrab sekali memandangkan Manila merupakan bekas tanah jajahan kuasa besar itu. Manakala kerjasama ketenteraan melibatkan kedua-dua negara juga sentiasa berada pada tahap yang tinggi dan konsisten terutama dalam usaha Manila menghapuskan ancaman gerakan Militer Islam di selatan negara itu. Justeru itu, bantuan HADR yang dihulurkan segera oleh AS selepas berlakunya Taufan Haiyan merupakan komitmen Washington dalam menghargai sokongan kuat Filipina selama ini. Dalam satu tinjauan yang dijalankan oleh PEW Research turut mendapati bahawa sebanyak 92 peratus rakyat Filipina memberikan reaksi positif terhadap pendekatan AS selepas tragedi taufan tersebut (Capie 2015).

Di samping itu, kejadian Taufan Haiyan turut meningkatkan lagi momentum hubungan di antara AS-Filipina yang sedia terjalin sebelum ini melalui bantuan kewangan sebanyak USD 24.6 juta (merupakan peruntukan tambahan kepada dana sedia ada berjumlah USD 62 juta) bagi program pembangunan semula pasca bencana di kawasan terjejas. Semasa majlis makan malam yang dianjurkan bagi menyambut lawatan Setiausaha Negara AS, John Kerry pada 17-18 Disember 2013 ke Filipina bagi meninjau lebih dekat kawasan bencana di Tacloban City, Presiden Benigno Aquino III telah menepis pelbagai keraguan terhadap hubungan bilateral kedua-dua

negara melalui kenyataan beliau iaitu “*the historic friendship between our countries will only grow deeper and more meaningful*” (CFE-DMHA 2014). Secara tidak langsung, ia menggambarkan hubungan istimewa yang dinikmati Filipina berbanding mana-mana negara di rantau Asia Tenggara lain.

## Negara-Negara Asia Tenggara Lain – Malaysia, Singapura dan Thailand

Melalui penyelarasan HADR oleh AS, kebanyakan negara Asia Tenggara menyambut baik tindak balas yang dilaksanakan oleh Washington dalam membantu melancarkan lagi misi bantuan kemanusiaan di kawasan terjejas akibat tsunami 2004 serta bencana lain yang berlaku selepas itu. Ia turut disokong melalui hubungan bilateral yang sedia terjalin di antara Malaysia, Singapura dan Thailand dengan AS sehingga ke peringkat memberikan *military access* kepada aset-aset pertahanan AS serta latihan HADR secara kolektif. Maka tidak dinafikan, pengaruh AS dalam mencorakkan pengurusan bencana di Asia Tenggara begitu signifikan sehingga mampu menarik sokongan dan kerjasama seperti mana diterjemahkan oleh ketiga-tiga negara tersebut.

Keistimewaan yang dimiliki oleh AS begitu ketara sekali apabila Singapura dan Thailand memberikan kebenaran kepada Washington untuk menggunakan kemudahan pangkalan tentera laut dan udara untuk kegunaan tentera AS. Sebagai contoh, Tentera Laut AS telah menempatkan *new littoral combat ships* (LCS) bagi fasa pertama di Pangkalan Tentera Laut Changi, Singapura yang lengkap beroperasi sepenuhnya pada penghujung tahun 2013. Penempatan LCS ini dijangka mampu meningkatkan lagi misi HADR oleh tentera AS pada skala besar memandangkan kepentingan pangkalan ini (Changi) yang menjadi hub logistik bagi menyokong operasi Tentera Laut AS di rantau Asia Tenggara termasuklah kehadiran kapal-kapal pengangkut berkuasa nuklear (NBR 2014). Manakala Thailand pula telah memberikan kebenaran khas kepada tentera AS menggunakan kemudahan pangkalan tentera udaranya di U-Tapao, 140 kilometer selatan Bangkok. Mengikut sejarah, pangkalan ini pernah digunakan oleh tentera AS semasa era Perang Vietnam dan beberapa misi ketenteraan lain. Pangkalan ini juga begitu strategik bagi melancarkan lagi operasi HADR oleh AS melalui pengangkutan udara menggunakan pesawat-pesawat jenis C-17 dan C-130 dan terbukti sangat berkesan semasa misi penghantaran bantuan kemanusiaan ke Myanmar selepas dilanda Taufan Nargis 2008.

