



UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA

**ANALISIS PERAN TNI ANGKATAN LAUT PADA MOBILISASI
SUMBERDAYA DALAM TANGGAP DARURAT BENCANA
(STUDI KASUS: TSUNAMI MENTAWAI 2010)**

TESIS

**ADE PRASETIA
NIM: 1.2011.02.03.002**

**SEKOLAH KAJIAN PERTAHANAN DAN STRATEGI
PROGRAM STUDI MANAJEMEN BENCANA UNTUK
KEAMANAN NASIONAL**

**JAKARTA
JANUARI 2013**

ABSTRAK

Nama : Ade Prasetya
Program Studi : Magister Manajemen Bencana
Judul : Analisis Peran TNI Angkatan Laut pada Mobilisasi Sumberdaya dalam Tanggap Darurat Bencana (Studi kasus:Tsunami Mentawai 2010)

Tesis ini menantang dakuan kalau TNI AL dan KRI nya hanya mampu bekerja secara efektif pada masa perang. Peneliti mengajukan sebuah kerangka pemikiran baru untuk memodelkan peran TNI AL dalam manajemen kedaruratan yang bertopang pada tradisi keselamatan masyarakat (Crider, 2012). Satu studi kasus manajemen kedaruratan di Indonesia menjadi inti empiris untuk tesis ini: manajemen kedaruratan tsunami Mentawai 2010. Studi kasus ini menggunakan data primer dan sekunder. Analisis menemukan kalau TNI AL berperan optimal dalam meningkatkan legitimasinya pada masyarakat Indonesia. tiga peran manajemen kedaruratan mampu dicapai karena TNI AL bekerja di bawah koordinasi BNPB. Teori kekuatan laut yang telah dimodifikasi menunjukkan kalau TNI AL hanya optimal dalam membuka titik distribusi dan meningkatkan kehidupan masyarakat.

Kata kunci: hubungan sipil-militer, tsunami, Angkatan Laut, manajemen bencana, kekuatan laut

ABSTRACT

Name : Ade Prasetya
Study Programme : Magister Manajemen Bencana
Title : Analysis of The Indonesian Navy's Role on Resource Mobilization in The Disaster Emergency Response (Case Study: Mentawai Tsunami 2010)

This thesis challenges the claim that navy and their warships only able to works effectively in wartime. I propose a novel formal framework for modeling the navy roles for emergency management that is firmly embedded in the safety of peoples tradition (Crider, 2012). One case study on emergency management in Indonesia form the empirical core of this thesis: emergency management of Mentawai tsunami on 2010. This case study draw on data from primary and secondary sources. The analyses proposed that Indonesian navy have optimal role in raising their legitimation on Indonesian people. Three roles on emergency management are able to achieve because the navy works under the coordination of National Body of Disaster Management (BNPB).. Adjusted sea power theory show that the navy only optimal in the opening of distribution points and the ability to raise people lives is optimal.

Keywords: civil-military relationship, tsunami, navy, disaster management, sea power.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bentuk Indonesia yang merupakan negara kepulauan telah membawa pentingnya peran TNI AL bagi pertahanan dan keamanan laut Indonesia secara signifikan. Wilayah laut yang luas dan di isi pulau-pulau besar dan kecil menuntut TNI AL mampu menempatkan dan menggerakkan kapal mereka ke berbagai lokasi sehingga tidak satupun wilayah laut di Indonesia yang luput dari pengawasan. Kemampuan ini semakin dituntut karena laut Indonesia adalah laut yang kaya dengan sumberdaya alam maupun potensi lain yang menarik minat berbagai pihak. Oleh sebab itu, kemampuan mobilisasi merupakan kunci keberhasilan penguasaan laut oleh TNI AL. Bukan hanya kemampuan ini dapat memberikan keamanan dan pertahanan di wilayah laut, namun juga memberikan jaminan untuk tetap terjaganya persatuan dan kesatuan bangsa di wilayah negara yang terdiri dari banyak pulau ini.

Dalam perannya sebagai penjaga pertahanan wilayah laut, TNI AL memiliki dua bentuk yaitu pertahanan terhadap ancaman dari luar dan terhadap ancaman dari dalam. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyatakan bahwa tugas pokok TNI meliputi Operasi Militer Untuk Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Pertahanan terhadap ancaman dari luar dimanifestasikan dalam bentuk OMP. OMP merupakan operasi pertahanan eksternal menghadapi berbagai usaha dari luar NKRI yang mengancam bangsa dan negara Indonesia.

Peran TNI AL dalam pertahanan terhadap ancaman dari dalam dimanifestasikan dalam bentuk Operasi Militer Selain Perang (OMSP). OMSP digariskan dalam Buku Putih Pertahanan, UU Nomor 3 tahun 2000, dan UU Nomor 34 tahun 2004. Pertahanan terhadap ancaman internal ini memiliki berbagai bentuk: terorisme, gerakan separatisme, kejahatan lintas negara, pencemaran dan kerusakan ekosistem, imigrasi gelap,

pembajakan/perampokan, aksi radikalisme, konflik komunal, dan dampak bencana alam.

Dari sekian bentuk OMSP yang dapat dilakukan TNI AL, OMSP dalam bentuk penanganan bencana alam memiliki sejumlah karakteristik khusus yang berbeda dari OMSP lainnya. Penanganan bencana ini dilakukan dalam bentuk membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7(2). Dalam penanganan bencana alam, TNI AL berhadapan dengan kerusakan yang disebabkan oleh alam, bukan oleh manusia. Sasaran OMSP bukanlah memusnahkan penyebab kerusakan tersebut, tapi membantu masyarakat agar dapat lepas dari dampak bencana alam yang berpotensi merugikan. Selain itu, bencana alam lebih menuntut aspek kemampuan manuver dan mobilisasi TNI AL ketimbang persenjataan. Atas alasan-alasan ini, OMSP penanganan bencana alam perlu mendapat perhatian khusus, terutama bagi TNI AL.

Indonesia merupakan sebuah negara yang rawan dengan bencana khususnya bencana alam. Berdasarkan data dari BNPB, Indonesia memiliki sejarah bencana dari tahun 2004-2009 sebanyak 4.408 kali yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, di tahun 2011 sendiri telah terjadi sedikitnya 1.598 bencana alam dengan korban 834 jiwa.

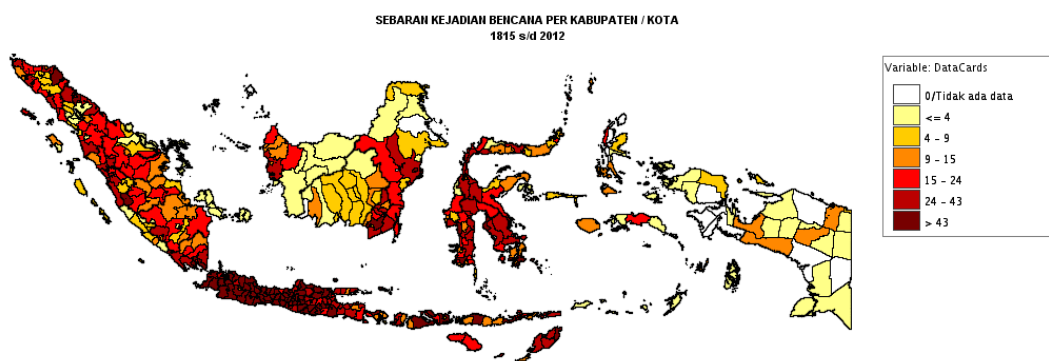
Tingginya frekuensi bencana alam di Indonesia disebabkan oleh kondisi geologi negara ini yang rentan. Secara geologis Indonesia terletak di titik pertemuan tiga lempeng tektonik besar dunia, yaitu lempeng Hindia, Euroasia dan Pasifik.¹ Pertemuan ketiga lempeng itu menimbulkan zona subduksi yang memanjang hampir di seluruh wilayah Indonesia. Zona subduksi ini menyebabkan gerakan aktif rata-rata empat sentimeter pertahun dan menimbulkan tumbukan antara dua lempeng di sebelah selatan dan barat Indonesia, yaitu lempeng Eurasia dan Lempeng Hindia. Tumbukan ini bermanifestasi sebagai aktifitas gempa yang seringkali disertai dengan Tsunami.²

¹ BKNPB. 2006. Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Risiko Bencana 2006-2009. Jakarta

² BNPB. 2011. *Indeks Rawan Bencana Indonesia*. Jakarta.

Disamping itu, terjadi tumbukan lain antara lempeng Eurasia dengan lempeng Filipina dan Lempeng Australia dengan Lempeng Pasifik yang mengakibatkan bagian utara Papua menjadi daerah rawan gempa dan Tsunami. Patahan-patahan yang berukuran kecil yang tersebar di seluruh nusantara juga menyebabkan potensi terjadinya gempa dan Tsunami. Hal ini menjadikan sebagian besar pantai di kepulauan Indonesia tidak ada yang benar-benar aman dari ancaman bencana Tsunami.

