



**UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA**

**EVALUASI KETERLIBATAN PASUKAN TNI  
DALAM TANGGAP DARURAT BENCANA  
(STUDI KASUS LETUSAN G. MERAPI 2010)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister dalam Bidang Pertahanan

**ROBBY ARIGAYOTA  
1 2011 02 03 019**

**SEKOLAH KAJIAN PERTAHANAN DAN STRATEGI  
PROGRAM STUDI MANAJEMEN PERTAHANAN**

**JAKARTA  
JANUARI 2013**

## ABSTRAK

Nama : Robby Arigayota  
 Program Studi : Manajemen Bencana  
 Judul : Evaluasi Keterlibatan Pasukan TNI Dalam Tanggap Darurat Bencana (Studi Kasus Letusan G. Merapi 2010)

**Abstrak** – Banyak permasalahan yang timbul pada saat pelaksanaan tanggap darurat Erupsi Gunung Merapi 2010 disebabkan oleh peraturan yang ada masih belum mengatur hingga tingkat operasional. Penelitian ini memeriksa bagaimana mekanisme permintaan bantuan dan keterlibatan TNI dalam masa tanggap darurat tersebut. Pendekatan yang diadopsi oleh penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Tinjauan literatur terhadap berbagai peraturan dan wawancara dilakukan dengan narasumber BNPB dan TNI. Tujuannya adalah menemukan mekanisme keterlibatan TNI pada tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan pengakhiran. Berdasarkan analisis dengan metode templat ditemukan kalau permasalahan telah ada sejak masa perencanaan. Pada masa ini tidak ada permintaan resmi dari Pemda sehingga TNI kewilayahan tidak memperoleh dukungan logistik. Karakteristik TNI yang mampu bekerja mandiri sangat membantu sehingga persiapan dapat dilakukan walaupun secara formal masih terdapat permasalahan. Secara garis besar, masalah-masalah yang muncul antara lain: pendekatan yang masih bercampur antara prosedural dan relasional, organisasi yang masih belum mapan, adanya kepentingan komunitas sipil, kurangnya SDM bencana, masalah anggaran, pengendalian di bawah komando sipil dan regulasi.

**Abstract** - Many problems that arise during the implementation of the Merapi Volcano Eruption emergency 2010 was due to the existing regulations are not set up to operational level. The study examined how the mechanism of requests for assistance and military involvement in the situation. The approach adopted by this research is a qualitative approach. The literature review of the various regulations and interviews were conducted with speakers of BNPB and military. The goal is to find the mechanism of military involvement in the planning, preparation, execution, and termination. Based on the analysis with templates method found that the problem has existed since the time of planning. At this time there was no official request from the government so that no regional military logistic support. Characteristics of the military that is able to work independently is very helpful so that preparations can be done even if there is still a problem formally. Broadly speaking, the problems that arise, among others: the approach is still mixed between procedural and relational, not yet well established organization, the interests of civil society, lack of human disasters, budget issues, under the command of civilian control, and regulation problems.

**Keywords:** BNPB, Korem, Merapi emergency response, humanitarian assistance, involvement mechanisms.

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian.**

Peran dan fungsi angkatan bersenjata dalam sistem keamanan nasional (*national security*) sebuah negara demokrasi sebenarnya merupakan hal yang wajar dalam pelaksanaan peran operasional di luar perang, seperti kemanusiaan, dan penanggulangan bencana. Di banyak negara demokrasi, angkatan bersenjata merupakan komponen penting dalam melindungi negara dari berbagai ancaman, khususnya yang datang dari luar negeri (*external threats*). Dalam tatanan demikian, peran utama angkatan bersenjata adalah sebagai instrumen dalam menjalankan pertahanan luar (*external defense*). Peran tersebut dibagi atas dua macam yaitu Operasi Militer Perang yang disebut OMP dan Operasi Militer Selain Perang yang disebut OMSP, meliputi kegiatannya dapat bersifat eksternal (di luar negeri, seperti operasi *peacekeeping* dan operasi penyelamatan warga negara yang terancam di luar negeri) maupun internal di dalam negeri (seperti *civic missions* dan *humanitarian relief*).

Mencermati perundang-undangan yang berlaku, baik UU Pertahanan Negara maupun UU TNI jelas menyebutkan bahwa TNI hanya sebatas membantu. Pasal 10 UU RI Nomor 3 Tahun 2002 serta Pasal 6 dan 7 UU RI Nomor 34 Tahun 2004 beserta penjelasannya menempatkan TNI pada posisi membantu instansi lain sesuai permintaan.

Dalam Peraturan Presiden nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Di dalam Perpres tersebut pada pasal 11 disebutkan terdapat keanggotaan TNI sebagai unsur pengarah dalam penanggulangan bencana, sedangkan di BPBD kedudukan TNI diperkuat oleh Perka BNPB No 3 tahun 2008. Kemudian pada pasal 48 dijelaskan keterlibatan TNI sebagai unsur pelaksana, yang semestinya pada penanggulangan bencana pengerahan pasukan adalah

merupakan fungsi komando yang berarti dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana BNPB mempunyai hak dalam menggunakan pasukan TNI, hal ini sesuai dengan teori *Civil Military Coordination* yaitu saling koordinasi dalam rangka mendukung dan menselaraskan kegiatan untuk mencapai satu tujuan.

Peran OMSP yang sering dilaksanakan adalah membantu dalam penanggulangan bencana termasuk pengungsian dan bantuan kemanusiaan. Hal ini tidak terlepas dari sering terjadinya bencana alam di Indonesia sebagai akibat dari posisi geologis yang merupakan pertemuan tiga lempeng tektonik dunia yang bisa menyebabkan terjadinya gempa tektonik dan diikuti dengan bencana tsunami, serta terbentuknya *ring of fire* yang memiliki lebih dari 128 gunung berapi aktif dan lebih kurang 150 sungai besar maupun kecil yang melintasi pemukiman padat yang berpotensi menyebabkan banjir (BNPB, 2011a). Dalam tugas-tugas OMSP yang diamanatkan kepada TNI yang termuat beberapa poin yang terkait dengan penanggulangan bencana yaitu :

- a. Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*).
- b. Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian dan pemberian bantuan kemanusiaan.

Pelibatan militer dalam penanggulangan bencana muncul dari kesadaran bahwa suatu dampak bencana dapat berjangka panjang dan mempengaruhi aspek-aspek pertahanan dan ketahanan suatu bangsa (Berry et al, 2004, hal. 20). Pelibatan ini hadir sejak masa persiapan bencana hingga rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada tahun 2003, dalam inisiatif *Good Humanitarian Donorship* yang diselenggarakan di Stockholm, disepakati bahwa bantuan yang diberikan semua pihak, termasuk militer, harus berdasarkan sepenuhnya pada kebutuhan masyarakat yang terkena, bukannya pertimbangan lainnya (Etkin dan Davis, 2007, hal. 3; Good Humanitarian Donorship, 2003). Inisiatif ini memfokuskan pelibatan militer semata untuk kepentingan kemanusiaan.

Di Indonesia sendiri pelibatan militer dalam penanggulangan bencana khususnya bantuan kemanusiaan telah banyak dilaksanakan, seperti : bencana tsunami di Aceh yang telah menelan korban lebih dari 165.000 jiwa, bencana gempa tektonik dengan korban lebih 5.000 jiwa, gunung meletus, semburan awan panas gunung berapi, bencana banjir, angin topan, kekeringan, bencana karena industri misalnya Lumpur Lapindo Berantas, kebakaran hutan, dan bencana lainnya.