Berbanding Singapura dan Thailand yang membenarkan tentera AS menggunakan kemudahan pangkalan tentera masing-masing, Malaysia mengambil pendekatan sebaliknya iaitu hanya menjalinkan kerjasama melalui latihan ketenteraan serta pertukaran pegawai atasan tentera kedua-dua negara di bawah program *International Military Education and Training* (IMET) (Sullivan 2014). Ini adalah kerana Malaysia mengamalkan dasar luar yang melihat sebarang kehadiran atau kewujudan pangkalan tentera asing boleh menggugat kedaulatan negaranya di samping mengekalkan imej *neutrality* serta tidak terlampau bergantung kepada mana-mana negara kuasa besar seperti AS. Di antara latihan ketenteraan yang sering disertai oleh Malaysia-AS adalah *CARAT Exercise* dengan bertujuan membina persefahaman serta meningkatkan keupayaan operasi termasuklah HADR di antara Angkatan Tentera Malaysia (ATM) dengan tentera AS. Oleh itu, pada 17-21 Ogos 2015 Latihan CARAT siri ke-21 telah diadakan di Sandakan, Sabah melibatkan penyertaan hampir 1,000 orang anggota tentera daripada kedua-dua buah negara (Parameswaran 2015). Malaysia juga diberikan penghormatan untuk terlibat sama dalam latihan yang dianjurkan oleh AS iaitu *Rim of the Pacific Multinational Naval Exercises* (RIMPAC) yang telah diadakan di Hawaii pada bulan Jun-Ogos 2014 melalui perkongsian maklumat serta kepakaran dalam pelbagai bidang keselamatan bersama 22 buah negara lain terutama berkaitan skop HADR (Kurlantzick 2015).

## Cabaran dan Tindak Balas China Terhadap HADR Amerika Syarikat di Asia Tenggara

Pendekatan HADR yang digunakan oleh AS sebagai salah satu medium *soft power* dalam meluaskan lagi pengaruh dan imej kuasa besar itu di rantau Asia Tenggara telah menarik minat negara pesaing iaitu China. Berbanding AS yang menggunakan strategi tersebut sejak berakhirnya Perang Dunia Ke-2 di bawah polisi *U.S Foreign Assistance*, penglibatan China dalam HADR di peringkat global hanya bermula selepas berakhirnya era Perang Dingin apabila Beijing dipilih sebagai tuan rumah kepada Persidangan Antarabangsa Dalam Pengurusan Bencana pada tahun 1993 (Yates 2013). Selepas itu, komitmen China terhadap pengurusan bencana terutama melibatkan skop HADR semakin berkembang seiring dengan peningkatan keupayaan serta pemodenan Tentera Pembebasan Rakyat China (PLA). Walau bagaimanapun, peranan PLA dalam operasi HADR terutama melibatkan tiga kejadian bencana yang melanda Asia Tenggara sebelum ini tidak begitu ketara atau menonjol jika dibandingkan dengan tentera AS.

Beberapa bulan selepas kejadian Taufan Haiyan yang membadai Filipina pada November 2013, dunia telah dikejutkan dengan tragedi kehilangan pesawat milik Syarikat Penerbangan Malaysia MH370 yang dilaporkan hilang pada 8 Mac 2014. Memandangkan seramai 152 orang daripada jumlah keseluruhan 239 orang penumpang merupakan warganegara China, tindak balas serta usaha yang dijalankan oleh Beijing dalam menyertai misi HADR pencarian pesawat malang itu bersama negara-negara lain seperti AS, Australia, Jepun, Malaysia begitu mengagumkan demi menjaga sentimen rakyat serta kredibiliti kerajaan PKC. Oleh itu, China telah mengerahkan pelbagai aset pertahanan di bawah PLA termasuk 18 buah kapal perang, 13 buah pesawat serta 21 buah satelit untuk misi pencarian meliputi kawasan seluas 1.4 juta kilometer persegi sehingga boleh dianggap sebagai operasi mencari dan menyelamat (SAR) terbesar pernah dilakukan dalam sejarah HADR China (Singh 2015). Sesungguhnya peristiwa kehilangan MH370 ini telah membuka satu lembaran baharu dalam membina hubungan serta kerjasama lebih kukuh di antara negara-negara yang sebelumnya lebih bersifat persaingan dan kurang mempercayai di antara satu sama lain seperti AS-China. Sebagai contoh, Presiden Barack Obama dan Presiden China, Xi Jinping telah bersetuju untuk menyelaraskan operasi termasuklah latihan bersama HADR dan SAR melibatkan pasukan keselamatan kedua-dua negara di samping berusaha mengelakkan sebarang insiden ketegangan di kawasan pertikaian Laut China Selatan (Yoon 2014). Sejak itu, sikap China dilihat semakin berubah ke arah menerima pendekatan HADR AS apabila kerap mengadakan bengkel serta latihan ketenteraan sama ada bersifat bilateral mahupun multilateral. Di antara latihan HADR melibatkan Sino-Amerika yang begitu signifikan adalah seperti *Rim of the Pacific* (RIMPAC) di Hawaii pada bulan Jun-Ogos 2014 dan latihan bencana taufan di Haikou, Wilayah Hainan pada bulan Januari 2015 yang merupakan kali pertama dalam sejarah tentera AS dibenarkan menyertai latihan ketenteraan dalam wilayah China.