Selain bermanifestasi sebagai gempa dan tsunami, pergerakan lempeng tektonik di Indonesia juga memunculkan sederetan pegunungan api aktif yang berderet di sepanjang Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Sulawesi Utara.³ Dikombinasikan dengan kerusakan lingkungan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang tak terkendali, Indonesia menjadi rawan terhadap bencana alam lainnya seperti banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.⁴



Gambar 1.1: Peta Sebaran Kejadian Bencana Per Kabupaten/Kota⁵

Bencana alam berdampak besar terhadap pertahanan negara. Definisi resmi bencana alam dari BNPB adalah “peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis”.⁶ Sementara itu, menurut Peraturan Presiden Nomor 41 Tahun 2010 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2010-

³ BNPB. 2009. *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*. Jakarta, hal. 9

⁴ BNPB. 2011. *Op. Cit*, hal. 2

⁵ BNPB. 2012. Data dan Informasi Bencana Indonesia. <http://dibi.bnpb.go.id/DesInventar/dashboard.jsp?countrycode=id&continue=y&lang=ID>

⁶ BNPB. 2011. *Op. Cit*, hal. 2

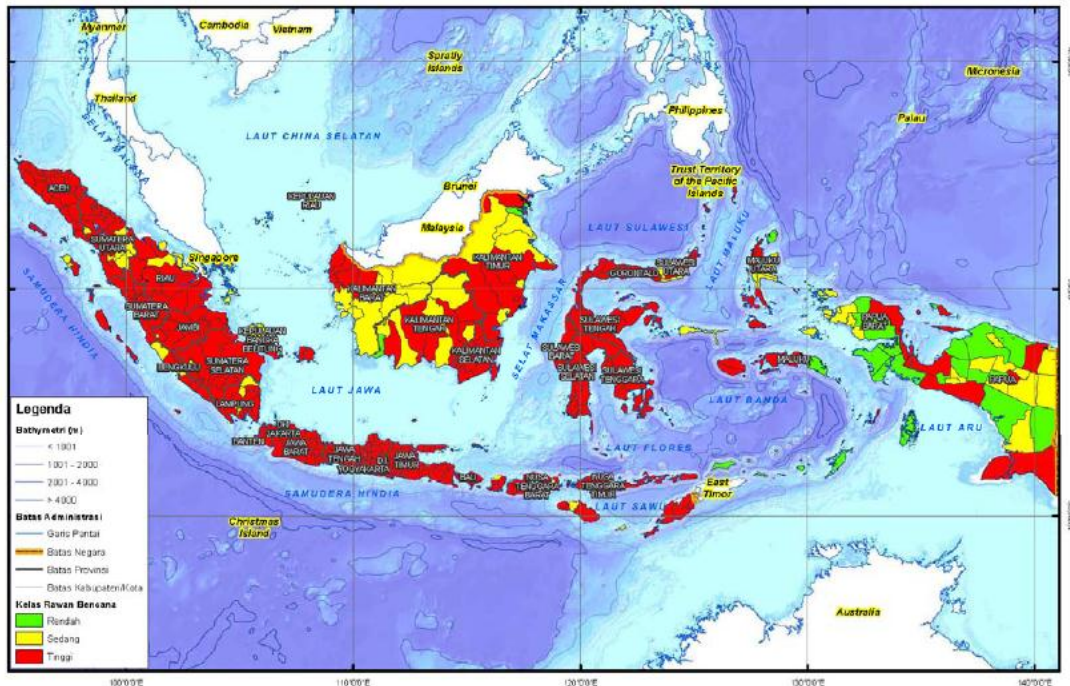
2014, tujuan dari pertahanan negara adalah “menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.” Dari definisi bencana alam yang menyatakan bahwa bencana alam bersifat “mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat” sementara masyarakat sendiri merupakan bagian dari bangsa, maka bencana alam dapat dipandang sebagai salah satu bentuk ancaman bagi keselamatan segenap bangsa. Sebagai suatu bentuk ancaman, maka wajar jika salah satu tugas pertahanan negara adalah mengatasi masalah kebencanaan ini.

Sebagai salah satu aktor yang terlibat dalam penanganan bencana, TNI memiliki keunggulan dalam kemampuan logistik terutama pada daerah bencana yang lazimnya tidak dapat di tempuh dengan sarana transportasi umum dikarenakan akses yang tertutup oleh dampak bencana tersebut. Permasalahan transportasi dan sulitnya medan merupakan suatu permasalahan sistem logistik yang harus diselesaikan guna melakukan respon dini dalam hal penanganan bencana pasca bencana yang diperlukan untuk menolong masyarakat yang terkena dampak bencana serta menyalurkan bantuan kepada korban.

Dalam melaksanakan tugasnya, TNI AL perlu memiliki pembagian wilayah kerja yang lebih sempit. Berdasarkan Skep Pangab No.Kep/09/P/III/1984 tentang Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur TNI Angkatan Laut, pembagian wilayah kerja TNI AL terdiri dari dua wilayah yaitu wilayah Barat dan wilayah Timur. Wilayah Barat berada dalam tanggung jawab Komando Armada Barat (Koarmabar) yang mencakup sebagian perairan Pulau Jawa, seluruh perairan Sumatera, dan Perairan Kalimantan Barat hingga Laut Cina Selatan. Sementara itu, Koarmatim bertanggung jawab untuk wilayah sebagian perairan Pulau Jawa dan seluruh perairan Indonesia lainnya di wilayah tengah dan timur.

Wilayah barat Indonesia merupakan wilayah rentan bencana alam. Peta Indeks Rawan Bencana di Indonesia yang dikeluarkan BNPB tahun 2011 menunjukkan kalau tidak satupun wilayah kerja Koarmabar memiliki potensi rendah. Hampir seluruh wilayah kerjanya memiliki indeks yang tinggi

dan hanya sedikit yang memiliki indeks sedang. Hal ini terlihat pada Gambar 1.2.



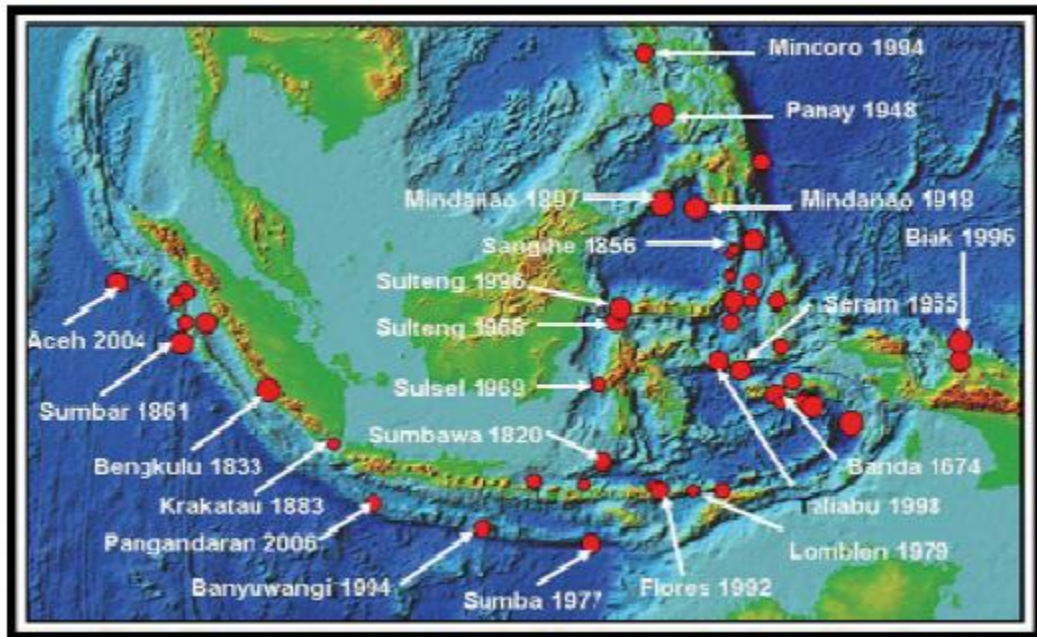
Gambar 1.2: Peta Indeks Rawan Bencana di Indonesia 2010-2011⁷

TNI AL berperan penting dalam penanggulangan bencana khususnya yang berkaitan dengan kelautan. Setidaknya terdapat tiga tipe bencana alam yang paling relevan dengan TNI AL yaitu gempa, tsunami, dan gelombang pasang. Bencana alam terbesar dalam sejarah Indonesia terjadi di wilayah tanggung jawab Koarmabar dan relevan dengan TNI AL. Bencana alam ini adalah bencana tsunami yang terjadi tanggal 26 Desember 2004 di Aceh. Bencana ini tercatat menelan korban 165.708 jiwa dan menimbulkan kerusakan sebesar Rp48 triliun.⁸

Hampir seluruh wilayah pesisir dan kepulauan di Indonesia terancam oleh tsunami. Data tahun 1801-2006 yang dikompilasi oleh BNPB menunjukkan bahwa hanya pesisir dan kepulauan di wilayah Laut Jawa, Selat Karimata, dan Laut Arafura yang tidak pernah terkena bencana tsunami, itupun karena data diduga masih tidak lengkap (Lihat Gambar 1.3).

⁷ BNPB, 2011, *Op. Cit*, hal. 38

⁸ BNPB, 2009. *Op. Cit*, hal. 1



Gambar 1.3: Peta Kejadian Bencana Tsunami di Indonesia dalam Periode 1801-2006⁹

Dari Gambar 1.3 terlihat bahwa wilayah Barat Indonesia, walaupun memiliki intensitas tsunami yang lebih sedikit dari wilayah timur, namun tersebar luas. Kejadian bencana tidak terpusat seperti di wilayah Timur (misalnya Maluku). Ketersebaran potensi bencana ini membuat ruang lingkup waspada tsunami berderet dari pantai barat Aceh hingga ke Nusa Tenggara.

Salah satu bencana tsunami yang terjadi dan menimbulkan kerusakan besar di wilayah Armada Barat adalah Tsunami Mentawai pada tanggal 26 Oktober 2010. Terjadinya tsunami Mentawai diawali dari gempa berkekuatan 7,2 skala Richter pada posisi 3,61°LS dan 99,93°BT, 78 km sebelah Barat Daya Pulau Pagai Selatan, pada kedalaman 10 km. Sementara itu, menurut United States Geological Survey (USGS), gempa yang terjadi di pulau itu berkekuatan 7,7 SR dan mengguncang kawasan Mentawai Sumatera Barat pada pukul 21:42 waktu lokal (14:42 UTC), dengan pusat gempa sekitar 150 mil (240 km) sebelah barat Bengkulu. USGS awalnya menginformasikan bahwa episentrum gempa berada pada kedalaman 205 mil (330 km) tetapi kemudian melaporkan bahwa kedalaman episentrum gempa pada

⁹ BNPB, 2009, *Op. Cit.*, hal. 11

kedalaman 88 mil (142 km). dan kemudian 128 mil (206 km). USGS juga awalnya memperkirakan magnitudo gempa 7,5 skala richter sebelum merevisi menjadi 7,7 skala richter.