Beberapa alasan kenapa keterlibatan militer penting dalam penanggulangan bencana terutama pada masa tanggap darurat antara lain :

- a. TNI mempunyai personil terlatih yang selalu siap siaga.
- b. Personel TNI mempunyai keahlian bekerja di medan berat.
- c. TNI mempunyai struktur Komando yang rapi.
- d. TNI mempunyai tank, kapal, helikopter, kendaraan angkutan darat serta logistik dan berbagai perlengkapan untuk bekerja dalam kondisi darurat.

Pada tanggal 15 September 2007, presiden RI memberikan arahan di Kabupaten Pesisir Selatan, Sumatera Barat. Arahan yang berisikan tentang penanggulangan bencana ini antara lain:

- a. Pemda Kabupaten/Kota menjadi penanggung jawab utama penyelenggaraan penanggulangan bencana di wilayahnya.
- b. Pemda Provinsi segera merapat untuk memberikan dukungan serta mengerahkan seluruh sumber daya yang ada ditingkat provinsi jika diperlukan.
- c. Pemerintah Pusat memberikan bantuan sumber daya yang bersifat ekstrim tidak tertangani daerah.
- d. Melibatkan TNI dan Polri.
- e. Penanganan dilaksanakan secara dini/segera.

Salah satu bencana yang mendapatkan perhatian khusus dari Presiden adalah bencana erupsi Gunung Merapi 2010, Gunung Merapi

adalah salah satu dari 129 gunung berapi aktif di wilayah Indonesia, hampir 3 - 4 tahun sekali Merapi mengalami masa aktif efusif, yaitu mengeluarkan guguran lava dan awan panas tanpa disertai letusan. Peningkatan status dari "normal aktif" menjadi "waspada" pada tanggal 20 September 2010 direkomendasi oleh Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kegunungpian (BPPTK) Yogyakarta. Setelah sekitar satu bulan, pada tanggal 21 Oktober status berubah menjadi "siaga" sejak pukul 18.00 WIB.

Pada tingkat ini kegiatan pengungsian sudah harus dipersiapkan. Karena aktivitas yang semakin meningkat, ditunjukkan dengan tingginya frekuensi gempa multifase dan gempa vulkanik, sejak pukul 06.00 WIB tanggal 25 Oktober BPPTK Yogyakarta merekomendasi ke Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi yang disebut PVMBG tentang peningkatan status Gunung Merapi menjadi "awas".

Pada tanggal 5 November 2010, terjadi letusan yang lebih kuat sehingga korban bertambah hingga 196 orang. Untuk menghindari timbulnya korban baru, Presiden memerintahkan Kepala BNPB untuk mengendalikan penanganan bencana letusan Gunung Merapi. Salah satu arahnya mengatakan TNI berada di bawah kendali BNPB. TNI sendiri wajib mengerahkan satu brigade plus yang terdiri dari Yon Kes, Yon Zipur, Yon Marinir, Yon Bekang, dan Yon Infanteri. Secara total, 5000 anggota TNI dikerahkan untuk memberikan layanan kesehatan, membuka dapur umum, dan mengerahkan angkutan militer (BNPB, 2011a, hal. 16).

Permasalahan-permasalahan timbul setelah ada instruksi Presiden yang menyebabkan kepanikan dari para unsur atau instansi yang terlibat. Kepanikan ini membuat kinerja Pemerintah Daerah tidak optimal, pelaksanaan tanggap darurat seharusnya mutlak menjadi tanggung jawab daerah, namun dengan adanya instruksi Presiden beban menjadi lebih besar kepada pemerintah pusat khususnya BNPB.

Permasalahan lain yang timbul dengan terbentuknya satuan tugas TNI kurang lebih 5.000 personil, menyebabkan personil TNI di

daerah tidak melakukan tugasnya dengan optimal karena kurang adanya pemberdayaan tugas dan tanggung jawab daerah. Pembentukan satuan tugas penanggulangan bencana sebesar ini terkesan membentuk satuan seperti satuan tugas imbangan yang berdiri sendiri dalam penanggulangan bencana dan tidak membaaur dalam organisasi penanggulangan bencana.

Permasalahan yang lainnya dari TNI adalah TNI tidak memiliki dana taktis dalam rangka penanggulangan bencana, dengan demikian pergerakan TNI dan seluruh beban pelaksanaannya tanggap darurat menjadi ketergantungan dengan instansi lainnya dalam hal ini BPBD atau BNPB. Dengan terbentuk satuan TNI dalam penanggulangan bencana alam sesuai dengan instruksi Presiden bahwa tingkat Komando di bawah BNPB sebagai kepanjangan tangan Presiden tetapi pada kenyataan pelaksanaan di lapangan TNI masih adanya benang merah Komando dari satuan atas sehingga kurang memiliki efisiensi dalam pelaksanaan tugas penanggulangan bencana.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, banyak permasalahan yang timbul pada saat pelaksanaan tanggap darurat disebabkan oleh peraturan yang ada saat ini belum mengatur sampai tingkat operasional di lapangan. Peraturan ini bersifat umum belum ada aturan yang mengatur tentang keterlibatan TNI di lapangan ketika ada perubahan status bencana dari status daerah ke status nasional. Tesis ini untuk menjawab pertanyaan di bawah ini.

- a. Bagaimanakah mekanisme permintaan bantuan TNI dalam masa tanggap darurat Merapi 2010 ?
- b. Bagaimanakah keterlibatan TNI pada masa tanggap darurat Erupsi Merapi 2010 ?

### **1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini untuk mengevaluasi tentang keterlibatan TNI dengan organisasi penanggulangan bencana, khususnya pada saat permintaan bantuan dari Pemda ke TNI dan meneliti keterlibatan pasukan TNI pada pelaksanaan tanggap darurat Gunung Merapi 2010.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Secara keilmuan (teoritis), penelitian ini menjelaskan aturan permintaan bantuan Pemda ke TNI, sehingga dalam pelaksanaan tanggap darurat TNI memiliki kedudukan yang tepat. Penelitian ini juga memberikan penjelasan nyata dalam tingkat operasional sebagai implementasi keterlibatan pasukan TNI di lapangan sehingga dapat menjadi masukan.

Penelitian ini bisa menambah khasanah ilmu pengetahuan militer. Selain itu penelitian ini juga bisa menjadi masukan bagi perkembangan ilmu manajemen bencana khususnya dalam konteks bantuan kemanusiaan dengan keterlibatan TNI sebagai satuan yang masuk dalam struktur organisasi penanggulangan bencana baik daerah maupun pusat.

### **1.5. Ruang Lingkup dan Gambaran Desain Penelitian**

Ruang lingkup penelitian adalah evaluasi keterlibatan TNI dalam masa tangap darurat bencana pada perubahan status bencana daerah ke bencana nasional (studi kasus letusan Gunung Merapi 2010). Ruang lingkup meliputi :

- a. Pendahuluan. Berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup dan gambaran desain penelitian.
- b. Tinjauan Pustaka dan Kerangka Pemikiran. Berisi tentang tinjauan pustaka yang merupakan hasil peninjauan dari kepustakaan yang ada (*literature review*) berkaitan dengan masalah penelitian, serta kerangka pemikiran dari hasil tinjauan

tersebut.