## Implikasi HADR Amerika Syarikat Terhadap Rantau Asia Tenggara

Keupayaan AS melaksanakan pendekatan HADR secara berkesan di rantau Asia Tenggara tidak dapat dinafikan lagi memandangkan negara kuasa besar itu memiliki keistimewaan yang jarang dimiliki oleh mana-mana negara di rantau ini. Walaupun China melihat kehadiran AS di rantau ini boleh mendatangkan ancaman kepada kebangkitan kuasa Asia itu namun sikap Washington

di bawah Presiden Obama yang lebih mementingkan semangat persahabatan berbanding permusuhan jelas dinyatakan dalam polisi *Pivot to Asia* sebelum ini. Tambahan pula, tindakan AS meningkatkan engagement serta kerjasama di kalangan negara-negara Asia Tenggara melalui skop HADR turut memainkan peranan penting dalam membawa implikasi lebih positif terhadap rantau, negara serta masyarakat secara keseluruhannya. Oleh itu, artikel ini akan menghuraikan implikasi pendekatan HADR oleh AS merangkumi tiga peringkat analisis seperti berikut:

### ***Kestabilan Rantau: Meredakan Konflik dan Mewujudkan Keamanan***

Masalah tuntutan bertindih di sekitar kawasan LCS yang begitu strategik sebagai laluan perdagangan antarabangsa selain memiliki kekayaan sumber alam sering kali mencetuskan ketegangan serta konflik melibatkan beberapa buah negara Asia Tenggara iaitu Vietnam, Filipina, Brunei dan Malaysia dengan China. Isu pertikaian ini jika tidak ditangani secara harmoni boleh menggugat kestabilan serantau sehingga berpotensi menjadi ancaman keselamatan dan krisis ketenteraan di antara negara-negara berkenaan. Ditambah pula dengan kebimbangan China terhadap kehadiran semula pengaruh AS di rantau ini melalui dasar luarnya *Pivot to Asia* menjadikannya semakin kompleks. Oleh itu, bagi memastikan kawasan strategik *Sea Lane of Communication* (SLOC) ini tidak terganggu dengan sebarang aktiviti yang boleh mengancam keselamatan laluan perdagangan antarabangsa, maka AS telah menyokong usaha penyelesaian secara multilateral diplomatik selain menolak penggunaan kuasa ketenteraan.

Sebelum itu pada 12 Oktober 2010, semua 10 negara Asia Tenggara melalui pertubuhan ASEAN telah mewujudkan platform untuk meningkatkan lagi kerjasama pertahanan ke arah kestabilan serantau bersama lapan rakan dialog lain iaitu AS, China, India, Jepun, Australia, Korea Selatan, New Zealand dan Rusia dikenali sebagai *ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus* (ADMM-Plus) di Hanoi, Vietnam. ADMM-Plus ini diyakini dapat meredakan ketegangan di sekitar LCS selain membincangkan pelbagai isu keselamatan serantau secara lebih terbuka dan telus melalui sesi dialog berterusan di kalangan pembuat dasar pertahanan negara-negara terlibat. Oleh itu, sebanyak lima bidang kerjasama telah dipersetujui di bawah platform ADMM-Plus iaitu melibatkan keselamatan maritim, anti keganasan, operasi pengaman, *military medicine* (MM) dan HADR (Asdal et al. 2013). Daripada semua skop kerjasama dalam ADMM-Plus ini, pendekatan HADR dilihat lebih menonjol dalam membina persefahaman di kalangan negara-negara Asia Tenggara bersama rakan dialog yang lain. Berdasarkan prinsip tersebut, ADMM-Plus telah berjaya menganjurkan latihan HADR/MM pada 17-20 Jun 2013 bertempat di Bandar Seri Begawan, Brunei melibatkan lebih daripada 3,000 orang peserta negara ahli ADMM-Plus sehingga boleh dianggap sebagai latihan multilateral HADR terbesar pernah dianjurkan di rantau Asia Tenggara (Sakhuja 2013). Latihan HADR/MM 2013 di Brunei ini turut menyaksikan beberapa negara yang mempunyai hubungan diplomatik tegang seperti China dan Jepun akibat isu pertikaian maritim di Laut China Timur telah bekerjasama rapat menjayakan latihan tersebut. Kedua-dua negara yang memiliki kekuatan aset pertahanan telah menghantar kapal perang kelas Shirane (Jepun) dan kapal perubatan PLAN Peace Ark (China). Manakala AS tidak ketinggalan untuk menghantar kapal kargo USS Matthew Perry dan anggota pasukan US Marine Corps (USMC) yang ditugaskan bersama-sama pasukan tentera PLA China untuk misi latihan projek kejuruteraan pasca bencana (Cheney-Peters 2013).