Gempa yang terjadi tersebut di ikuti dengan gelombang tsunami dengan ketinggian 10-15 meter menghantam kawasan pantai barat gugusan kepulauan di kabupaten terluas di Sumatera Barat itu. Wilayah yang terkena bencana tsunami di Kepulauan Mentawai saat itu adalah Pagai Utara, Pagai Selatan, Sipora Selatan/Batumonga, Barubaru, Makaroni, Bulatmonga, Baleraksok, Malakopa, Bulasat, Briulou, Gobi, Masokut, dan Bosua.

Menurut data yang diterima oleh BNPB, bencana tersebut sudah menelan 524 korban meninggal dan diperkirakan korban yang hilang akibat terjangan tsunami Mentawai tersebut sekitar 96 orang. Selain itu, terdapat 321 korban luka berat, 163 luka ringan, dan 2.579 warga mengungsi. Kerugian materil akibat bencana Tsunami Mentawai diperkirakan mencapai Rp 480 Miliar yang diantaranya terdiri dari kerusakan berat pada 383 rumah dan 180 rumah rusak sedang dan ringan.

Dalam penanggulangan bencana tersebut, Komando Armada Barat (KOARMABAR) sebagai Kotama operasi TNI AL wilayah barat melalui Pangkalan TNI AL II yang berkedudukan di Sumatera Barat telah membentuk satuan tugas guna membantu misi kemanusiaan bagi korban gempa dan Tsunami di Kabupaten Mentawai. Satgas yang diterjunkan terdiri dari beberapa buah kapal perang (KRI Rencong, KRI Teluk Manado, KRI Gilimanuk dan KRI Peleng) dan satu buah pesawat hercules milik TNI AL. Satgas TNI-AL tersebut bertugas untuk membantu pencarian warga yang hilang dan korban tewas akibat diterjang gempa dan tsunami. Selain itu, satgas juga dikerahkan guna membawa barang bantuan kemanusiaan seperti obat-obatan dan makanan.

Walaupun begitu, peran TNI AL dalam penanganan bencana Mentawai masih dipandang belum maksimal. Pada tanggal 31 Oktober 2010, Menkopolhukam mengakui usaha yang dilakukan melalui laut masih belum maksimal. Menurutnya, hambatan utama adalah cuaca dan alat transportasi

antar pulau. Cuaca buruk mengganggu KRI yang membawa bantuan dari berbagai lokasi. Selain itu, daya tampung KRI terbatas sehingga distribusi bantuan kepada korban juga terbatas.

Penanggulangan bencana Mentawai pada tahun 2010 merupakan pelajaran berharga bagi Koarmabar, khususnya Lantamal II untuk mengoptimalkan perannya dalam penanganan bencana gempa bumi dan tsunami yang dapat terjadi pada di masa mendatang. Pada titik tersebut, Operasi Militer Selain Perang berupa penanganan bencana bukan lagi merupakan tugas pokok yang bersifat sampingan. OMSP penanganan bencana di daerah tugas Koarmabar sudah merupakan sesuatu yang harus direncanakan dan diantisipasi dengan matang. TNI AL harus memiliki strategi dalam melakukan OMSP penanganan bencana.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan penelitian adalah bagaimana mobilisasi sumberdaya logistik dan personal yang dilakukan TNI AL dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010 dan bagaimana cara mengoptimalisasi peran TNI AL untuk tanggap darurat kejadian tsunami yang dapat terjadi di lokasi yang sama di masa depan.

Untuk mengetahui cara mengoptimalisasi peran TNI Angkatan Laut pada mobilisasi sumberdaya dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai di masa datang, dibutuhkan analisis mendalam mengenai bagaimana kinerja TNI Angkatan Laut dalam mobilisasi sumberdaya pada kasus bencana Tsunami Mentawai tahun 2010. Dengan mengetahui hal ini, dapat dirumuskan sebuah strategi TNI Angkatan Laut untuk mobilisasi sumberdaya dalam penanggulangan bencana, khususnya di Mentawai dan kepulauan terpencil lainnya. Hal ini juga sejalan dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menuntut integrasi dari berbagai pihak termasuk TNI AL dalam usaha pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Permasalahan tersebut dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimana mobilisasi sumberdaya yang dilakukan TNI Angkatan Laut pada tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010?”

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari permasalahan diatas maka didapatkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana hubungan sipil militer dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010?
- b. Bagaimana manajemen tanggap darurat dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010?
- c. Bagaimana efektivitas dan efisiensi strategi mobilisasi sumberdaya oleh TNI AL dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010?
- d. Bagaimana pelaksanaan blokade laut TNI AL dalam tanggap darurat bencana Tsunami Mentawai 2010?
- e. Bagaimana penanganan bencana oleh TNI AL dalam tanggap darurat bencana tsunami Mentawai 2010?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan penelitian pada sub-bab sebelumnya, penelitian dalam tesis ini ditujukan untuk membuat laporan mengenai Mobilisasi Sumberdaya yang dilakukan oleh TNI AL pada masa tanggap darurat Bencana Tsunami di Mentawai tahun 2010

1.5 Manfaat Penelitian

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan studi manajemen bencana dalam bidang penanganan bencana di daerah kepulauan yang hanya dapat dijangkau melalui laut. .Aspek teoritis ini diharapkan dapat menciptakan model penanganan bencana yang efektif oleh kekuatan laut sesuai dengan kondisi daerah yang terkena dampak bencana.

Implikasi praktis dari penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penanganan bencana yang terjadi di daerah terpencil yang terbatas akses transportasinya. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi Lantamal II TNI AL untuk menggunakan konsep tersebut serta mengembangkannya sebagai metode yang baik untuk melakukan penanganan bencana pada daerah yang terkena dampak bencana.

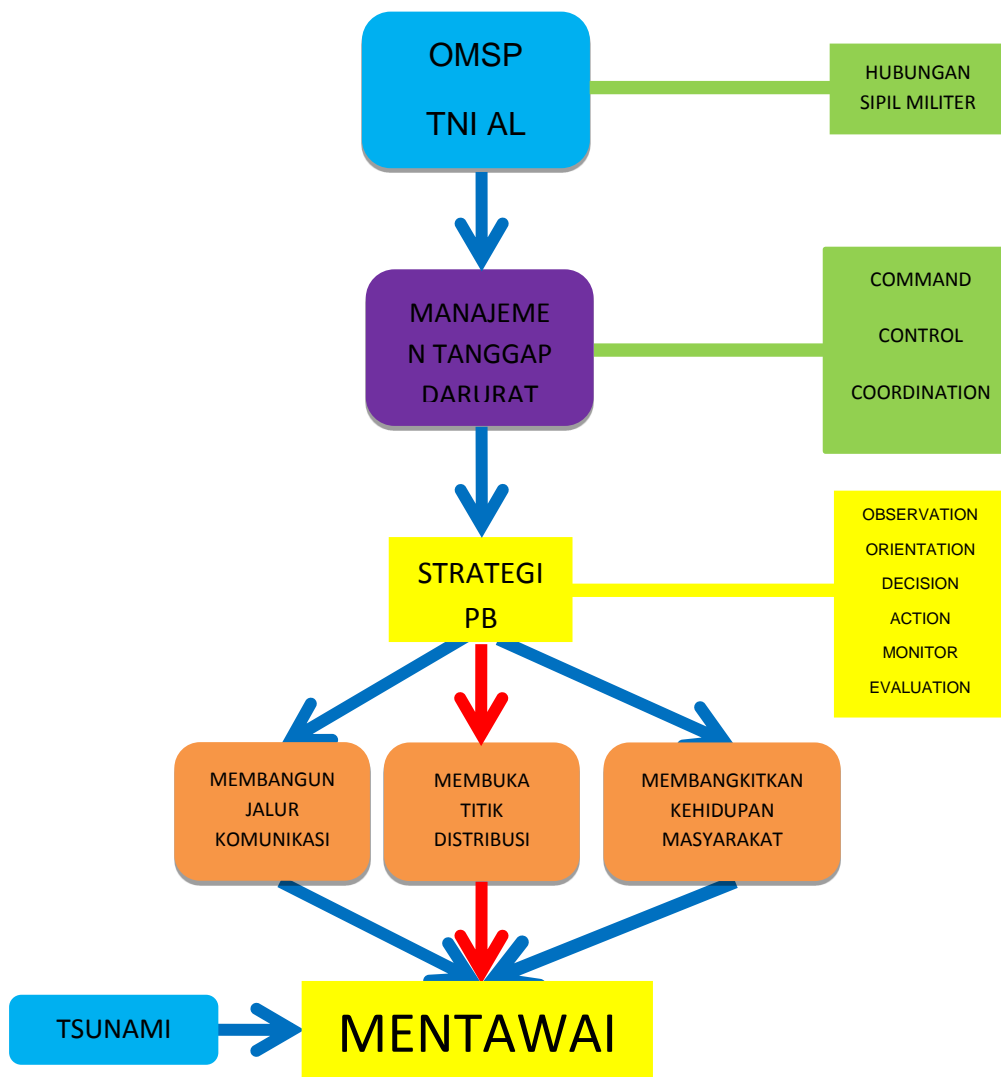
1.6 Pembatasan Penelitian

Permasalahan pada penelitian ini dibatasi pada pelaksanaan operasi militer selain perang (OMSP) bidang penangananan bencana di wilayah barat Indonesia yang menjadi tugas dan tanggung jawab Komando Armada Barat yang meliputi lingkungan internalnya, baik aspek personel maupun kemampuan alutsista dalam studi kasus penanganan tsunami di kepulauan Mentawai tahun 2010. Disamping itu, penulisan tesis ini didukung dengan pengalaman pribadi penulis sebagai perwira korp pelaut yang pernah bertugas sebagai perwira operasi di KRI (Kapal Republik Indonesia) dan perwira operasi di pangkalan angkatan laut (Lanal).