- c. Metode Penelitian. Berisi tentang pendekatan, metode dan teknik yang digunakan dalam pengumpulan serta menganalisis data untuk menjawab masalah penelitian yang terdiri dari sumber penelitian, desain penelitian dan prosedur penelitian.
- d. Analisis Data dan Hasil Penelitian. Bab ini menggambarkan tentang gambaran dari sebaran data penelitian, analisis data dan hasil penelitian serta pembahasan dari analisis yang telah dilakukan.
- e. Kesimpulan dan Saran. Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan untuk menjawab masalah penelitian, hal-hal yang berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi hasil penelitian dan rekomendasi yang diberikan sebagai hasil dari penelitian ini.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1. Keterlibatan Pasukan Militer dalam Penanggulangan Bencana.**

Keterlibatan pasukan militer adalah hubungan antara militer dengan instansi lain dalam rangka tugas kemanusiaan, biasa dilakukan setelah konflik (Ankersen, 2008). Keterlibatan pasukan militer dalam melaksanakan perbantuan di berbagai negara sudah berjalan dengan baik sesuai dengan pengalaman, situasi, dan kondisi masing-masing.

Menurut Schrader (1993) jaman dulu dukungan militer difungsikan hanya dalam bencana skala besar saja karena bencana kecil dapat ditangani dengan kapasitas sumber daya lokal, kebutuhan pasukan yang besar serta perlengkapan yang diturunkan pada saat tanggap darurat harus secara proporsional dari besarnya akibat bencana yang di timbulkan. Menurut Miller (2008), militer AS dapat memberikan dukungan kepada pemerintah daerah dan negara dengan menawarkan transportasi, komunikasi, logistik dan perbantuan tanggap darurat bencana. Keterlibatan militer dalam jangka pendek dalam merespon bencana dan operasi pemulihan antara lain : pencarian dan penyelamatan, perawatan darurat medis, pengangkutan orang, pendistribusian makanan, pakaian, dan komoditas lain yang diperlukan, serta pengurangan dampak penyakit.

Pada tahun 1992 dukungan militer diakui dalam Rencana Tanggap Federal sebagai suatu proses yang memiliki struktur sistematis, terkoordinasi dan efektif dalam menangani bencana besar atau bantuan darurat. Presiden AS menginginkan militer AS mempunyai peran keterlibatan yang lebih besar terhadap penanganan bencana dalam negeri.

2.1.1.1 Latar Belakang Keterlibatan Militer dalam Penanggulangan Bencana.

Keterlibatan militer di dunia dalam penanggulangan bencana dimulai dari Perang Dingin. Dalam operasi ini dikerahkan operasi bantuan kemanusiaan dan potensi untuk koordinasi dan kerja sama antara angkatan bersenjata yang akhirnya menganggap tantangan baru yang perlu dihadapi dan diatasi dalam bantuan kemanusiaan seperti penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara cepat dan tepat. Terjadinya krisis teluk tahun 1990–1991, sehingga memaksa minat baru dalam operasi '*out-of-area*'. Kajian strategis pertahanan Inggris mengakui bahwa krisis yang mempengaruhi keamanan Inggris cenderung terjadi dimana saja (stabilitas politik dan ekonomi misalnya), salah satu dari lima anggota tetap dewan keamanan PBB yang bertanggung jawab dibawah perjanjian internasional (MoD 1998). Operasi militer selain perang' atau 'operasi dukungan perdamaian' seperti bantuan bencana, penanganan pengungsi, pengendalian kerusuhan, terorisme dan pencegahan konflik akan sering dilaksanakan.

Adanya rantai bantuan kemanusiaan yang masuk dalam sistem, melibatkan integrasi dan koordinasi yang luas. Adanya berbagai jenis program logistik dan aktifitas yang harus direncanakan dalam penanggulangan bencana (Carter, 2008). Agar efektif stuktur organisasi yang mengurus logistik dalam penanggulangan bencana harus jelas dan diambil oleh salah satu pemain (Moore dan Antil, 2000) seperti sebuah konsep yang akan sejalan dengan praktek komersial, dan teori akademik serta manajemen dalam mensuplai logistik.

Dengan berakhirnya perang dingin, pemerintah Inggris telah menegaskan keterlibatannya dalam penyediaan bantuan kemanusiaan, tidak hanya melalui dana badan PBB dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tetapi juga dengan penugasan angkatan bersenjata dengan lebih besar untuk melakukan misi tersebut di luar arena tradisional untuk operasi NATO (MoD, 1998), dimana tugas angkatan bersenjata Inggris yang mencerminkan sistem perubahan pertahanan lingkungan menjadi peran kebijakan luar negeri sehubungan dengan

operasi militer selain perang. Pasukan militer dipandang sebagai sumber yang disiapkan karena memiliki disiplin dan tersedianya alat untuk bantuan kemanusiaan, namun jelas memiliki perbedaan yang signifikan antara tugas perang dengan tugas operasi militer selain perang (Hoff, 1999).

#### 2.1.1.2 Konsep Keterlibatan Militer dalam Penanggulangan Bencana di Dunia

Argumen untuk melibatkan militer lebih erat dalam proses penanggulangan bencana sangatlah tepat karena militer memiliki perintah dan struktur organisasi yang efisien serta memiliki peralatan yang komplit seperti helikopter untuk penyelamatan, tenda dan fasilitas tempat tinggal lainnya. Peran militer yang paling penting adalah memberikan keamanan setelah peristiwa bencana terjadi. Bantuan yang diberikan oleh organisasi internasional seperti PBB atau negara individu dalam penanganan sebuah bencana merupakan sebuah konsep PBB ikut dalam penanggulangan bencana. Asosiasi dengan pasukan militer dikerahkan dibawah naungan PBB dalam pengurangan resiko bencana akan menjadi suatu identifikasi dengan salah satu pihak, bahkan setelah terjadinya konflik atau bencana. Aspek yang penting adalah aturan keterlibatan militer disusun sebelum pelaksanaan operasi yang memungkinkan militer untuk melakukan kegiatan operasi militer selain perang berupa perlindungan dan membantu badan-badan bantuan sipil dan bantuan kemanusiaan.

Di negara Amerika Serikat, militer AS memiliki peran yang lebih besar dalam penanganan bencana dalam negeri, termasuk memimpin dalam penanganan bencana besar seperti badai Katrina. Pelajaran berharga badai Katrina mengatakan militer dan penjaga pantai terbukti menjadi entitas federal yang mampu mengubah perintah Presiden menjadi tindakan yang cepat dalam penanganan bencana tersebut. Peran militer AS dapat di tingkatkan tanpa mengubah *Pose Comitatus*, hukum 1878 yang telah membuat militer sangat aktif bertugas di luar penegakkan hukum dalam negeri, juru bicara Pentagon

mengatakan pekerjaan sekarang akan lebih terfokus pada Rencana Tanggap Darurat Nasional untuk mengidentifikasi kembali peran militer dalam penanggulangan bencana.

Menurut Johny Y. Schrader (1993), ada beberapa aturan yang mengharuskan keterlibatan militer dalam penanggulangan bencana dalam rangka meningkatkan instansi kebencanaan yang ada di Amerika, sebagai berikut :

- a. Mendukung penerimaan secara formal dari tanggap darurat bencana sipil sebagai sebuah misi bagi pasukan baik aktif maupun cadangan.
- b. Dukungan secara formil secara menyeluruh dari seluruh aturan untuk tanggap bencana.
- c. Mengalihkan kekuasaan eksekutif untuk bantuan militer dari sekretaris tentara untuk ketua kepala staf gabungan.
- d. Meninjau kendala di hukum yang menyangkut keterlibatan militer dalam bantuan sipil.