### ***Kerjasama Negara: Meningkatkan Kapasiti dalam Pengurusan Bencana Serantau***

Sejak peristiwa tsunami Lautan Hindi 26 Disember 2004, negara-negara di rantau Asia Tenggara mula menumpukan perhatian secara aktif dalam meningkatkan keupayaan dan kapasiti masing-masing berkaitan pengurusan bencana khususnya HADR. Kejadian bencana ini telah

meninggalkan impak sangat besar apabila hampir 35 buah negara dengan bilangan anggota penyelamat seramai lebih 30,000 orang terlibat mengendalikan operasi HADR di peringkat antarabangsa yang belum pernah dilihat dalam mana-mana misi bantuan kemanusiaan sebelumnya (Singh 2012). Selain itu, ketiadaan komitmen atau inisiatif oleh ASEAN sebagai pertubuhan serantau berpengaruh dalam mendepani tindak balas pasca tsunami telah memberikan peluang terbaik bagi AS mengetuai operasi HADR dengan lebih berkesan. Menyedari kekurangan tersebut, maka pemimpin-pemimpin negara Asia Tenggara yang bernaung di bawah ASEAN telah bersetuju secara kolektif untuk membentuk kerangka ASEAN *Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER) pada 26 Julai 2005 yang menggariskan langkah-langkah yang perlu diambil dalam menyelaras tindak balas HADR di peringkat serantau. Bagi menjayakan mekanisme AADMER ini, negara-negara ASEAN telah mengambil pendekatan untuk bekerjasama melalui perkongsian strategik dengan rakan-rakan dialog seperti Australia, Jepun, Kesatuan Eropah (EU), India, China termasuklah AS yang mempunyai pengalaman luas dalam melaksanakan pelbagai misi HADR di seluruh dunia.

Kehadiran AS di kalangan negara-negara Asia Tenggara sebenarnya tidak begitu asing kerana telah menjadi rakan dialog kepada ASEAN sejak tahun 1977 lagi. Hubungan dialog ini yang bermula ketika persekitaran dunia masih lagi diwarnai suasana Perang Dingin telah berubah dan berkembang meliputi pelbagai bidang meliputi politik dan keselamatan, ekonomi dan perdagangan, sosial dan kebudayaan serta kerjasama pembangunan. Di antara platform rasmi yang menunjukkan penglibatan aktif AS dengan ASEAN adalah seperti ASEAN *Regional Forum* (ARF), ASEAN *Defense Ministers Meeting Plus* (ADMM Plus), *East Asia Summit* (EAS) dan *Post Ministerial Conferences* (PMCs).

Pada 15 November 2009 semasa Mesyuarat Pertama Ketua-Ketua Negara ASEAN-AS yang telah diadakan di Singapura, semua pemimpin ASEAN mengalu-alukan sokongan AS terhadap AADMER serta menghargai tawaran daripada Presiden Obama yang begitu prihatin dalam membangunkan sistem pemantauan dan amaran awal bencana untuk kawasan Asia Tenggara. Bagi merealisasikan hasrat tersebut, Washington telah menekankan perkongsian strategik dengan ASEAN *Coordinating Centre for Humanitarian Assistance* (AHA Centre) dan Sekretariat ASEAN yang kedua-duanya berpusat di Jakarta, Indonesia serta ASEAN *Committee on Disaster Management* (ACDM) dalam meningkatkan mekanisme dan tindak balas menghadapi bencana yang lebih efektif untuk jangka masa panjang (Salazar 2016). Melalui pendekatan HADR yang banyak dipelopori oleh AS telah mewujudkan implikasi positif dalam mempengaruhi tindak balas negara-negara Asia Tenggara terhadap mekanisme pengurusan bencana. Kesediaan Washington di bawah pentadbiran Presiden Obama yang begitu mesra ASEAN melalui pelbagai inisiatif serta perkongsian strategik telah berjaya meningkatkan lagi kapasiti negara-negara di rantau ini dalam skop HADR selain mengukuhkan kerjasama serantau.