1.7 Kerangka Pikir

Bencana alam mutlak diperhatikan karena akan menjadi masalah yang besar bila penanganan bencana tersebut tidak sesuai dengan manajemen tanggap darurat. Sebagai tolok ukur dari keberhasilan suatu penanganan bencana bagi TNI AL adalah kemampuan membuka titik distribusi, membangun jalur komunikasi, dan membangkitkan kehidupan masyarakat.

Suatu strategi operasi penanganan bencana terdiri dari OODA (*Observiation, Orientation, Decision, dan Action*). Hubungan antar konsep ini digambarkan pada Kerangka Pemikiran di bawah ini. Garis merah menandakan bagian yang menjadi fokus penelitian sekarang, yaitu pada usaha membuka titik distribusi lewat mobilisasi sumberdaya yang efektif oleh TNI-AL.



Gambar 1.4: Kerangka Pemikiran Penelitian

1.8 Sistematika Penulisan

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada unit analisis peran TNI AL, yaitu respon TNI AL terhadap tantangan operasi militer selain perang penanganan bencana, dengan sistematika penelitian sebagai berikut :

- I. **Pendahuluan.** Bab ini berisikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pembatasan masalah, dan kerangka pikir. Tujuan dari bab ini adalah menggambarkan kondisi yang menjadi permasalahan penelitian dan apa saja yang dapat dihasilkan oleh penelitian yang akan diarahkan pada permasalahan tersebut.

- II. Tinjauan Pustaka.** Bab ini berisikan pemaparan mengenai teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Tinjauan pustaka merupakan hasil telusuran tentang kepustakaan dan ulasan tentang karya-karya sebelumnya serta bahan-bahan ilmiah yang mengupas topik mengenai bencana tsunami, manajemen kedaruratan, Angkatan Laut, dan Operasi Militer Selain Perang. Tujuan dari bab ini adalah mendekati permasalahan dari perspektif keilmuan sehingga memperluas wawasan berpikir dan landasan teoritis peneliti sebelum melakukan pengumpulan data. Selain itu, bab ini memberikan alat analisis untuk data yang telah dikumpulkan.
- III. Metodologi Penelitian.** Dalam bab ini, metodologi penelitian diuraikan untuk menjelaskan bagaimana penelitian akan dijalankan. Metodologi penelitian yang diuraikan termasuk antara lain pendekatan penelitian, jenis penelitian, lokasi penelitian, teknik pemilihan narasumber, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.
- IV. Analisis Data dan Hasil Penelitian.** Bab ini memaparkan analisis terhadap hasil dari wawancara mendalam menggunakan konsep-konsep yang telah ditinjau dan dijabarkan pada Tinjauan Pustaka. Selain itu, bab ini memberikan sejumlah data kuantitatif maupun kualitatif yang relevan untuk mendukung analisis.
- V. Kesimpulan dan Saran.** Pada bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya dan juga memberikan saran penulis berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN TEORITIK

2.1 Bencana Tsunami

Tsunami dapat didefinisikan sebagai gelombang laut dengan periode panjang yang ditimbulkan oleh gangguan impulsif dari dasar laut. Gangguan impulsif tersebut dapat berupa gempa bumi tektonik, erupsi vulkanik, atau longsoran. Terdapat beberapa penyebab terjadinya tsunami:¹⁰

- a. Gempa bumi yang diikuti perpindahan masa tanah yang besar di bawah laut.
- b. Tanah longsor di bawah laut.
- c. Letusan gunung api di bawah laut/Gunung api di pulau kecil

Kerusakan yang ditimbulkan oleh tsunami berbanding lurus dengan kedalaman laut di mana semakin besar kedalaman laut akan semakin besar kecepatan tsunami. Strategi tsunami yang biasanya diterapkan untuk mengantisipasi tsunami adalah sebagai berikut:¹¹

- a. Peningkatan kewaspadaan dan kesiapsiagaan terhadap bahaya tsunami
- b. Pendidikan kepada masyarakat tentang bahaya tsunami
- c. Pembangunan Sistem Peringatan Dini Tsunami
- d. Pembangunan tembok penahan tsunami pada garis pantai yang beresiko
- e. Penanaman mangrove serta tanaman lainnya sepanjang garis pantai meredam gaya air tsunami
- f. Pembangunan tempat-tempat evakuasi yang aman di sekitar daerah pemukiman.
- g. Tempat atau bangunan yang cukup tinggi dan mudah diakses untuk menghindari ketinggian tsunami

¹⁰ BNPB. 2007. *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia*. Edisi II. Jakarta: Penerbit Negara, hal. 42

¹¹ *Ibid*, hal. 44

- h. Peningkatan pengetahuan masyarakat lokal tentang pengenalan tanda-tanda tsunami dan cara-cara penyelamatan diri terhadap bahaya tsunami
- i. Pembangunan rumah yang tahan terhadap bahaya tsunami
- j. Meningkatkan kewaspadaan dan kesiapsiagaan dalam menghadapi tsunami.
- k. Melengkapi diri dengan alat komunikasi

2.2 Teori Keamanan Manusia

Bencana tsunami memberikan pengaruh sosio-psikologis pada masyarakat yang terkena dampaknya. Individu yang menyadari kalau dirinya terpaparkan pada bencana atau potensi bencana akan mengalami guncangan pada perasaan amannya. Ia akan merasakan kalau dirinya terancam dan mengambil berbagai cara untuk menghilangkan ancaman tersebut. Pihak yang menawarkan bantuan untuk mengatasi rasa tidak aman tersebut akan memperoleh manfaat karena prinsip balas jasa dari masyarakat.

Dalam sosiologi dan ilmu politik, fenomena ini dijelaskan oleh teori keamanan manusia. Dalam teori ini, keamanan manusia didefinisikan sebagai: "suatu kondisi ketika dan dimana individu dan masyarakat memiliki pilihan yang perlu untuk memitigasi atau mengadaptasi resiko pada hak-hak sosial dan hak-hak dasarnya dan memiliki kapasitas dan kebebasan untuk mengambil pilihan ini dan berpartisipasi dalam menjalankan pilihan ini".¹²

Teori keamanan manusia menawarkan pendekatan berbeda dengan pendekatan hukum dalam hubungan antara negara dan warga negara. Dalam paradigma hukum, negara harus mencari dukungan dari atas yaitu dunia internasional untuk memperoleh legitimasi. Dalam paradigma keamanan manusia, negara justru harus mencari dukungan dari bawah yaitu

¹² Mbwadzawo, M.I. 2011. Land Policy in Southern Africa: Towards Human Security? A Case Study of South Africa and Zimbabwe. Master Thesis. University of Kwazulu-Natal, hal.44

dari masyarakat.¹³ Hal ini karena keamanan manusia terjadi pada tingkat individu di masyarakat, bukan di tingkat negara. Jika negara mampu memberikan rasa aman pada masyarakat, maka negara akan memperoleh dukungan yang besar atas tindakan-tindakannya.

Teori keamanan manusia sendiri memiliki tiga aliran utama yaitu:¹⁴

- a. Aliran Hak Asasi Manusia (HAM). Aliran ini menyatakan kalau penyebab utama manusia merasa tidak aman adalah karena pelanggaran atau pengabaian atas hak asasinya. Apa saja yang termasuk hak asasi ini berbeda tergantung budaya. Di Indonesia, HAM dikodifikasi dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sementara secara internasional, ia dikodifikasi dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB tanggal 10 Desember 1948. Menurut aliran ini, ketika terjadi bencana, masyarakat tidak akan merasa tidak aman sejauh hak asasi mereka tidak terpengaruhi oleh bencana tersebut. Aliran ini menyarankan kalau negara harus menegakkan HAM untuk meraih legitimasi dari masyarakat.
- b. Aliran Keselamatan Masyarakat. Aliran ini menyatakan kalau penyebab utama manusia merasa tidak aman adalah karena keselamatan hidupnya terancam. Hal ini terjadi misalnya pada warga sipil dalam suasana perang atau pada korban bencana alam. Dari perspektif HAM sendiri, keselamatan hidup merupakan salah satu hak asasi. Karenanya, aliran ini dapat dipandang sebagai subordinat dari aliran HAM, hanya lebih spesifik pada keselamatan. Aliran ini menyarankan kalau negara harus menjaga keselamatan masyarakat dari berbagai ancaman baik

¹³ Frantzell, A. 2011. Human Security, Peacebuilding, and the Hazara Minority of Afghanistan: A Study of the Importance of Improving the Community Security of Marginalized Groups in Peacebuilding Efforts in non-Western Societies. Master Thesis, hal. 18

¹⁴ Crider, L. 2012. Rape as a War Crime and Crime Against Humanity: The Effect of Rape in Bosnia-Herzegovina and Rwanda on International Law. *Alabama Political Science Association Conference*, Auburn University, March 30-31, hal. 7-8

dari negara lain maupun dari bencana alam untuk meraih legitimasi.

- c. Aliran Pembangunan Manusia Berkelanjutan. Aliran ini menyatakan kalau penyebab utama manusia merasa tidak aman adalah karena pengabaian atas hak ekonomi, sosial, dan lingkungan manusia. Hal ini paling jelas ketika konflik antara masyarakat dan negara terjadi, misalnya dalam kasus RI-GAM di Aceh pra-2005. Aliran ini menyarankan kalau negara harus menegakkan keadilan dan melakukan pembangunan berkelanjutan untuk meraih legitimasi dari masyarakat.

Dikaitkan dengan kasus Mentawai, aliran keselamatan masyarakat merupakan aliran teori keamanan manusia yang paling relevan karena bencana tsunami mengancam langsung pada keselamatan hidup masyarakat.

Berdasarkan gambaran teori keamanan manusia di atas, maka studi ini membangun asumsinya berdasarkan asumsi aliran keselamatan masyarakat. TNI AL bertindak dalam OMSP ini untuk melindungi masyarakat yang terancam keselamatannya oleh ancaman bencana alam.