Di negara – negara Asia Pasifik yang tergabung dalam *Asean Regional Forum Disaster Relief Exercise (ARF-DiREx)* telah sepakat militer mengambil peranan penting dalam penanganan bencana. Keterlibatan militer dalam penanganan bencana dilihat sangat penting. Penanganan bencana alam adalah bagian dari trend fungsi dan tugas militer selain perang. Konsep ini menetapkan institusi sipil sebagai pelaksana utama dan militer sebagai pendukung.

Militer mempunyai peran yang penting dalam menyelamatkan dan mengevakuasi ribuan orang dari daerah yang terkena bencana dengan mengangkut dan membawa seribu ton kargo, memperbaiki tanggul dan membersihkan puing-puing, penyisiran ke rumah–rumah, perawatan medis, penilaian kerusakan daerah dan kegiatan lain atas nama negara. Namun, operasi ini masih banyak tantangan dan kelemahan dalam tanggap darurat bencana di sebabkan oleh prosedur yang panjang, kompleks dan lembaga yang menanggapi.

### 2.1.1.3 Konsep Keterlibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana di Indonesia

Manajemen bencana dapat berbeda ketika berada dalam kendali militer dari pada sipil. Seperti dalam studi kasus manajemen bencana tsunami di Sri Lanka oleh Birkmann et al (2008, hal. 12), militer cenderung membuat rencana respon bencana ketimbang pencegahan dan adaptasi. Militer cenderung memandang bencana dan ancaman alam sebagai kejutan mendadak yang mempengaruhi masyarakat dari pada sebuah kondisi darurat yang muncul dari berbagai kerentanan dalam masyarakat. Paradigma ini mulai berubah semenjak manajemen bencana menjadi sebuah koalisi kerjasama antara militer dan sipil.

TNI sendiri telah memiliki sejarah panjang keterikatan dengan masyarakat. Sebelum tahun 1998, TNI memiliki fungsi ganda sebagai penjaga keamanan bangsa sekaligus berada dalam bidang sosial politik. Akibatnya, hubungan antara TNI dengan rakyat telah sangat erat dan memudahkan koordinasi dan komunikasi pada saat bencana. Kekuatan TNI, khususnya Angkatan Darat, dalam penanggulangan bencana terletak bukan pada logistik dan kapasitas spesialisnya, namun pada kemampuan sumber daya manusia dan organisasi (Willitts-King, 2009, hal.15). Personil TNI mampu melakukan tugas-tugas sulit yang tidak mampu dilakukan oleh sipil dan organisasinya yang rapi mampu memastikan proses berjalan lancar dan memberi hasil maksimal.

Sesuai dengan pasal 7 ayat (1) UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, tugas TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok ini dilakukan dengan OMP dan OMSP (ayat (2)), dan salah satu OMSP adalah untuk membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian dan pemberian bantuan kemanusiaan. Semua ketentuan pelaksanaan tugas pokok

tersebut dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara (ayat 3), yaitu kebijakan politik pemerintah bersama-sama DPR yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai peraturan perundang-undangan (penjelasan pasal 5).

Di sisi lain, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia juga menempatkan TNI hanya dalam posisi membantu instansi lain sesuai permintaan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 10 UU No. 3 tahun 2002 dan Pasal 6 dan 7 UU No. 34 tahun 2004 (Sunarti, 2009, hal. 138). Panglima TNI sendiri berada dalam keanggotaan Bakornas PB sementara untuk penanganan bencana di wilayah, Pangdam atau Danrem menjadi Wakil Ketua I dari Satkorlak PB tingkat provinsi dan Dandim menjadi Wakil Ketua I dari Satlak PB tingkat kabupaten/kota (Dirjen Strahan Dephan, 2010).

Saat BNPB dibentuk, TNI berada dalam kelembagaan BNPB dan BPBD sebagai unsur pengarah. Walaupun secara resmi hanya sebagai pengarah, secara praktis TNI juga terlibat sebagai unsur pelaksana. Hal ini teramati sejak penanganan bencana tsunami Aceh dan Nias tahun 2004 dan gempa Yogyakarta tahun 2006 dimana TNI menjadi lembaga tercepat dalam bergerak untuk penanggulangan bencana dengan hasil nyata di lapangan (Basuki, 2009, hal. 2).

Baru dalam Peraturan Presiden No. 10 tahun 2010 tentang Susunan Organisasi TNI, dibentuk satuan khusus yang disebut Pasukan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (PRCPB). Berdasarkan pasal 44, satuan ini dibentuk untuk mengatasi dampak bencana alam. Adanya PRCPB secara resmi menunjukkan peran TNI sebagai unsur pelaksana di lapangan manajemen bencana. Walaupun demikian, pembentukan PRCPB ini masih berada dalam lingkup internal TNI sejalan dengan salah satu tugas pokok OMSP.

Peran TNI dalam penanggulangan bencana baru mendapatkan legalitas secara eksternal lewat kesepakatan bersama (Memorandum of

Understanding – MoU) antara Kementerian Pertahanan dan Mabes TNI dengan BNPB No. MoU/01/M/I/2011 tentang kerjasama dalam penanggulangan bencana. Dalam kesepakatan ini, TNI dan BNPB bekerjasama dalam bidang pengarah maupun pelaksanaan. Mabes TNI mendukung BNPB lewat sumber daya (manusia dan peralatan), kapasitas, dan perannya dengan berpegang pada prinsip-prinsip *humanitarian assistance*. PRCPB kemudian menjadi bagian dari SRC-PB (Satuan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana) yang memberikan bantuan baik pada pra bencana maupun tanggap darurat dalam kendali operasi BNPB. Dengan adanya MoU ini, TNI memiliki lingkup yang lebih luas di bawah kendali BNPB. TNI bukan saja hanya sebagai unsur pengarah, namun telah menjadi bagian dari unsur pelaksana.

#### 2.1.1.4 Penelitian Sebelumnya

Beberapa penelitian telah dilaksanakan berkaitan tentang keterlibatan pasukan militer di berbagai bencana di dunia maupun di Indonesia untuk menjawab keefektifan pasukan militer dalam tugas selain perang. Tugas militer dalam bantuan kemanusiaan sebagai respon terhadap situasi darurat yang kompleks. Penelitian yang sudah dilaksanakan mengenai kerja sama sipil-militer dalam bantuan kemanusiaan di Indonesia (Sundoro, 2011).

Dalam penelitian ini, dapat di simpulkan masih banyak terjadinya masalah dalam pelaksanaan tanggap darurat khusus kerjasama sipil dan militer karena belum adanya regulasi yang mengatur tentang aturan pelaksanaan lapangan. Dalam penelitian ini juga dibahas tentang perlunya pembuatan petunjuk pelaksanaan untuk penanggulangan bencana, sehingga TNI mempunyai kedudukan yang jelas serta mengatur tentang mekanisme pengarah yang lebih cepat.

#### 2.1.2 Konsep dan Prinsip Bantuan Kemanusiaan.

Bantuan kemanusiaan adalah bantuan yang di berikan kepada penduduk yang terkena bencana, yang mempunyai tujuan menyelamatkan nyawa dan mengurangi penderitaan penduduk yang

terkena dampak krisis.