### ***Keupayaan Masyarakat: Menerapkan Budaya Kesiapsiagaan dan Membina Daya Tahan Terhadap Bencana***

Selaras dengan konsep *Disaster Risk Reduction* (DRR) di peringkat antarabangsa yang menekankan usaha meningkatkan keupayaan masyarakat dalam bertindak balas apabila bencana berlaku, maka pendekatan HADR yang digunakan oleh AS turut menggunakan strategi '*down to earth*' melalui kerjasama dengan pelbagai aktor kemanusiaan lain bagi mendekati sendiri komuniti di negara-negara Asia Tenggara. Oleh itu, strategi HADR yang diterapkan oleh AS melihat kepentingan pendidikan dan perkongsian maklumat kepada masyarakat dalam membina daya tahan (*resilience*) selain memperkasakan mereka terhadap bencana untuk jangka masa panjang. Secara tidak langsung, masyarakat akan lebih memahami peranan masing-masing

dalam merangka, membuat keputusan serta bertindak mengikut mekanisme pengurusan bencana di negara mereka. Masih menggunakan platform latihan berbentuk HADR mahupun kerjasama ketenteraan dengan negara-negara Asia Tenggara, AS telah melaksanakan beberapa pendekatan untuk *community engagement* seperti yang dapat dilihat dalam dua program kendalian USPACOM iaitu *Cooperation Afloat Readiness and Training* (CARAT) dan *Pacific Partnership*. Walaupun kedua-dua latihan lebih ke arah meningkatkan kerjasama ketenteraan di antara AS dengan negara-negara di rantau ini tetapi program kemasyarakatan dengan menerapkan elemen DRR dapat dilihat dengan jelas di setiap siri latihan tersebut. Kesiediaan pasukan tentera AS berkongsi pengalaman dan pengetahuan serta menyumbang kepada projek-projek pembangunan komuniti mendapat sambutan baik serta penghargaan daripada penduduk setempat.

Latihan CARAT yang mula diperkenalkan oleh AS sejak tahun 1995 merupakan siri latihan ketenteraan tahunan secara bilateral melibatkan Armada Pasifik AS dengan beberapa negara ASEAN seperti Malaysia, Indonesia, Thailand, Filipina, Singapura, Brunei dan Kemboja serta menarik minat sebuah negara bukan ASEAN iaitu Bangladesh. Tujuan latihan ini diadakan bagi mengukuhkan kerjasama serantau, membina hubungan persahabatan di kalangan tentera AS dengan tentera negara terlibat selain meningkatkan tahap profesionalisme di semua peringkat operasi secara bersepadu (GlobalSecurity.org 2012). Latihan tersebut dijalankan dalam tempoh seminggu ke dua minggu ini menerapkan elemen-elemen seperti teknik persenjataan dan peperangan maritim, operasi anti kapal selam, pendaratan helikopter, SAR termasuklah operasi HADR yang memberi gambaran tentang hubungan akrab AS dengan negara-negara Asia Tenggara yang jarang terdapat di rantau lain (Simon 2014). Di samping itu, projek *military-community engagement* juga ditambah baik dalam CARAT bagi membolehkan tentera AS mengenali cara hidup serta budaya masyarakat tempatan dengan lebih dekat lagi. Sebagai contoh, dalam Latihan CARAT AS-Malaysia pada tahun 2009 yang diadakan di sekitar kawasan Pantai Timur Semenanjung, tentera AS bersama Angkatan Tentera Malaysia (ATM) telah terlibat dengan program khidmat masyarakat bersama penduduk Kampung Seberang Tayor, Terengganu (Moriatis 2009).