2.3 Manajemen Kedaruratan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, definisi bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Sedangkan yang dimaksud dengan bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

Faktor-faktor yang menjadi penyebab bencana adalah:

a. Bahaya/Ancaman

Bahaya atau ancaman diartikan sebagai segala bentuk potensi ancaman berupa fenomena alam, tindakan manusia atau peristiwa yang bisa merusak dan mengakibatkan hilangnya nyawa, harta benda, serta kerugian yang atau peristiwa yang bisa merusak dan mengakibatkan hilangnya nyawa, harta benda, serta kerugian yang berupa material maupun kerusakan lingkungan. *United Nations International Strategy For Disaster Reduction (UN-ISDR)* mengelompokkan menjadi bahaya geologi (*geological hazards*), bahaya hidrometeorologi (*hydrometeorological hazards*), bahaya biologi (*biological hazards*), bahaya teknologi (*technological hazards*), dan penurunan lingkungan (*environmental degradation*).

b. Kerentanan

Kerentanan adalah kondisi-kondisi yang terdapat di masyarakat yang rawan atau rentan terhadap ancaman bahaya. Kondisi ini banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor fisik, sosial, ekonomi, lingkungan serta kepadatan penduduk. Atau dapat dikatakan sebagai suatu kondisi didalam lingkungan masyarakat yang mengandung resiko bencana.

c. Kapasitas

Kapasitas adalah suatu kemampuan masyarakat atau perorangan dalam menghadapi bencana. Kemampuan ini bisa berupa kemampuan ilmiah, teknologi, teknis, institusional maupun kondisi kejiwaan. Kapasitas tidak hanya terbatas pada lingkungan yang terkena bencana namun juga tingkat respon pemerintah dan masyarakat sekitarnya untuk turut membantu masyarakat yang terkena bencana tersebut.

Manajemen kedaruratan sendiri adalah seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan kedaruratan, pada menjelang bencana, saat bencana dan sesudah keadaan darurat.

Menurut Fred Cuny, siklus Manajemen Darurat harus dilakukan dalam waktu panjang pada infrastruktur, kesadaran publik, dan bahkan isu-isu keadilan manusia. Proses Manajemen Darurat melibatkan empat tahap: mitigasi, kesiapan, respon dan pemulihan. Baru-baru ini Departemen Keamanan Dalam Negeri Amerika dan FEMA telah mengadopsi istilah "ketahanan" dan "pencegahan" sebagai bagian dari paradigma Manajemen Kedaruratan.¹⁵ Sifat manajemen kedaruratan tergantung pada kondisi lokal daerah yang terkena dampak bencana, kondisi ekonomi dan sosial masyarakat.

Tujuan Manajemen Kedaruratan antara lain:

- a. Mengurangi jumlah korban
- b. Meringankan penderitaan
- c. Stabilisasi kondisi korban / pengungsi
- d. Mengamankan aset
- e. Memulihkan fasilitas kunci
- f. Mencegah kerusakan lebih jauh
- g. Menyediakan pelayanan dasar dalam penanganan pasca darurat
- h. Meringankan beban masyarakat setempat

Pada intinya manajemen kedaruratan sama persis seperti manajemen tradisional yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, personel, pendelegasian, koordinasi, laporan, monitoring, evaluasi dan anggaran. Akan tetapi pada manajemen kedaruratan, hal tersebut dilakukan dengan aplikasi waktu yang mendesak sehingga semua keputusan beresiko tinggi bila terjadi kesalahan. Kebutuhan pada saat pelaksanaan manajemen kedaruratan besar dibandingkan kemampuan sumber daya dikarenakan tuntutan situasi dan kondisi yang terjadi. Sehingga kewenangan menjadi kabur akibat desakan situasi yang urgen itu. Untuk memudahkan pelaksanaan Manajemen Tanggap Darurat maka diperlukan 3 C yaitu: *Command* (komando), *Control* (pengendalian), dan *Coordination* (koordinasi). *Command* berarti "kemampuan untuk mengarahkan, memerintahkan, dengan atau

¹⁵ Wikipedia. 2012. Emergency Management .
http://en.wikipedia.org/wiki/Emergency_management

tanpa merujuk pada otoritas atau kekuasaan.”¹⁶ Sementara itu, *Control* merujuk pada “cara atau kekuasaan untuk mengatur, membatasi, memverifikasi, mengarahkan (biasanya dengan suatu standar), atau mengkomando.”¹⁷ *Command and Control* adalah bagian utama dari karakteristik militer. *Coordination*, yaitu “pertukaran sumberdaya yang saling melengkapi secara sadar antara dua atau lebih organisasi otonom untuk mencapai tujuan bersama.”¹⁸ Konsep *Coordination* merupakan konsep umum yang membangun hubungan antara militer dengan organisasi-organisasi sipil.

Karakteristik Manajemen Kedaruratan, antara lain:¹⁹

- a. Bersifat meluas, besar-besaran, dan membebani sistem normal
- b. Dalam suasana yang kacau dan/atau traumatis
- c. Keputusan harus cepat , data/informasi terbatas
- d. Segala keputusan membawa konsekuensi langsung

Masalah-masalah yang terjadi pada Manajemen Kedaruratan, antara lain:²⁰

- a. Kesiapan kurang sempurna / tidak ada rencana antisipasi
- b. Peringatan dini tidak ada atau kurang efektif
- c. Informasi tidak lengkap / tidak tepat, membingungkan
- d. Komunikasi/ transportasi terputus
- e. Kebingungan, kacau, krisis, gagal koordinasi
- f. Kebutuhan besar, bahan bantuan tidak mencukupi
- g. Lingkup terlalu besar / meluas
- h. Terlalu banyak perintah
- i. Sasaran yang tidak jelas
- j. Masalah keamanan dan jaminan perlindungan
- k. Terlalu banyak tugas, waktu terlalu sempit

¹⁶ Osinga, F. 2005. *Science, Strategy, and War: The Strategic Theory of John Boyd*. PhD Dissertation. University of Leiden, hal. 243

¹⁷ Osinga, *Ibid*, hal. 243

¹⁸ Bolland, J.M., Wilson, J.V., 1994. Three Faces of Integrative Coordination: A Model of Interorganizational Relations in Community-Based Health and Human Services, *Health Services Research*, 29(3):341-366, hal.344

¹⁹ Bakornas PB. 2005. Manajemen Kedaruratan.

²⁰ *Ibid*

- l. Banyak yang terlibat, koordinasi kompleks
- m. Hambatan politis, administratif, dan birokratis

Prinsip-prinsip Manajemen Kedaruratan, antara lain:²¹

- a. Komprehensif -manajer darurat mempertimbangkan dan memperhitungkan semua bahaya, semua tahap, semua stakeholder dan semua dampak yang relevan terhadap bencana.
- b. Progresif - manajer darurat mengantisipasi bencana di masa depan dan mengambil langkah-langkah pencegahan dan persiapan untuk membangun tahan bencana dan tahan bencana masyarakat.
- c. Terpandu Risiko - manajer darurat menggunakan prinsip-prinsip manajemen risiko suara (identifikasi bahaya, analisis risiko, dan analisis dampak) dalam menentukan prioritas dan sumber daya.
- d. Terintegrasi - manajer darurat memastikan kesatuan usaha antara semua tingkat pemerintahan dan seluruh elemen masyarakat.
- e. Kolaborasi - manajer darurat menciptakan dan mempertahankan hubungan yang luas dan tulus antara individu-individu dan organisasi untuk mendorong kepercayaan, mendukung suasana tim, membangun konsensus, dan memfasilitasi komunikasi.
- f. Koordinasi - manajer darurat mengarahkan semua kegiatan pihak terkait untuk mencapai tujuan yang sama.
- g. Fleksibel - manajer darurat menggunakan pendekatan kreatif dan inovatif dalam memecahkan tantangan bencana.
- h. Profesional - manajer darurat menghargai ilmu dan pendekatan berbasis pengetahuan; berdasarkan pendidikan, pengalaman pelatihan, praktek etika, pelayanan publik dan perbaikan yang berkelanjutan.

Berdasarkan teori manajemen kedaruratan di atas, maka disimpulkan bahwa tesis sekarang menggunakan teori ini untuk menilai efektivitas manajemen kedaruratan yang terjadi pada saat penanganan bencana Mentawai, khususnya dari TNI AL.

²¹ *Ibid*

2.4 Strategi Militer

Strategi adalah “sebuah proses adaptif dimana keputusan strategik diambil berdasarkan umpan balik berkelanjutan antara perumusan dan implementasi dalam pola yang muncul seiring waktu.”²² Dalam militer, strategi dibedakan dengan taktik. Strategi militer bersifat jangka panjang dan luas sementara taktik bersifat jangka pendek dan sempit.

Strategi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²³

- a. Strategi berurusan baik dengan organisasi maupun lingkungannya. Organisasi memakai strategi untuk berurusan dengan lingkungannya.
- b. Substansi dari strategi bersifat kompleks. Karena perubahan melibatkan kombinasi baru pada organisasi, substansi strategi tetap tidak terstruktur, tidak terprogram, tidak rutin, dan tidak berulang.
- c. Strategi mempengaruhi kesejahteraan keseluruhan organisasi. Keputusan strategik dipandang cukup penting untuk mempengaruhi keseluruhan kesejahteraan organisasi.
- d. Strategi melibatkan isu-isu muatan maupun proses. Studi strategi melibatkan tindakan yang diambil, atau muatan strategi, dan proses dimana tindakan tersebut diputuskan dan diimplementasikan.
- e. Strategi tidak sepenuhnya dapat direncanakan. Strategi yang diniatkan, yang muncul begitu saja, dan yang direalisasikan itu berbeda.
- f. Strategi ada dalam berbagai tingkatan. Strategi dapat pada level nasional atau lokal, atau dalam struktur organisasi yang berbeda.
- g. Strategi melibatkan banyak proses pemikiran. Strategi melibatkan pemikiran konseptual maupun analitis.