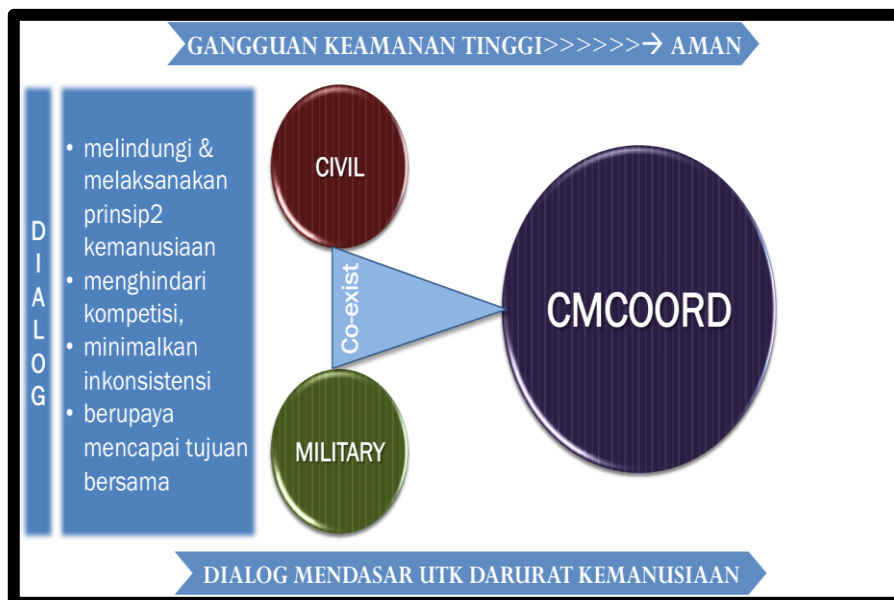
Prinsip kemanusiaan yang sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB 46/182 bantuan kemanusiaan harus di berikan dengan prinsip netralitas, dan tidak memihak. Netralitas adalah bantuan kemanusiaan harus diberikan tanpa terlibat dalam permusuhan atau memihak dalam kontroversi yang bersifat politik, agama atau ideologi. Ketidakberpihakan artinya bantuan kemanusiaan harus diberikan tanpa diskriminasi untuk asal etnis, jenis kelamin, kebangsaan, pendapat politik, ras, atau agama. Penghilangan penderitaan harus dipandu hanya oleh kebutuhan dan prioritas harus diberikan kepada kasus yang paling mendesak dari berbahaya.

### 2.1.3 Kerjasama Sipil-Militer (CMCoord)

Menurut PBB berdasarkan UN *Civil-military Coordination (CMCoord)*, kerjasama sipil militer lebih dikenal dengan nama koordinasi sipil-militer yang mempunyai pengertian :

*The essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary, minimize inconsistency, and when appropriate pursue command goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training (IASC, 2008, hal. 11)*

Menurut definisi ini strategi dasar koordinasi sipil-militer adalah Dialog dan interaksi antara sipil dan militer dalam konteks keadaan darurat kemanusiaan yang memiliki tujuan untuk melindungi dan meningkatkan prinsip – prinsip kemanusiaan, menghindari persaingan, mengurangi ketidakkonsistenan dan untuk mencapai tujuan bersama. Konsep kerjasama sipil-militer dari PBB ini mempunyai sifat jangka panjang. CMCoord dalam bantuan kemanusiaan dapat dilihat dari gambar dibawah ini :



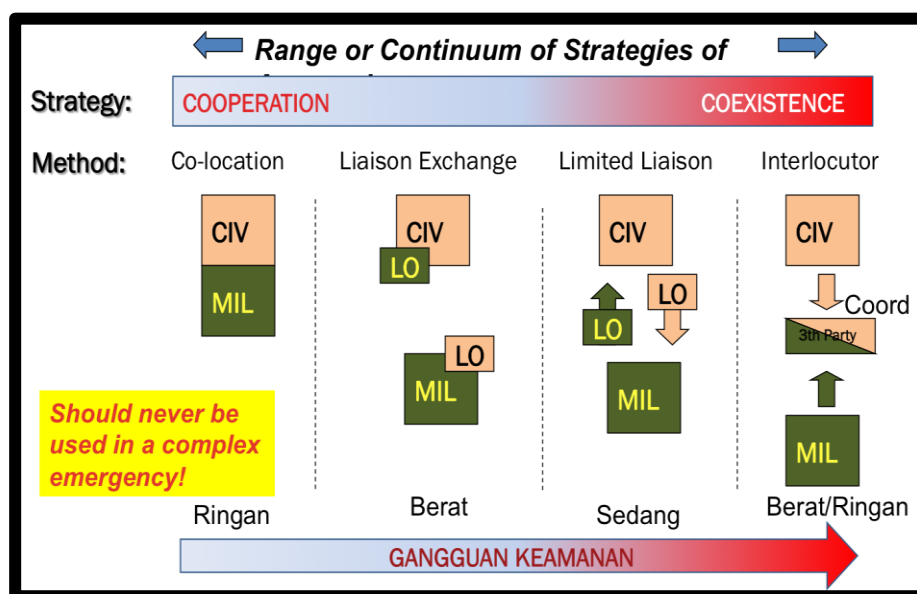
Gambar 2.1. Hubungan Sipil-Militer dan Strategi UN CMCoord.

Sumber : (IASC Reference paper, 2008) sudah diolah kembali

Dari gambar di atas dimana pada keadaan aman koordinasi sudah mulai dibina baik yang bersifat dialog, latihan bersama dalam penanggulangan bencana maupun yang bersifat seminar antara sipil dan militer dalam membentuk suatu ikatan emosional antara instansi sipil dan militer sehingga dapat memahami budaya (*culture*) masing-masing. Fungsi lainnya adalah dengan menyamakan persepsi antara sipil dan militer, serta saling melihat kemampuan dan batas kemampuan antara masing-masing pihak.

Pada saat pelaksanaan gangguan keamanan mulai tinggi dengan adanya koordinasi yang baik pada saat keadaan aman maka kesenjangan antara sipil dan militer tidak akan terlalu mencolok dan dapat bersinergi dalam rangka pencapaian tujuan bersama.

Dalam pelaksanaan di lapangan pembentukan penghubung (*liaison*) menyesuaikan dengan spektrum dari keadaan serta pendekatan yang dilakukan, seperti terlihat dalam gambar 2.2 berikut :



Gambar 2.2 Strategi, Metode dan Struktur

Sumber : Konsep UN-CMCoord, Annex C (IASC, 2008)

Dalam keadaan gangguan keamanan kecil kerjasama sipil dan militer lebih melekat dan menjadi satu (gabungan) dibawah kendali sipil, sedangkan pada kondisi gangguan keamanan tinggi harus dibentuk penghubung baik dari sipil maupun militer dengan struktur sesuai dengan area operasi yang di sesuaikan dengan kemampuan dan batas kemampuan. Pada area bantuan kemanusiaan untuk penanggulangan bencana masa tidak damai, maka yang digunakan adalah area *cooperation*. Menurut UN OCHA (2007) kontrol sipil dalam sebuah operasi kemanusiaan menggunakan aset militer harus mempertahankan sifat sipil dan karakter. Sementara aset militer akan tetap berada di bawah kontrol militer, operasi gabungan sipil dan militer harus tetap di bawah kewenangan kepala gabungan yang di tunjuk secara resmi.