Manakala satu lagi bentuk kerjasama ketenteraan melibatkan tentera AS dengan negara-negara di rantau Asia Tenggara adalah *Pacific Partnership* yang bermula sebagai tindak balas kemanusiaan selepas berlakunya tragedi bencana Tsunami Lautan Hindi 2004 yang meninggalkan impak kemusnahan besar serta bilangan angka korban yang ramai. Mengambil semangat kejayaan mengetuai operasi HADR terbesar dalam sejarah pasca tsunami di bawah *Operation Unified Assistance*, pentadbiran Washington melihat peluang kerjasama perlu diteruskan dalam bentuk latihan jangka panjang bagi meningkatkan kapasiti operasi bantuan kemanusiaan selain memantapkan perkongsian strategik dan keselamatan melibatkan Armada Pasifik USPACOM dengan negara-negara serantau (CPF 2014). Komitmen AS ini ditunjukkan semasa *Pacific Partnership* 2010 apabila kapal USNS Mercy ditugaskan untuk melaksanakan misi di Vietnam, Kemboja, Indonesia dan Timor Leste manakala kapal USS Blue Ridge pula melawat Palau (Kepulauan Pasifik) dan kapal Tentera Laut Australia iaitu HMAS Tobruk ditugaskan ke Papua New Guinea (USPF 2011). Kelebihan *Pacific Partnership* berbanding siri latihan HADR yang lain adalah sumbangan besar tentera AS bersama rakan-rakannya dalam mendekati komuniti setempat melalui pelbagai bentuk program dan projek pembangunan yang membawa kesan positif kepada *disaster preparedness* untuk jangka masa panjang terutama di rantau Asia Tenggara.

## Rumusan

Bidang HADR tidak asing lagi kepada AS terutama selepas berakhirnya era Perang Dingin pada awal tahun 1990an. Era ini memperlihatkan kecenderungan Washington untuk lebih memfokuskan terhadap kemunculan pelbagai misi keselamatan bersifat *non-traditional* seperti pengurusan bencana dan kemanusiaan. Ini telah mendorong AS untuk menjenamakan semula (*rebranding*) peranan pasukan tenteranya ke arah imej lebih positif melangkaui kaedah konvensional melibatkan konflik bersenjata mahupun peperangan. Oleh yang demikian, angkatan tentera AS melalui pusat kawalan *United States Pacific Command* (USPACOM) yang berpangkalan di Hawaii telah diberikan tanggungjawab mengendalikan serta mengambil bahagian secara aktif dalam kebanyakan operasi HADR di sekitar rantau Asia Tenggara sehingga menjadikannya salah satu bidang kerjasama ketenteraan paling cepat berkembang di kalangan negara-negara serantau.

Dalam tempoh 2005 hingga 2015, AS telah memberikan sumbangan yang signifikan dalam mencorakkan perubahan sikap serta tindakan negara-negara Asia Tenggara khususnya berkaitan aspek HADR. Perubahan ini lebih menjurus kepada peningkatan komitmen dan kesungguhan negara-negara serantau menambahbaik mekanisme tindak balas menghadapi bencana secara efektif melalui bantuan negara lebih maju seperti AS yang mempunyai kepakaran serta pengalaman luas dalam bidang tersebut. Ini terbukti apabila AS menjadi *key player* dan tulang belakang di sebalik kejayaan melaksanakan pelbagai misi bantuan HADR di rantau Asia Tenggara seperti *Unified Assistance Operation* (Tsunami Lautan Hindi 2004) di Indonesia, *Joint Task Force Caring Response* (JTF-CR) ketika Taufan Nargis 2008 di Myanmar dan *Damayan Operation* (Taufan Haiyan/Yolanda 2013) di Filipina.

Sebagaimana yang dijelaskan, pendekatan HADR mampu menarik kerjasama pelbagai negara yang mempunyai kepentingan berlainan serta berkonflik dalam mendepani ancaman keselamatan bukan tradisional yang kini dilihat semakin mencabar serta kompleks terutama melibatkan isu pengurusan bencana dan kemanusiaan. Oleh yang demikian, langkah AS menggunakan HADR sebagai instrumen diplomasi terbukti semakin relevan dan diterima secara positif oleh negara-negara Asia Tenggara termasuklah China yang menyedari bahawa skop pengurusan bencana memerlukan tindak balas kolektif di atas landasan persefahaman serta sikap saling menghormati di kalangan negara terlibat. Secara tidak langsung ia mampu mewujudkan dimensi baharu dalam hubungan bilateral mahupun multilateral sesama negara yang lebih harmoni berbanding kebanyakan kajian sebelum ini banyak disandarkan atau menjurus kepada tema persaingan kuasa, ketidakpercayaan dan konflik bersenjata di antara satu sama lain khususnya di kawasan Laut Cina Selatan yang sering menjadi pertikaian oleh negara-negara terlibat.