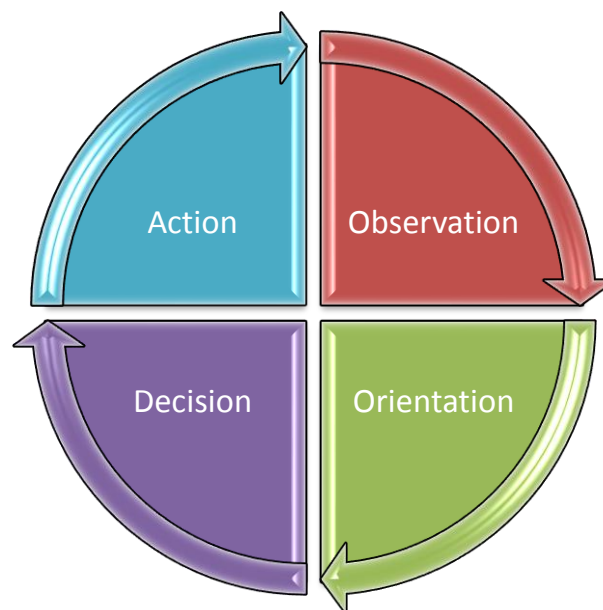
²² Osinga, F. *Op. Cit*, hal. 15

²³ Osinga, *Ibid*, hal.15

Strategi militer sendiri merupakan strategi yang unik dan sulit untuk dirumuskan. Faktor yang menyebabkan strategi militer sulit dirumuskan antara lain:²⁴

- a. Sifat dari perang/konflik yang berbeda-beda;
- b. Dampak dari strategi tertentu pada daerah yang terlibat;
- c. Pengalaman pribadi dan profesional dari pembuat strategi; dan
- d. Iklim intelektual dan budaya pada saat perumusan dan implementasi strategi.

Secara umum, strategi militer memiliki siklus yang disebut siklus Boyd. Siklus ini digambarkan pada Gambar 2.1. Siklus Boyd dapat disingkat sebagai OODA yang berarti *Observation* (pengamatan), *Orientation* (pengarahan), *Decision* (keputusan), dan *Action* (tindakan).



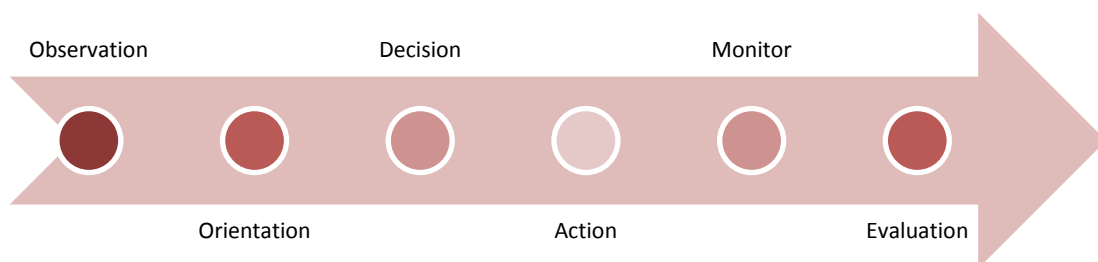
Gambar 2.1 : Siklus OODA.²⁵

Dalam penelitian ini, OODA dipandang sebagai sebuah tahapan linier dan ditambah dengan aspek Monitor dan Evaluasi (OODAME). Aspek monitor dan evaluasi sesungguhnya penamaan baru untuk aspek observation dan orientation baru. Monitor dipandang sebagai *Observation* level selanjutnya

²⁴ Osinga, Ibid, hal. 32

²⁵ Osinga, Ibid, hal. 2

karena bersifat sama dengan pengamatan, hanya saja pengamatan dilakukan pasca *Action*. Begitu juga, Evaluasi dipandang sebagai *Orientation* level selanjutnya karena bersifat sama dengan pengarahan. Masukan dari evaluasi merupakan bahan dasar untuk *Orientation*. Siklus OODA kemudian direvisi menjadi Gambar 2.2 yang digunakan dalam kerangka penelitian.



Gambar 2.2 : Modifikasi Siklus OODA untuk Keperluan Penelitian

Berdasarkan gambaran teori strategi militer di atas, maka penelitian sekarang menggunakan kerangka siklus OODA untuk mengevaluasi efektivitas dari peran TNI AL dalam mobilisasi sumberdaya dalam kasus bencana Mentawai 2010.

2.5 Angkatan Laut

2.5.1 Teori Kekuatan Laut

Indonesia memiliki pengalaman besar mengenai kekuatan laut. Pada abad pertengahan, Laut Tengah yang di embargo oleh Turki yang menyebabkan negara-negara Eropa Barat melakukan pelayaran ke Timur Jauh dengan mengambil rute pantai barat Afrika hingga sampai di Tanjung Harapan, lalu berlayar ke Timur dengan menembus Samudra Hindia, dan sampai di Banten pada 1506 (pelayaran Belanda). Pelayaran ke Timur Jauh ini mengawali era kolonial dan imperialisme, walaupun tujuan awalnya hanya

untuk berdagang saja. Ini menunjukkan bahwa laut memberikan pengaruh yang besar bagi perkembangan sebuah wilayah.

VOC tak hanya jadi persekutuan dagang tapi juga sebagai armada perang maritim yang besar. Ketika menghadapi perang pasifik, Van Leur menyadari bahwa pertahanan kepulauan Hindia Belanda membutuhkan angkatan laut yang kuat. Pembentukan daerah jajahan sebagai hal mutlak untuk perkembangan kekuatan laut tidak lagi sesuai dengan post-kolonial sekarang sebab proses dekolonisasi setelah PD II melahirkan permasalahan bagi negara yang menjajah dan di jajah.

Dalam kasus Mentawai 2010, KRI merupakan tulang punggung bagi BNPB dan BPBD untuk mengirimkan berbagai pasokan. Posisi kepulauan yang langsung terpapar dengan Samudera Hindia ditambah waktu kejadian yang berada di masa musim barat, menyulitkan kapal-kapal sipil untuk dapat mencapai lokasi dalam waktu secepat mungkin. Tanpa armada yang cepat dan kokoh, masyarakat Mentawai dapat terlambat menerima bantuan, dan ini berarti kerugian nyawa dan materil yang lebih besar lagi.

Adanya bukti empiris bahwa penguasaan laut merupakan sebuah superioritas suatu bangsa mendorong para teoritikus strategi militer modern juga merumuskan sejumlah teori tentang kekuatan laut. Teori strategi militer memberikan mengatakan bahwa misi Angkatan Laut adalah “menguasai pengendalian laut” dan “mengeksplotasi pengendalian laut untuk menguasai pengendalian darat”. Dalam teoritikus strategi militer, dua pakar memberikan teori kekuatan laut yang saling melengkapi yaitu Sir Julian Corbett dan Alfred T Mahan.²⁶

Sir Julian Corbett berpendapat bahwa peran Angkatan Laut adalah mendukung kekuatan darat. Ia membangun analisis lengkap kekuatan laut yang ditulis dalam bukunya *Some Principles of Maritime Strategy*. Corbett tidak melihat bahwa Angkatan Laut memiliki tugas untuk merespon pada kedaruratan nonmiliter, apalagi misi penanggulangan bencana berskala

²⁶ Elleman, B.A. 2007. *Waves of Hope: The US Navy's Response to Tsunami in Northern Indonesia*. Newport: Naval War College Press, hal.107

besar. Corbett menyatakan blokade laut sebagai sebuah usaha untuk mencapai tiga hal: menguasai jalur komunikasi laut musuh, menutup titik distribusi, dan menghancurkan kehidupan musuh di laut dan akhirnya di darat.²⁷

Sementara itu, Alfred T Mahan dalam bukunya yang berjudul "*The Influence of Sea Power upon History 1660-1753*" yang terbit pada tahun 1890 menyebutkan betapa pentingnya peran laut sebagai aspek kekuatan sebuah bangsa. Dia menyatakan bahwa: "Barang siapa yang menguasai laut dunia maka dia dapat memaksakan kehendaknya atas negara-negara yang melaluinya sesuai dengan kondisi hukum yang berlaku pada setiap wahana laut yang dilaluinya.." Mahan menunjukkan ada 6 unsur yang menentukan bagi perkembangan kekuatan laut, yaitu: kedudukan geografis, bentuk tanah dan pantainya, luas wilayah, jumlah penduduk, karakter penduduk, dan sifat pemerintah serta lembaga-lembaga nasionalnya. Dengan teori ini, Angkatan Laut memiliki alat analisis untuk mengetahui perkembangan kekuatan laut suatu bangsa.

Penggunaan kekuatan laut memang berawal sebagai fungsi untuk menguasai suatu wilayah atau bertahan dari serangan negara lain, akan tetapi perkembangan kedepan menunjukkan *trend* yang berbeda. Selain pelaksanaan operasi militer untuk perang (OMP), kekuatan laut digunakan untuk operasi militer selain perang (OMSP). Sesungguhnya, OMSP tetap bertopang pada prinsip yang dinyatakan oleh Corbett hanya dengan logika terbalik. Dengan prinsip ini, OMSP penanggulangan bencana bertujuan untuk membangun jalur komunikasi laut yang rusak, membuka titik distribusi, dan membangkitkan kehidupan masyarakat di laut dan akhirnya di darat.²⁸ Alat Utama Sistem Senjata (alutsista) yang sesuai untuk memenuhi tujuan tersebut adalah alutsista yang mampu berfungsi sebagai sarana mobilisasi. Alutsista semacam ini antara lain KRI, helikopter, dan pesawat Cassa.

OMSP besar pengaruhnya dalam masa damai seperti sekarang. Banyak negara menggunakan unsur-unsur lautnya untuk melakukan aspek

²⁷ *Ibid*, hal. 108

²⁸ *Ibid*, hal. 108

diplomasi ke negara-negara lain dalam rangka meningkatkan hubungan bilateralnya. Kapal-kapal perang mereka mengunjungi negara-negara sahabat guna melakukan misi perdamaian dan saling bertukar informasi maupun melakukan latihan bersama. Disamping itu, penggunaan kekuatan laut juga dilakukan untuk menolong negara yang terkena bencana alam karena dianggap memiliki kefleksibelan dalam bergerak dan dapat segera digerakkan tanpa harus kembali ke pangkalan.