Ada beberapa manfaat dengan adanya koordinasi antara sipil dan militer tingkat nasional bila hal ini berjalan dengan baik, antara lain :

- a. Terjalannya kontak secara regular.
- b. Pemahaman yang jelas tentang kapasitas dan kemampuan

kedua belah pihak termasuk budaya (*culture*).

- c. Terlibat/integrasi ke dalam sistem penanggulangan nasional.
- d. Adanya kejelasan peran dalam rencana operasi tanggap darurat nasional.
- e. Dapat terciptanya latihan bersama secara teratur.

#### 2.1.4. Manajemen Bencana.

Konsep bencana merupakan sebuah konsep yang relatif sulit didefinisikan. Banyak disiplin ilmu mengembangkan konsepnya sendiri mengenai apa itu bencana. Definisi-definisi dirangkum dalam sebuah buku berjudul "What is a Disaster?" yang melibatkan 20 ilmuan angkat bicara mengenai definisi bencana (Perry dan Quarantelli, 2005). Sebagai contoh, dari bidang fisika, bencana didefinisikan sebagai "jumlah energi yang salah dalam tempat yang salah dan waktu yang salah" (Dombrowsky, 2005, hal.80). Sementara itu, definisi bencana yang melibatkan "suatu peristiwa dalam ruang tertentu" merupakan perspektif geografis dan "tidak adanya sesuatu" sebagai definisi dalam perspektif ekonomi. Dari perspektif sosiologi, bencana dipandang sebagai peristiwa yang menyebabkan krisis sosial (Akerkar, 2011, hal. 46). Dengan banyaknya definisi bencana, akan lebih baik jika kita menggunakan definisi resmi dari BNPB. Definisi resmi dari BNPB mengenai bencana adalah "peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis" (BNPB, 2011b, hal. 2).

Teori tentang bencana sendiri dapat dibagi menjadi dua yaitu yaitu model Tekan dan Lepas (Pressure and Release – PAR) dan teori Akses Rumah Tangga (Wisner et al, 2003, hal. 31). Teori Tekan dan Lepas merupakan teori yang umum digunakan dan dipakai oleh BNPB. Teori ini menyatakan kalau bencana terdiri dari dua hal, satu yang

menekan dan satu yang melepas (Wisner et al, 2003, hal. 35). Hal yang menekan adalah bahaya dan masyarakat rentan. Dua tekanan inilah yang membentuk risiko bencana dan risiko ini dapat mewujud menjadi bencana ketika ada faktor pemicu. Hal yang melepas adalah perubahan dalam kerentanan. Perubahan dalam kerentanan ini dibentuk oleh masyarakat itu sendiri ataupun lewat intervensi pemerintah dengan program-program pengurangan risiko bencana.

Model Akses Rumah Tangga merupakan model yang lebih tradisional dari model PAR. Model ini memandang bencana pada tingkat individual dengan konsep kesejahteraan rumah tangga yaitu “kapabilitas, aset, dan aktivitas yang dibutuhkan untuk hidup” (Wisner et al, 2003, hal. 95). Model ini berguna untuk mengetahui sebab dan gejala kerentanan dalam suatu masyarakat (Wisner et al, 2003, hal. 110). Model Akses Rumah Tangga berfokus pada aspek manusia dari bencana. Dengan menggabungkan antara Model PAR dan Model Akses Rumah Tangga, diperoleh gambaran menyeluruh mengenai bencana mulai dari tahap pra bencana hingga tahap pengurangan risiko bencana. Gabungan kedua model ini menyusun tindakan yang disebut sebagai manajemen bencana dan manajemen tanggap darurat.

#### 2.1.5. Manajemen Tanggap Darurat

Manajemen tanggap darurat merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan Darurat, dalam buku manajemen kedaruratan (2005) yang dikeluarkan oleh Bakornas PBP meliputi:

- a. Kesiapsiagaan.
- b. Tanggap darurat.
- c. Pemulihan darurat.

Tujuan dari manajemen tanggap darurat adalah :

- 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.

Karakteristik Manajemen Kedaruratan, antara lain:

- 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:

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

Prinsip-prinsip Manajemen Kedaruratan, antara lain:

- 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. Risiko-*driven* : 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. *Coordinated* : 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.

#### 2.1.5.1 Kesiapsiagaan

kesiapsiagaan adalah upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian dengan langkah-langkah yang tepat dan berdaya guna. Hal ini bertujuan agar

warga/instansi mempunyai persiapan yang lebih baik untuk menghadapi bencana. Beberapa contoh tindakan kesiapsiagaan :

- a. Pengaktifan pos-pos siaga bencana dengan segenap unsur pendukungnya.
- b. Inventarisir sumber daya pendukung kedaruratan.
- c. Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya/logistik.
- d. Penyiapan sistem informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan.
- e. Penyiapan dan pemasangan instrument sistem peringatan dini (*early warning*).
- f. Penyusunan rencana kontijensi.
- g. Mobilisasi sumber daya (personil dan prasarana/sarana peralatan).

#### 2.1.5.2 Tanggap Darurat Bencana.

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan prasarana dan sarana. Pada tanggap darurat bencana dilakukan pengaktifan Rencana Operasi (*Operational Plan*) yang merupakan operasionalisasi dari Rencana Kedaruratan atau Rencana Kontijensi. Tindakan yang dilakukan pada saat tindakan tanggap darurat meliputi evakuasi, pencarian dan penyelamatan, penanganan penderita gawat darurat (PPGD), penyediaan kebutuhan dasar (air dan sanitasi, pangan, sandang, papan, kesehatan, konseling), pemulihan fasilitas dasar (telekomunikasi, transportasi, listrik, pasokan air), pemulihan tahapan pasca bencana. Penentuan tanggap darurat didasarkan pada hasil pengkajian cepat yang dilakukan oleh pihak kabupaten/kota yang tertimpa bencana. Status tanggap darurat juga dapat ditentukan oleh pemerintah provinsi apabila Kabupaten/Kota tidak mampu mengkaji

cepat penentuan tanggap darurat. Jenis tanggap darurat yang dilakukan sebagai berikut :

- a. Tanggap darurat kabupaten/kota, dalam hal ini kabupaten atau kota yang terkena dampak bencana memimpin dukungan dari provinsi.
- b. Tanggap darurat Provinsi, atas dasar :
  - a) Berdasarkan hasil kaji cepat diputuskan bahwa Kabupaten/Kota tidak mampu atau kurang memiliki kapasitas untuk melakukan operasi tanggap darurat.
  - b) Terdapat dua atau lebih Kabupaten/Kota yang terkena dampak bencana.

#### 2.1.5.3 Pemulihan Darurat

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengendalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana, memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan upaya rehabilitasi, meliputi :

- a. Perbaikan sarana dan prasarana sosial ekonomi.
- b. Penanggulangan bencana kejiwaan pasca bencana (*post traumatic stress*) melalui penyuluhan, konseling, terapi kelompok (disekolah) dan perawatan.
- c. Pemulihan gizi dan kesehatan.