---

## Nota

<sup>1</sup> Dr. Ravichandran Moorthy adalah Profesor Madya dan Ketua Kluster Hubungan Antarabangsa dalam Pusat Penyelidikan Sejarah, Politik dan Keselamatan, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM). Mohd Sarif Hassan merupakan Pegawai Tadbir Diplomatik (PTD), beliau mempunyai ijazah sarjana dalam pengajian Analisis Keselamatan dan Hubungan Antarabangsa.

<sup>2</sup> *Ring of Fire* juga dikenali sebagai Lingkaran Api Pasifik adalah kawasan berbentuk seperti ladang kuda yang mempunyai jarak hampir 40,000 km mengelilingi Lautan Pasifik di mana sejumlah besar kejadian gempa bumi dan letusan gunung berapi sering berlaku akibat kesan pergerakan dan pergeseran kerak bumi yang aktif di kawasan tersebut.

## Rujukan

- Asdal, K., Kang, S., Kartz, D. & Strausser, M. 2013. "The ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus): Opportunities for Practical Security Cooperation in the Asia-Pacific". *Issues & Insights*, 14(6). Beijing: Young Forum CSIS.
- Belanger, J. & Horsey, R. 2008. "Negotiating Humanitarian Access to Cyclone Affected Areas of Myanmar: A Review." *Humanitarian Exchange*, No. 41. December 2008. <http://odihpn.org/magazine/negotiating-humanitarian-access-to-cyclone-affected-areas-of-myanmar-a-review/> [Diakses 12 Februari 2016]
- Bo, Z. 2015. "China-U.S. HA/DR Exercise and its Implication for the Asia-Pacific". *China US Focus* 16 February 2015. <http://www.chinausfocus.com/peace-security/china-u-s-hadr-exercise-and-its-implication-for-the-asia-pacific/> [Diakses 3 Januari 2016]
- Capie, D. 2004. "Between a Hegemon and a Hard Place: the 'war on terror' and Southeast Asia-US Relations." *The Pacific Review* 17(2): 223-48.
- \_\_\_\_\_, 2015. "The United States and Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in East Asia: Connecting Coercive and Non-Coercive Uses of Military Power." *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38. No. 3, 309-331. Routledge.
- CFE-DMHA. 2014. *Lessons From Civil-Military Disaster Management and Humanitarian Response to Typhoon Haiyan (Yolanda)*. Hawaii.
- Cheney-Peters, S. 2013. Southeast Asian Rivals Work Together in Disaster Relief Exercise. *USNI News* 24 Jun 2013. <https://news.usni.org/2013/06/24/southeast-asian-rivals-work-together-in-disaster-relief-exercise> [Diakses 24 April 2016]
- Clark, C. 2014. US-China to Set Up Video Hotline, Talk of Joint Exercises. *Breaking Defense* 15 May 2014. <http://breakingdefense.com/2014/05/us-china-to-set-up-video-hotline-talk-of-joint-exercises/> [Diakses 30 Desember 2015]
- Clough, B., Morrison, A. & Woodworth, M. 2015. "Intent and Resolve: Strategic Communications in Support of USPACOM Foreign Humanitarian Assistance Operations." *The Foreign Area Officer Association (FAOA) Journal of International Affairs*, XVIII(1): 5-11.
- Commander, U.S. Pacific Fleet (CPF). 2014. *Pacific Partnership 2014*. <http://www.cpf.navy.mil/pacific-partnership/2014/> [Diakses 30 April 2016]
- Easton, R.J. 2015. *Humanitarian Assistance and Disaster Relief Policies in the Association of Southeast Asian Nations*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- GFDRR. 2015. *Philippines: Typhoon Yolanda Ongoing Recovery*. Washington D.C: World Bank.
- GHA. 2015. *Global Humanitarian Assistance Report 2015*. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/GHAreport2015/> [Diakses 17 Desember 2015]
- GlobalSecurity.org. 2012. *Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT)*. <http://www.globalsecurity.org/military/ops/carat.htm> [Diakses 27 April 2016]
- Inderfurth, K.F., Fabrycky, D. & Cohen, S. 2005. "The 2004 Indian Ocean Tsunami: One Year Report". *The Sigur Center Asia Papers*.
- Jasparro, C. & Taylor, J. 2011. "Transnational Geopolitical Competition and Natural Disasters: Lessons from the Indian Ocean Tsunami." dalam *The Indian Ocean Tsunami: The Global Response to a Natural Disaster*, disunting oleh Karan Pradyumna P. & Shanmugam P. Subbiah, 283-300. University Press of Kentucky. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jcnz8.18>. [Diakses 17 Oktober 2016]