OMSP juga bertujuan untuk mengembangkan hubungan sipil-militer untuk keamanan jangka panjang dan stabilitas bangsa. Dalam kasus bencana, peran TNI AL dalam hubungan sipil-militer dapat ditunjukkan dalam kasus Kanada. Dalam Angkatan Bersenjata Kanada, hubungan sipil-militer dalam kondisi bencana dimunculkan karena:

- a. Militer selalu beroperasi dalam dukungan otoritas sipil
- b. Militer memberikan dampak cepat, positif, dan relevan dalam situasi karena sifat latihan dan operasi militer yang 24 jam sehari, 7 hari seminggu
- c. Militer memberikan skill dan kemampuan yang unik, dan
- d. Personil militer bekerja dengan dan dalam kerjasama dengan otoritas sipil, dan tidak pernah dalam kontak langsung secara reguler atau berkonfrontasi dengan publik.²⁹

Berdasarkan teori kekuatan laut di atas, tesis ini menggunakan indikator teori kekuatan laut yang dimodifikasi dari Corbett dengan logika terbalik untuk menilai efektivitas blokade laut yang dilakukan TNI AL untuk mobilisasi sumberdaya dalam penanganan bencana Mentawai 2010.

2.5.2 Kapabilitas Kekuatan/Satuan Militer

Pada kondisi perang, kapasitas sebuah kekuatan/satuan militer untuk memenangkan peperangan ditentukan oleh tiga komponen kekuatan yaitu komponen konseptual, komponen fisik, dan komponen moral. Ketiga

²⁹ Etkin, D., McBey, K., Trollope, C. 2011. *The Military and Disaster Management: A Canadian Perspective on the Issue*. A Canadian Risk and Hazards Network Project. <http://www.crhnet.ca/resources/onlineBook/Etkin.pdf>, hal. 22

komponen tersebut harus saling melengkapi agar terwujud kekuatan satuan militer yang efektif dan mampu memenangkan peperangan.³⁰ Ketiga komponen tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Komponen konseptual

Komponen konseptual terdiri dari prinsip perang, doktrin militer, serta pengembangan. Prinsip perang merupakan prinsip dasar yang harus dipahami oleh setiap anggota pasukan dalam situasi konfrontasi terbuka. Prinsip perang tersebut meliputi kesatuan komando, doktrin ofensif, objektif peperangan, dan teknik manuver. Sedangkan doktrin militer merupakan prinsip fundamental yang melandasi pendekatan strategi perang yang dipilih oleh pasukan terkait, seperti strategi perang kota, dan lain-lain. Bagian terakhir dari komponen konsep yaitu pengembangan, dimana pembaharuan perkembangan dari luar harus selalu dipertimbangkan dalam penyusunan doktrin. Hal tersebut dimaksudkan agar pasukan militer terkait memiliki kapasitas dan kapabilitas yang selalu terbaharui (*update*).

b. Komponen moral

Komponen moral terdiri dari unsur motivasi, kepemimpinan dan manajemen. Motivasi adalah dorongan intrinsik yang mendorong seseorang untuk melaksanakan tugas yang diberikan. Hal ini terkait dengan kemampuan pemimpin untuk menjadi sumber inspirasi, sehingga para anggota pasukan bersedia untuk mengikuti perintah tanpa beban. Kepemimpinan yang baik harus dilengkapi dengan kemampuan manajemen yang mencakup kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang ada untuk melaksanakan perencanaan serta pengorganisasian.

c. Komponen fisik

Komponen fisik terdiri dari personel, peralatan, logistik dan pelatihan. Komponen ini terkait erat dengan dua komponen lainnya yaitu doktrin peperangan dan motivasi. Kesiapan untuk maju ke medan perang dipengaruhi oleh kelengkapan fisik, seperti

³⁰ British Ministry of Defence. 2011. British Defence Doctrine. Wiltshire, hal. 4-1

persenjataan, pelatihan yang memadai dan kemampuan manusianya. Tanpa komponen fisik yang memadai, maka moral dan motivasi pasukan akan turun.

Meskipun ketiga komponen yang tersebut digunakan pada situasi Operasi Militer Perang. Ketiga komponen yang sama juga digunakan pada Operasi Militer Selain Perang seperti Penanganan Bencana. Hal tersebut disebabkan aktor dari penanganan bencana juga merupakan satuan-satuan militer.

2.6 Operasi Militer Selain Perang

2.6.1 Sistem Insiden Komando

Militer memiliki peran yang besar sepanjang sejarah, baik dalam operasi militer dalam perang maupun dalam operasi militer selain perang. Pada penanggulangan bencana, peran militer tidak dapat diragukan lagi. Sebagai sebuah organisasi yang memiliki sistem komando yang jelas, model pengaturan dalam manajemen darurat cara militer telah ditiru untuk pelaksanaan kegiatan di luar ranah militer itu sendiri. Setelah kebakaran hutan yang dasyat di California pada awal tahun 1970, pemadam kebakaran diperiksa dan ditanyakan bagaimana cara mereka mengatasi kebakaran tersebut dan kerjasama yang berkaitan dengan respon multi kedinasan mereka pada kebakaran. Disanalah diketahui bila sistem yang mereka lakukan adalah adaptasi dari komando militer dan staf model yang telah mereka kembangkan dan sekarang dikenal dengan nama ICS (*Incident Command System*).³¹

Incident Command system (ICS) merupakan sebuah perangkat atau system yang memiliki prinsip-prinsip penanggulangan insiden atau bencana yang efektif dan efisien dalam sistem komando, koordinasi, komunikasi, dan pengelolaan sumber daya penanggulangan darurat.

ICS dapat digunakan untuk menanggulangi semua jenis keadaan darurat mulai dari kecelakaan tunggal kendaraan bermotor sampai pada

³¹ Etkin, *Op. Cit*

kecelakaan atau bencana alam skala besar yang memerlukan keterlibatan dan kerjasama berbagai pihak baik di internal perusahaan maupun dari luar perusahaan seperti instansi pemerintahan yang terkait.

ICS menggunakan prinsip-prinsip yang telah terbukti dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam penanggulangan keadaan darurat termasuk:

- a. Insiden yang berhubungan dengan tumpahan atau bocoran bahan-bahan yang berbahaya.
- b. Aktifitas terencana seperti perayaan, parade, karnaval, pertunjukan musik, kunjungan kenegaraan dan sebagainya.
- c. Penanggulangan bencana alam.
- d. Kebakaran.
- e. Kecelakaan angkutan laut, air, udara dan kereta api.
- f. Misi SAR dengan area yang luas.
- g. Insiden yang banyak melibatkan korban.
- h. Insiden dengan melibatkan banyak instansi dan lintas daerah.

ICS saat ini sudah banyak digunakan tidak hanya di Amerika, akan tetapi juga di Kanada, Inggris dan Australia. Ada lima elemen utama dari ICS, antara lain:

- a. Komando, adalah penunjukan insiden komandan atau gabungan dua atau lebih lembaga kunci yang berfungsi sebagai pemberi komando pada jajaran dibawahnya. Staf komando terdiri dari bidang keselamatan, informasi dan personel penghubung.
- b. Operasi, adalah personel yang bertanggung jawab kepada insiden komando atau staf komando dalam melaksanakan tugas operasional saat ini secara efektif.
- c. Perencanaan adalah elemen yang terlibat didalam perencanaan darurat masa depan.
- d. Logistik adalah sumber daya utama dalam melakukan kegiatan operasional.

- e. Keuangan/adminitrasi adalah biaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kegiatan serta berguna untuk menjaga berjalannya suatu fungsi manajemen.

ICS memiliki beberapa manfaat yaitu bisa diterapkan dalam sistem kendali atau kesatuan komando terpadu, pekerjaan secara umum maupun kegiatan-kegiatan lainnya tergantung pada sifat pekerjaan, personel yang terkait dan kebutuhan sumber daya. Pada ICS dibutuhkan sebuah EOC (*Emergency Operation Center*) atau pusat operasi darurat yang juga berfungsi sebagai tempat dan struktur yang menjadi aset kunci dalam krisis keberhasilan tanggap darurat.³² Seperti juga sistem yang lain, ICS juga memiliki keterbatasan karena ICS paling cocok digunakan untuk bencana yang berskala besar dan kompleks bukan situasi darurat lokal.³³

2.6.2 Penanganan Bencana oleh Militer

Raymond E. Mabus dari *US Secretary of Navy*, menyatakan bahwa kekuatan angkatan laut sering dipergunakan dalam penanganan dan pemulihan pasca bencana karena sifatnya yang fleksibel dan tangguh. Peralatan dan personil yang sama dapat digunakan pada jenis operasi yang berbeda. Hal tersebut dapat dilihat pada penggeseran lokasi kapal pengangkut Ronald Reagan di Jepang. USS Ronald Reagan pada awalnya ditugaskan untuk memberikan dukungan udara pada operasi di Afghanistan. Namun, pada saat melintasi Samudera Pasifik, USS Ronald Reagan dapat diperintahkan untuk melakukan penanganan bencana tsunami di Jepang. Hal yang sama juga terjadi pada grup Amfibi Essex yang melakukan latihan di Indonesia. Penggunaan kekuatan militer tersebut disebabkan adanya sifat fleksibilitas yang tinggi disertai dengan kemampuan melakukan mobilisasi yang tinggi. Selain itu, kekuatan militer juga ditujukan untuk beroperasi dalam kondisi terbatas dan kaku yang serupa dengan kondisi daerah yang terkena

³² Perry, R. W. 1991. Managing disaster response operations, in Drabek, T. And Boetmer, G. (eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Lokal Government* (pgs 201-223), International City Management Association, Washington.

³³ Perry, R. W. 2003. *Incident Management Systems in Disaster Management*. Disaster Prevention and management.

bencana alam.³⁴

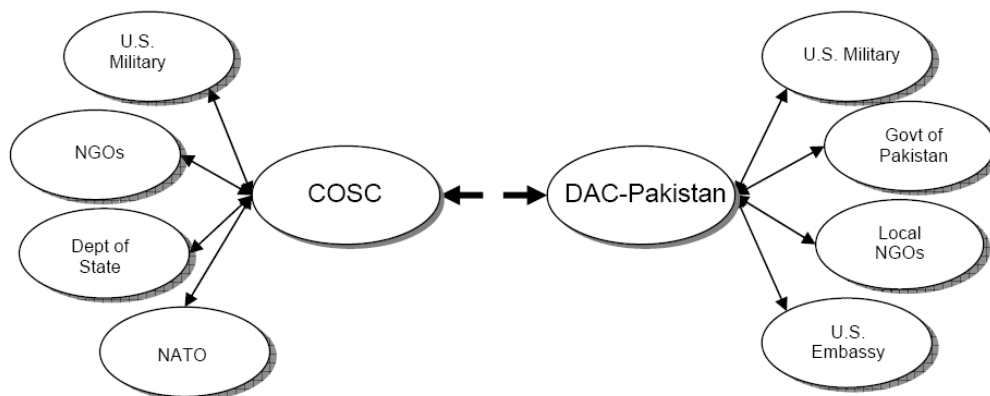
Michael R. Weeks (2007), dalam artikelnya *Organizing for Disaster: Lessons from the military* menguraikan mengenai bagaimana pengalaman dan pelajaran dari organisasi militer dapat diambil dalam penanganan bencana.³⁵ Organisasi militer seringkali digunakan dalam penanganan bencana karena sifatnya yang unik. Unit tempur, misalnya, didesain untuk melakukan mobilisasi tinggi dan respon yang cepat. Karakter tersebut menyebabkan organisasi militer mampu untuk membawa alat komunikasi dan suplai logistik/peralatan ke hampir seluruh daerah di dunia. Dalam penanganan bencana di Pakistan, Asia Selatan, terdapat beberapa pengalaman dan pelajaran yang dapat diambil dalam penanganan bencana oleh militer Amerika Serikat yaitu:

a. Pentingnya pembuatan Pusat Data dan Informasi.

Pusat Data dan Informasi ditujukan untuk memberikan data yang berkaitan dengan daerah operasi penanganan bencana. Hal tersebut ditujukan untuk beberapa hal yaitu: a) sebagai sarana pertukaran data dan informasi antara instansi, b) mencegah terjadinya kelebihan informasi yang timbul karena banyaknya instansi yang berperan, c) mencegah masalah yang muncul akibat buruknya infrastruktur komunikasi di daerah bencana, c). Bagan organisasi pertukaran informasi antar informasi tersebut dapat diperlihatkan pada gambar berikut:

³⁴ Council on Foreign Relations. 28 Maret 2011. A Conversation with Raymod E Mabus. <http://www.cfr.org/defensehomeland-security/conversation-raymond-e-mabus-video/p24521>

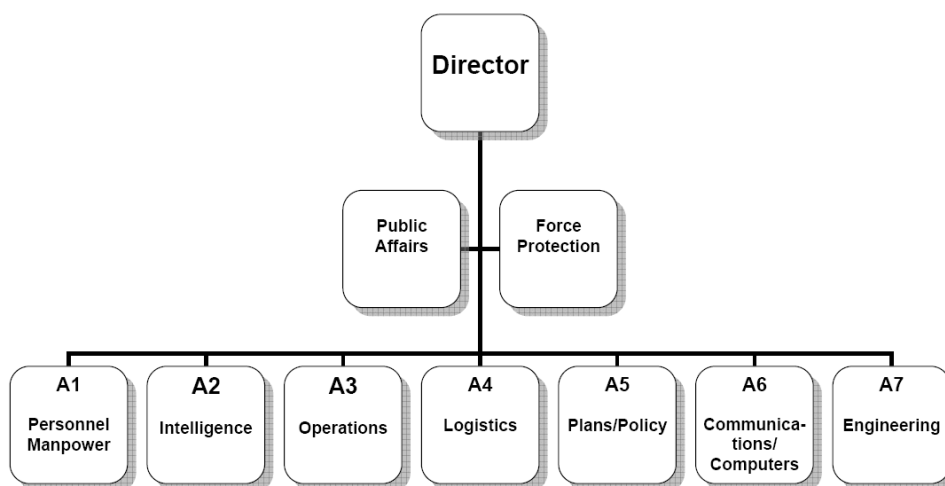
³⁵ Weeks, M.R. 2007. Organizing for Disaster: Lessons from the Military. *Business Horizons*, 50: 479-489



Gambar 2.3 : Bagan Komunikasi Informasi Operasi Penanganan.³⁶

b. Pembuatan Struktur Organisasi yang Bersifat Umum

Militer AS memiliki organisasi staf general yang umum yang dapat diperlihatkan pada gambar berikut:



Gambar 2.4: Bagan Organisasi Fungsi Operasi Penanganan Bencana³⁷

Pada gambar di atas terlihat jelas perbedaan fungsi masing-masing staf dimana A1 merujuk ke personel, A2 intelijen, A3 Operasi, A4 logistik, A5 Perencanaan, A6 Komunikasi, dan A7 Teknik. Struktur organisasi tersebut hampir sama di seluruh organisasi militer Amerika Serikat dan membawa keuntungan pada operasi penanganan bencana dengan menyediakan

³⁶ *Ibid*, hal. 483

³⁷ *Ibid*, hal. 492

keuntungan sebagai berikut:

- 1) Menyediakan peta kognitif yang sama sebagai landasan kerjasama dengan instansi lainnya. Sebagai contoh, seluruh instansi mengetahui siapa yang perlu dihubungi dalam urusan personel pada daerah operasi yaitu perwira A1.
 - 2) Mencakup seluruh basis dan kebutuhan dari personel hingga urusan teknik.
- c. Penghapusan Birokrasi untuk Langkah-Langkah Mendesak
- Organisasi sipil dan militer memiliki kerentanan dan kelemahan pada birokrasi yang rumit. Pada kondisi penanganan bencana, hal tersebut perlu diatasi dengan menghapus beberapa birokrasi/membuat susulan bagi persyaratan birokrasi tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan waktu reaksi yang pendek bagi penanganan bencana di daerah operasi penanganan bencana.

2.7 Manajemen Bencana di Indonesia dan Keterlibatan Militer

Indonesia sebenarnya telah memiliki semacam BNPB pada tahun 1966 yang merupakan Dewan Penasehat Manajemen Bencana Alam. Tahun 1979, dewan penasehat ini membentuk Badan Koordinasi Nasional Bencana. Bencana tsunami 2004 membuat bakornas mengalami kesulitan dan dalam beberapa bulan, baru Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi dibentuk dan bertugas mengendalikan dan mengatur respon dan pemulihan bencana. Bencana Tsunami 2004 kemudian menjadi motivasi utama untuk mereformasi cara memitigasi dan merespon bencana serta mengatur bantuan internasional untuk pengurangan dampak bencana. Atas dorongan sejumlah LSM, maka pemerintah mengeluarkan UU No. 24 tahun 2007 sebagai titik awal reformasi manajemen bencana. Tahun 2008 BNPB dibuat dan fungsinya untuk kedaerahan diberikan pada BPBD di 33 provinsi. Lembaga lain yang penting adalah Basarnas. Pada masa biasa, Basarnas berkoordinasi langsung dengan presiden. Ketika bencana, Basarnas bergerak dibawah BNPB/BPBD. Semenjak tsunami 2004, Indonesia juga lebih terbuka dalam memberi akses pada kelompok bantuan internasional ke

daerah-daerah terlarang, tentunya hanya dalam kasus bencana. Lembaga-lembaga bantuan internasional pada awalnya diwakili langsung oleh orang asing, namun seiring waktu, mereka membuka cabang di Indonesia menggunakan tenaga-tenaga warga negara Indonesia.³⁸

Manajemen bencana di Indonesia relatif masih baru namun telah bergulir cepat. Indonesia telah ditunjuk menjadi tempat ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Center) yang mulai beroperasi tahun 2011.³⁹ Seiring bertambahnya kesadaran pentingnya manajemen bencana, kualitas penanganan khususnya oleh BNPB semakin baik dalam bencana-bencana di Indonesia.

Masalah utama dalam manajemen bencana di Indonesia pada umumnya berada pada tahap rekonstruksi. Masyarakat banyak yang menolak untuk pindah ke lokasi baru dengan berbagai alasan. Ketika mereka memang bersedia pindah, beberapa tahun kemudian mereka akan kembali ke lokasi awal yang rawan.⁴⁰

Peran TNI dalam manajemen bencana di Indonesia tidak dipisahkan dari rakyat. Pemerintah sendiri tidak memandang penting usaha pemisahan militer-sipil dalam situasi bencana, namun lebih kepada bagaimana mengkoordinasikan berbagai unsur yang ada agar usaha manajemen menjadi optimal. TNI sendiri terlibat langsung dalam sebagian besar manajemen bencana karena keberadaannya yang luas dan merakyat. BNPB sangat bertopang pada TNI untuk berbagai hal darurat. Walau begitu, peran TNI lebih kepada kemampuan sumberdaya manusia dan organisasi ketimbang kapasitas logistik dan spesialis. Walau begitu, TNI masih belum memiliki prosedur operasi standar untuk manajemen bencana⁴¹. Usaha untuk membangun prosedur operasi standar tersebut masih berlangsung hingga sekarang.

³⁸ Walker, P. Rasmussen, C., Molano, S. 2011. Best Practice Experience at the National Level. International Dialogue On Strengthening Partnership In Disaster Response: Bridging National And International Support, Tuft University, Hal. 16-19

³⁹ RKP 2012, hal. II.6-13

⁴⁰ Wisner, B., Adams, J. 2002. Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide. WHO, hal. 79

⁴¹ Walker, P., et al, *Op. Cit*, Hal. 25-26

2.8 Rangkuman

Dalam bab ini, teori disekitar angkatan laut, operasi militer selain perang, dan bencana tsunami diberikan. Dalam bab selanjutnya, metode dan desain penelitian, narasumber dan pengumpulan data, analisisnya, beserta prosedur manajemen penelitian akan dibahas.