#### 2.1.5.4 Tanggap Darurat Letusan Gunung Api.

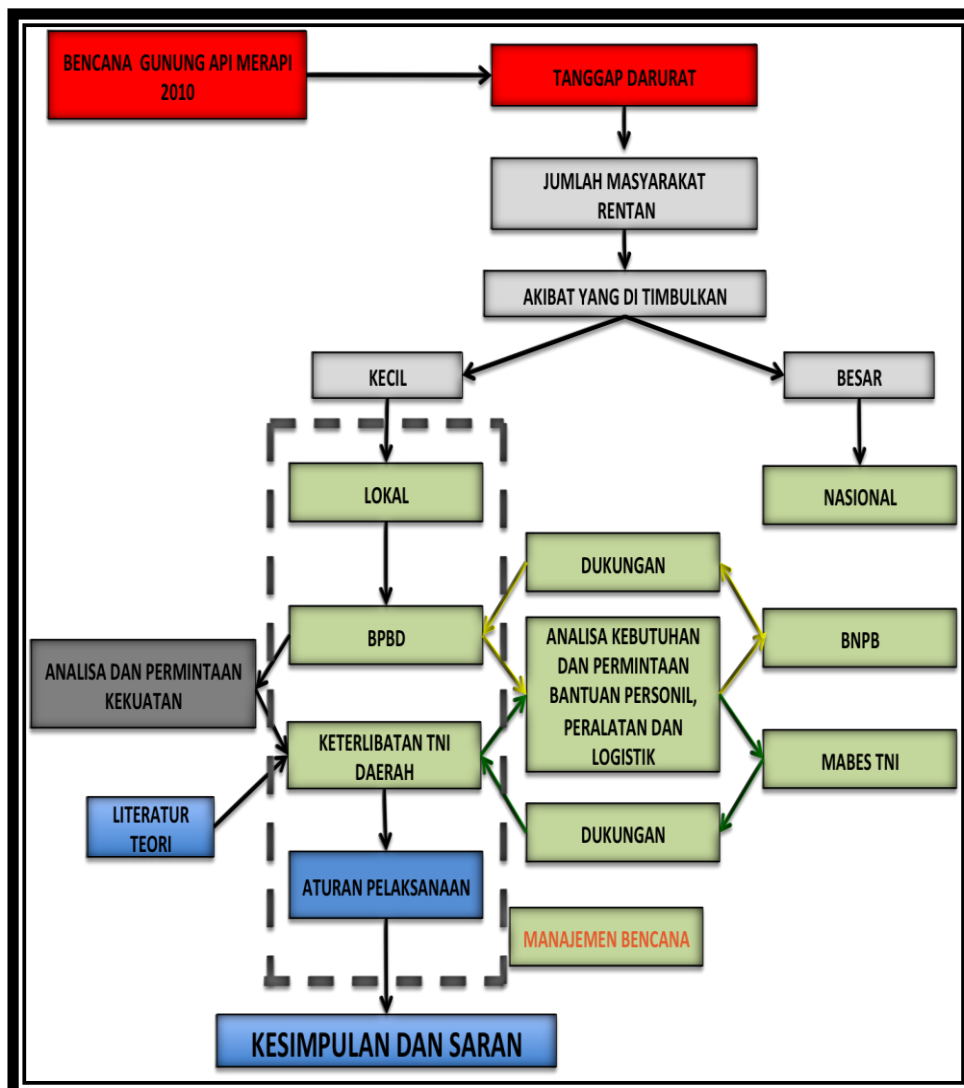
Penyelenggaraan penanggulangan bencana gunung Merapi pada saat tanggap darurat meliputi pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya, penentuan status keadaan darurat bencana, penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan, dan pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital. Dalam kasus keadaan darurat bencana telah ditetapkan BNPB/BPBD mempunyai kemudahan akses yang meliputi pengerahan sumber daya

manusia, pengerahan peralatan, pengerahan logistik, imigrasi, cukai, dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang, penyelamatan, dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga. Hal tersebut sudah mulai dilaksanakan dalam penanganan darurat erupsi Gunung Merapi 2010 yang lalu (BNPB, 2010b).

Pada tanggap darurat letusan gunung api diberikan peringatan dini yang berupa empat level status darurat sesuai dengan tingkat aktifitas gunung api didasarkan pada hasil pengamatan baik visual dan atau instrumental, meliputi (Bakornas PB, 2007, hal. 66-67):

- a. Level 1 : Aktif-Normal. Baik secara visual maupun instrumental tidak ditemukan adanya gejala perubahan kegiatan gunung api
- b. Level 2 : Waspada. Pengamatan visual dan instrumental mendeteksi adanya gejala perubahan kegiatan seperti jumlah gempa vulkanik meningkat dan suhu kawah baik solfatara maupun fumarola telah meningkat di atas normal
- c. Level 3 : Siaga. Kenaikan kegiatan menjadi semakin nyata. Instrumen seismik menunjukkan peningkatan jumlah gempa begitu juga pengamatan visual dan instrumentasi lainnya
- d. Level 4 : Awas. Pada level ini semua data menunjukkan kalau letusan utama akan segera terjadi dan letusan-letusan asap dan debu telah terjadi.

## 2.2 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.3. Kerangka Pemikiran

Proses keterlibatan TNI dapat digambarkan pada saat mulainya tanggap darurat bencana terjadi sampai selesainya masa tanggap darurat bencana Gunung Merapi 2010. Proses pelaksanaan keterlibatan TNI pada saat masa tanggap darurat letusan Gunung Merapi 2010 perlu adanya perintah yang jelas serta pendistribusian logistik yang cepat sehingga keterlibatan TNI dapat berjalan dengan cepat, dan efisien. Dilihat dari anggaran yang diterima TNI, TNI tidak memiliki dana cadangan taktis dalam penanggulangan bencana sehingga dalam

pengerahan pasukan TNI khusus pergeseran pasukan menunggu dana dari BNPB.

Penggabungan Satgas TNI kedalam pengorganisasian penanggulangan bencana harus dapat diperjelas sampai dengan aturan operasional di lapangan, sehingga akan mengurangi dampak dari kurang performannya tugas penanggulangan bencana di lapangan. Kemudian dengan pelaksanaan pemberdayaan satuan kewilayahan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana akan mengifisiensikan penggunaan dana penanggulangan bencana.

Proses keterlibatan pasukan TNI merupakan bentuk kegiatan yang dilaksanakan pada tahap tanggap darurat dari level normal, waspada dan siaga serta awas yang meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan pengakhiran. Tahap perencanaan dan persiapan merupakan fase formasi yang terdiri dari keputusan dalam penentuan organisasi. Pada fase ini biasanya dilaksanakan ditingkat strategis. Tahap pelaksanaan adalah fase operasional yang terdiri dari kegiatan penanggulangan bencana itu berlangsung sampai dengan berakhirnya masa tanggap darurat. Pada tahap kegiatan yang telah dilaksanakan dalam fase-fase tersebut merupakan model yang akan digunakan dalam penelitian ini.

Ketersediaan alat peralatan TNI yang mempunyai karakteristik di medan perang akan mengurangi performan TNI dari pelaksanaan tugas penanggulangan bencana. Ketersediaannya alat peralatan yang digunakan akan berbanding lurus dengan kemampuan dan batas kemampuan dalam pengerahan pasukan TNI di luar dari kemampuan perorangan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.