- 
- Joint Chiefs of Staff (JCS). 2015. The National Military Strategy of the United States of America 2015. The United States Military's Contribution to National Security. Washington DC: June 2015.  
[http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf) [Diakses 5 Januari 2016]
- Kurlantzick, J. 2015. The Pivot in Southeast Asia: Balancing Interests and Values. New York: Council on Foreign Relations.
- Moriatis, M. 2009. Malaysia-U.S. CARAT Construction Project Benefits Students in Kuantan. America's Navy website 2 July 2009.  
[http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=46702](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=46702). [Diakses 29 April 2016]
- Moroney, J.D.P., Pezard, S., Miller, L.E., Engstrom, J. & Doll, A. 2013. Lessons from Department of Defense Relief Efforts in the Asia-Pacific Region. Washington DC: RAND Corporation.
- Strategic Assistance: Disaster Relief and Asia-Pacific Stability (NBR). 2014. Report from the Sasakawa Peace Foundation and the Japan Foundation Center for Global Partnership. Strategic Assistance Disaster Relief and Asia-Pacific Stability. Seattle.  
[http://www.nbr.org/downloads/pdfs/psa/HADR\\_report\\_081114.pdf](http://www.nbr.org/downloads/pdfs/psa/HADR_report_081114.pdf) [Diakses 29 April 2016]
- Parameswaran, P. 2015. U.S, Malaysia Launch Naval Exercise. The Diplomat 18 August 2015.  
<http://thediplomat.com/2015/08/us-malaysia-launch-naval-exercise/> [Diakses 20 Februari 2016]
- Pearce, J. 2014. HADR and US-China Military Cooperation. The Diplomat 28 July 2014.  
<http://thediplomat.com/2014/07/hadr-and-us-china-military-cooperation/Policy> [Diakses 18 Desember 2015]
- Sakhuja, V. 2013. "ADMM-Plus: HADR/Military Medicine Exercise". South Asia Defence and Strategic Review 22 July 2013.  
<http://www.defstrat.com/exec/frmArticleDetails.aspx?DID=420> [Diakses 20 April 2016]
- Salazar, V.A. 2016. "Toward a Disaster-Resilient Region: Examining US-ASEAN Cooperation on Disaster Management Under the Obama Administration." FSI Insights, 3 (3).
- Simon, S. 2014. "US-Southeast Asia Relations: Enhancing the Rebalance." Comparative Connections Journal, Vol. 16 (2). CSIS: Washington D.C.
- Singh, M. 2015. China's Response To HADR Missions. Issue Brief, 58. Centre for Land Warfare (CLAWS): New Delhi.
- Singh, U. B. 2012. "Disaster Management in Southeast Asia." Journal of Defence Studies, 6(1): 3-5.
- Sullivan, A. 2014. Advancing U.S.-Malaysia Security Cooperation in a Changing Environment. Washington D.C: Center for a New American Security.
- Taizo, W & Tow, W.T. 2007. Trilateralism, Southeast Asia and Multilateralism. In Asia-Pacific Security: U.S., Australia and Japan and the New Security Triangle. Disunting oleh William T.Tow. Mark J. Thomson, Yoshinobu Yamamoto and Satu P. Limaye. London: Routledge. 125-138.
- Thomas, A. & Fritz, L. 2006. "Disaster Relief, Inc." *Harvard Business Review*, 84(11): 114-126.
- UNEP. 2009. Learning From Cyclone Nargis: Investing in the Environment for Livelihoods and Disaster Risk Reduction. [http://postconflict.unep.ch/publications/nargis\\_case\\_study.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/nargis_case_study.pdf). [Diakses 8 Februari 2016]
- UNESCAP. 2014. Statistical Yearbook for Asia and the Pacific.  
<http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014.pdf>. [Diakses 12 Oktober 2015]

- US Pacific Fleet (USPF). 2011. Pacific Partnership History. <http://www.cpf.navy.mil/PP11/pphistory.shtml> [Diakses 1 Mei 2016]
- Yates, A. 2013. "China's Risk Equation Using Military Forces in International Humanitarian Assistance and Disaster Relief Activities." Asia Paper. Stockholm, Sweden: Institute for Security and Development.
- Yoon, S. 2014. MH370 and Maritime Security: Fresh Start for Cooperation? RSIS Commentaries, 050/2014. Singapura.
- Yuki, T. 2015. US-Japan-Australia Security Cooperation Prospects and Challenges. United States: Stimson Center.