Penelitian ini akan dilaksanakan sesuai dengan fase-fase yang disebutkan di atas, yang merupakan proses awal dalam perencanaan keterlibatan TNI, kegiatan perencanaan ini akan menentukan seberapa besar pasukan yang akan dilibatkan dilihat dari situasi dan kondisi bencana alam yang akan di tangani, penggunaan alat dan peralatan, pada fase operasional akan ditetapkan tugas masing – masing satuan

sampai dengan pelaksanaan tanggap darurat dilaksanakan dan akan diakhiri dengan evaluasi atas pelaksanaan tanggap darurat tersebut sebagai pedoman pelaksanaan tanggap darurat yang berikutnya akan lebih baik.

## DAFTAR REFERENSI

- Akerkar, S. (2011) *The Production of Rights in Disasters in Uttar Pradesh, India: Implications for Theory and Practice*. PhD Dissertation. University of Northumbria at Newcastle
- Ankersen, C. (Penyunt). (2008). *Civil-military cooperation in post conflict operations; Emerging theory and practice*. New York: Routledge
- Bakornas PB. (2007) *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia*. Jakarta: Bakornas PB
- Basuki, A.Y. (2009) *Peran Penerangan TNI dalam "Tanggap Darurat" Penanggulangan Bencana*. Jakarta: Puspen TNI
- Berry, C., Forder, A., Sultan, S., Moreno-Torres, M. (2004) Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments. *PRDE Working Paper 3*
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., Fernando, N., Kropp, J. (2008) Extreme Events and Disasters: A Window of Opportunity for Change? Analysis of Organizational, Institutional, and Political Changes, Formal and Informal Responses after Mega-Disasters. *Natural Hazards*.
- BNPB. (2011a). Dari Wasior, Mentawai, Hingga Merapi. *Gema BNPB*, Maret, hal. 7-16
- BNPB. (2011b) *Indeks Rawan Bencana di Indonesia*. Jakarta: BNPB
- Bungin, B (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Kencana
- Carter, W. N (2008). *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila, Philippines: ABD.
- DiCicco-Bloom, B., Crabtree, B.F. (2006) The Qualitative Research Interview. *Medical Education*, 40:314-321
- Dirjen Strahan Dephan. (2010). *Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia*. Jakarta: Departemen Pertahanan RI
- Dombrowsky, W.R. (2005) Not Every Move is a Step Forward: A Critique of David Alexander, Susan L. Cutter, Rohit Jigyasu, and Neil Britton. Dalam Perry, R.W., Quarantelli, E.L. (eds). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. International Research

- Committee on Disasters, hal. 79-96
- Etkin, D., Davis, I. (2007) *The Search for Principles of Disaster Management*.
- Hoff (1999). *Military Involvement in Humanitarian Aid Operation*. London: Brassey
- IASC (2008). *Civil-Military Guidelines & Reference For Complex Emergencies*. New York: UN OCHA.
- Irawan, P. (2007). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Kumar, G. (1999). *Research Methodology: A Step-By-Step Guide For Beginner*. London: Sage Publications
- Mack, N., Woodsong, C., MacQueen, K.M., Guest, G., Namey, E. (2005) *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*. North Carolina: Family Health International
- Miller, J.R. (2008) *Aggressive Assembly of Pyrosequencing Reads with Mates*. Oxford University
- MOD (1998). *Modern Forces for Modern World*. Secrets of state for defence by command of her majesty
- Moeloeng (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: LP3ES.
- Moore and Antill (2000). *Military Involvement in Humanitarian Aid Operations*. UK.
- Newman, M., & Robey, D. (1992). A Social Process Model of User-Analyst Relationships. *MIS Quarterly*, 16 (2), 249-266.
- Perry, R.W., Quarantelli, E.L. (eds). (2005) *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. International Research Committee on Disasters
- Poerwandari, E. Kristi (1998). *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Universitas terbuka.
- Rietjens (2006). Een Besluitvormingsmethode voor Humanitaire Taken in Een Complexe Noodsituatie [A Decision Method for Humanitarian Tasks in A Complex Emergency]. *Militaire Spectator*, 174 (7/8), 334-347

- Schrader, J.Y. (1993). *The Army's Role in Domestic Disaster Support : an Assessment of Policy Choices*. USA
- Sunarti, E. (2009) *Evaluasi Penanggulangan Bencana di Indonesia (Lesson Learned 2006-2007)*. Bogor: IPB
- Sundoro (2011). *Analisis kerjasama sipil-militer Dalam bantuan kemanusiaan Di Indonesia (Study Kasus Masa Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana Alam Letusan G. Merapi 2010)*. Universitas Pertahanan Indonesia.
- Theranou, P., Donahue, R., Cooper, B. (2007) *Management Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press
- UN OCHA. (2007). *Civil-military Coordination Officer Field Handbook*. DG ECHO.
- Willitts-King, B. (2009) *The Role of the Affected State in Humanitarian Action: A Case Study on Indonesia. HPG Working Paper*
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. (2003) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. 2<sup>nd</sup> Edition. London: Routledge

### **DOKUMEN RESMI**

- Badan Kesbanglinmas PB Kab Sleman. (2011). *Laporan Komando Tanggap Darurat Merapi 2010*. Yogyakarta: Pemda Sleman
- BNPB. (2009). *National disaster management plan/2010-2014*. Jakarta: BNPB.
- BNPB. (2010a). *Petunjuk operasi Satuan Tugas Nasional Penanggulangan Bencana Merapi*. Yogyakarta, DIY, Indonesia: Satuan tugas Nas PB Merapi.
- BNPB. (2010b). *Satuan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (SRC-PB): Blue Print*. Jakarta: BNPB.
- Keppres No 3. (2001). *Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi*. Jakarta: Sekretariat Kabinet RI.

- Korem 072/Pamungkas. (2010). Peran Korem 072/Pamungkas dalam penanggulangan bencana alam erupsi Gunung Merapi 2010. Yogyakarta: Korem 072/Pamungkas.
- Mabes TNI. (2007). Buku petunjuk pelaksanaan satuan tugas Pasukan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (PRCPB) TNI. Jakarta: Mabes TNI.
- Permen ESDM No. 15. (2011). Tentang pedoman mitigasi bencana gunungapi, gerakan tanah, gempa bumi dan tsunami. Jakarta: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
- Perpres No 10. (2010). tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia. Jakarta: Sekretariat Kabinet.
- Perpres No 8. (2008). tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Jakarta: Sekretaris Kabinet RI.
- PP RI No 21. (2008). tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- SATUAN TUGAS NAS PB MERAPI. (2010). Laporan akhir tanggap darurat bencana letusan Gunung Merapi 2010. Jakarta: BNPB.
- SATUAN TUGAS NAS PB MERAPI. (2010). Laporan harian tanggap darurat Gunung Merapi. Yogyakarta: Posko Aju BNPB.
- SATUAN TUGAS NAS PB MERAPI. (2010, November 5). Petunjuk Operasi Satuan Tugas Nasional Penanggulangan Bencana Merapi. Yogyakarta, DIY, Indonesia: Posko Aju BNPB.
- Satuan tugas TNI. (2010). Laporan pelaksanaan tugas penanganan tanggap darurat bencana alam G. Merapi Satuan tugas TNI PB G. Merapi. Yogyakarta: Satuan tugas TNI.
- Sekjen MPR RI. (2000). Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000. Jakarta: Sekjen MPR RI
- UU RI No 24. (tahun 2007). UU tentang Penanggulangan Bencana. Jakarta: Lembaran Negara RI Th 2007 No 66.
- UU RI No 3. (2002). UU Tentang Pertahanan Negara. Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia.