

KAPASITAS TNI AD DALAM PENANGGULANGAN BENCANA ALAM STUDI KASUS: KAPASITAS KODIM 0505/JAKARTA TIMUR DALAM PENANGGULANGAN BENCANA BANJIR

Reza Nur Patria¹

Abstract - This essay discusses the capacity of the army in response to natural disasters. The focus in this study is the readiness of Army personnel in carrying out duties on natural disaster emergency response phase. Personnel as one of the most important elements of the army capacity is playing the most important role in the achievement of the tasks. With a limited defense budget that is focused specifically in the task of MOOTW, capacity building of personnel is one way to increase the role of the TNI particularly the Army in carrying out the task of natural disaster.

Keywords: capacity, training & education, core competence, flood disaster

Pendahuluan

Secara historis, Indonesia merupakan salah satu negara di Asia yang memiliki kerentanan terhadap bencana, baik berupa bencana alam dan bencana non alam. Berdasarkan data dari BNPB, sepertiga dari wilayah Indonesia berpotensi terjadi bencana alam meliputi gunung meletus, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor. Kondisi ini merupakan konsekuensi dari kondisi geografis, geologis, biologis dan hidrologis serta demografis yang ada di Indonesia². Bencana non alam pun kerap terjadi antara lain berupa perselisihan antar etnis di beberapa daerah yang dilatarbelakangi oleh permasalahan Suku, Agama, Ras dan Adat Istiadat (SARA).

Sebagai salah satu komponen bangsa, TNI terdapat di dalam membantu pemerintah untuk menanggulangi bencana yang terjadi di wilayah Indonesia. Tugas perbantuan ini dilandasi jati diri TNI sebagai tentara rakyat yang berarti TNI berasal dari rakyat dan berjuang untuk rakyat. Hal ini juga sesuai dengan makna yang terkandung di dalam “8 Wajib TNI” yang merupakan pedoman perbuatan bagi prajurit TNI terutama butir ke 8 yaitu: “Menjadi contoh dan memelopori usaha-usaha untuk mengatasi kesulitan rakyat sekelilingnya”.

¹Penulis adalah Pamen TNI AD berpangkat Mayor Arm dan menduduki jabatan sebagai Pabanda Dik Spersdam Jaya. Penulis merupakan alumni Program Magister Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan Indonesia. Penulis dapat dikontak di alamat email: reza_patria@yahoo.com.

² Depkumham RI. UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Pelibatan TNI dalam OMSP semakin meningkat pada masa mendatang seiring dengan menurunnya ancaman tradisional berupa invasi ataupun agresi militer asing terhadap Indonesia³. Ancaman nontradisional seperti pemanasan global dan bencana alam merupakan konsekuensi logis terhadap degradasi lingkungan hidup dan akibat laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat⁴. Perkembangan bencana alam khususnya di Indonesia pada masa mendatang akan mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan beberapa tahun sebelumnya⁵.

Potensi bencana alam yang hampir terjadi di seluruh wilayah Indonesia, menempatkan ancaman tersebut sebagai ancaman nontradisional, baik yang disebabkan oleh alam ataupun akibat ulah dari manusia itu sendiri⁶. Pelibatan militer dalam setiap penanganan bencana sangatlah diperlukan karena kesiapan dan kesiapsiagaan yang dimiliki. Kesiapan dan kesiapsiagaan tersebut terbukti baik dari segi personel, materiil, alat transportasi, komando dan pengendalian serta kecepatan untuk digerakkan lebih siap jika dibandingkan dengan instansi lainnya⁷.

Tugas perbantuan penanggulangan bencana alam yang dilaksanakan oleh TNI merupakan salah satu bagian dari OMSP yang menjadi tugas pokok TNI. TNI AD telah membuat Pedoman Penanggulangan Bencana Alam di Darat yang disahkan dengan Peraturan Kasad nomor Perkasad/96/XI/2009 tanggal 30 Nopember 2009. Dalam pedoman tersebut dijelaskan bahwa Mabes TNI AD bertugas untuk menyiapkan Satuan Tugas Pasukan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (Satgas PRC PB) TNI AD sebagai bagian dari PRC PB TNI dalam menghadapi bencana berskala nasional. Masing-masing satuan komando kewilayahan TNI AD membentuk satuan tugas PRC PB di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dimana susunan tugas disesuaikan dengan bencana yang terjadi di daerah tersebut.

Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di tingkat nasional dan lokal/daerah masih ditemukannya beberapa kendala yang dihadapi dalam mekanisme penanganan bencana berkaitan dengan pelibatan TNI antara lain:

³ *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: Dephan RI, 2003), hlm. 8.

⁴ *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: Dephan RI, 2008), hlm. 14

⁵ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶ *Ibid.*, hlm. 38.

⁷ *Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia*, (Jakarta: Ditjen Strahan, 2010), hlm. 100.

- Anggaran

Belum terdapatnya anggaran yang dialokasikan secara khusus dalam tugas penanggulangan bencana di TNI baik dalam dukungan operasional ataupun operasional personel. Dalam merespon bencana yang terjadi khususnya fase tanggap darurat, acap kali TNI menggunakan anggaran internal dimana hal ini dilakukan karena keadaan yang membutuhkan kecepatan dan kesigapan dalam menolong korban bencana alam sebelum mendapatkan dukungan anggaran dari pemerintah setempat atau pemerintah pusat⁸.

- Alat perlengkapan

Keterbatasan dan kurang memadainya alat perlengkapan yang dimiliki TNI akan berpengaruh dalam proses penanggulangan bencana. Keadaan tersebut disebabkan alat perlengkapan yang dimiliki TNI tidak khusus disiapkan untuk penanggulangan bencana. TNI juga memiliki keterbatasan baik dari segi rumah sakit lapangan, tenaga medis dan obat-obatan. Hospitalisasi TNI tidak disiapkan secara khusus untuk menangani tugas perbantuan penanggulangan bencana alam. Keterbatasan ini sangat berpengaruh dalam penanganan korban bencana alam berskala besar⁹.

- Komunikasi dan koordinasi

Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota terkadang masih sering terjadi miskomunikasi dan kurangnya koordinasi antara instansi terkait. Ego sektoral dari masing-masing instansi merupakan salah satu penyebab dalam lambannya penanganan bencana. Permasalahan-permasalahan tersebut akan mengganggu proses penanggulangan bencana terutama dalam fase tanggap darurat yang membutuhkan pertolongan dan bantuan dalam waktu secepatnya¹⁰.

- Alat angkut dan transportasi

Alat transportasi memiliki peranan yang cukup vital dalam penanggulangan bencana baik transportasi darat, laut dan udara. Kemampuan TNI dalam hal

⁸ *Bujuklak Satgas PRC PB TNI*, (Jakarta: Mabes TNI, 2007), hlm. 5.

⁹ *Laporan Pelaksanaan TMMD Tanggap Darurat*, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2005), hlm. 5.

¹⁰ *Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia*, (Jakarta: Ditjen Strahan, 2010), hlm. 3.

transportasi masih sangat minim, hal tersebut dapat dilihat pada saat pemberian bantuan bagi korban bencana tsunami di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam tahun 2004. Kondisi kapal TNI yang sudah uzur menyebabkan ketidakmampuan TNI dalam membawa pasukan dari *homebase* yang berada di Pulau Jawa untuk tiba dalam waktu yang singkat menuju Provinsi Nangroe Aceh Darussalam¹¹.

- Tingkat pendidikan dan latihan

Dalam menghadapi permasalahan penanggulangan bencana, Mabes TNI belum memiliki pendidikan dan latihan yang diberikan kepada tiap prajurit untuk menanggulangi bencana yang terjadi sesuai dengan karakteristik kerawanan bencana di tiap daerah. Di sisi lain, Mabes TNI khususnya Mabes TNI AD telah berupaya untuk memberikan latihan penanggulangan bencana walaupun latihan tersebut masih bersifat Gladi Posko (Pos Komando) Bencana yakni latihan yang bertujuan untuk melatih komandan dan staf dalam menghadapi bencana dan latihan simulasi bencana yang dilaksanakan dengan aparat pemerintah setempat. Latihan yang dilaksanakan TNI AD saat ini masih bersifat OMP¹².

Berdasarkan kendala-kendala dan fakta-fakta yang telah diuraikan di atas maka dibutuhkan suatu kapasitas ataupun kemampuan TNI AD yang handal dalam tugas penanggulangan bencana. Kapasitas TNI AD tersebut meliputi kesiapan personel, organisasi yang mempunyai kapabilitas dan sistem yang memadai sehingga diharapkan dapat menjawab tantangan yang ada dalam penanggulangan bencana alam. Di tengah permasalahan yang kerap kali muncul seperti: anggaran, alat perlengkapan dan alat transportasi yang terbatas, maka peningkatan dan pengembangan kualitas personel TNI merupakan salah satu solusi dalam meningkatkan kapasitas TNI khususnya TNI AD dalam melaksanakan tugas perbantuan penanggulangan bencana. Seperti diketahui bahwa kejadian suatu bencana alam belum dapat diprediksi dan diketahui kapan dan dimana akan terjadi secara pasti, namun upaya mitigasi dan penyiapan menghadapi bencana dapat dilakukan sedini mungkin.

¹¹ *Laporan Pelaksanaan TMMD Tanggap Darurat NAD*, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2005), hlm. 18.

¹² *Buku Petunjuk Induk Pendidikan*, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2011), hlm. 254.

Dengan meningkatkan kemampuan personel TNI khususnya TNI AD dalam tugas penanggulangan bencana alam maka diharapkan semakin meningkatkan peran TNI AD dalam salah satu tugas OMSP yang diembannya. TNI khususnya TNI AD dituntut untuk selalu memberikan kontribusi dalam melaksanakan tugas OMSP khususnya membantu penanggulangan bencana alam. Berkaitan dengan pelibatan TNI khususnya TNI AD dalam penanganan bencana khususnya bencana banjir maka perlu diadakan penelitian secara mendalam mengenai “Kapasitas TNI AD dalam Penanggulangan Bencana Alam khususnya penanggulangan bencana banjir di Kota Jakarta Timur”.

Landasan Teori

Teori *Human Security* dalam Bencana Alam

Suatu kejadian dapat digolongkan sebagai bencana apabila terdapat korban jiwa walaupun hanya terdapat satu orang yang menjadi korban. Hal ini disebabkan pandangan baru tentang Teori Keamanan dimana manusia dijadikan sebagai *Center of Gravity*. Pandangan ini mulai berkembang sejak berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1990.

Dalam pelaksanaan pembangunan, *Human Security* menjadi perhatian utama dalam kebijakan negara. Pemerintah menjamin bahwa kepentingan masyarakat menjadi prioritas utama di dalam setiap kebijakan negara. Terdapat dua kategori utama dalam *Human Security* yaitu *Freedom From Fear* (kebebasan dari rasa takut) dan *Freedom From Want* (kebebasan dari rasa keinginan). Ancaman yang dapat mengganggu keberlangsungan dan keeksistensian dari *Human Security* memiliki jumlah yang cukup banyak.

PBB telah mengategorikan ancaman terhadap *Human Security* menjadi 7 kategori yaitu¹³: *Economic security; Food security; Health security; Environmental security; Personal security; Community security; Political security*. Empat ancaman pertama (*economic security, food security, health security dan environmental security*) digolongkan sebagai *Freedom From Want* dan tiga ancaman berikutnya (*personal security, community security dan political security*) digolongkan sebagai *Freedom From Fear*.

¹³ UNDP, *The Human Development Report*, (Oxford: Oxford University Press, 1994).

Bencana alam dapat digolongkan sebagai ancaman nontradisional yang suatu saat dapat muncul secara tiba-tiba dan mengganggu keberadaan umat manusia disebabkan efek yang ditimbulkannya. Jika dikaitkan dengan 7 ancaman yang disebutkan diatas maka bencana alam dikategorikan sebagai ancaman faktual bagi *environmental security* karena akibat yang ditimbulkan dapat mengakibatkan hilangnya korban jiwa, kerusakan lingkungan hidup, hilangnya harta benda dan sebagainya.

Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana alam, negara memiliki tanggung jawab terbesar untuk menjamin bahwa setiap warga negara tidak terkena dampak akibat bencana alam yang terjadi ataupun memberikan jaminan penghidupan yang layak bagi warga yang terkena bencana alam. Militer sebagai bagian dari pemerintah mempunyai kewajiban untuk membantu pelaksanaan penanggulangan bencana alam sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Bencana alam adalah salah satu bentuk ancaman nontradisional terhadap *Human Security*. Dengan berdasarkan hal tersebut menyebabkan militer terpanggil dan turut serta membantu pemerintah dalam membantu penanggulangan bencana alam sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Tugas penanggulangan bencana alam merupakan salah satu tugas pokok TNI yang merupakan bagian dari tugas OMSP seperti telah diamanatkan dalam pasal 7 ayat 2 UU RI No 34 tahun 2004 tentang TNI. Kesiapan dan kesiapsiagaan untuk setiap saat digerakkan menjadi salah satu faktor penyebab pentingnya militer untuk turut serta dalam penanggulangan bencana alam. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini akan menjelaskan tentang tugas perbantuan penanggulangan bencana alam yang dilaksanakan TNI AD sebagai bentuk tanggung jawab TNI khususnya TNI AD dalam menghadapi ancaman nontradisional yang berbentuk bencana alam yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan masyarakat Indonesia.

Definisi bencana menurut *UNISDR* sendiri adalah:

“A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources”.

“Sebuah gangguan serius terhadap fungsi komunitas atau masyarakat luas yang melibatkan manusia, material, kerugian ekonomi atau lingkungan dan dampak yang melebihi kemampuan komunitas atau masyarakat terkena untuk mengatasinya dengan menggunakan sumber daya sendiri”.

Teori Kapasitas

Kapasitas dapat diartikan sebagai suatu kemampuan individu dan organisasi atau merupakan bagian dari organisasi untuk menampilkan fungsi-fungsi secara efektif, efisien dan berkelanjutan guna pencapaian tujuan organisasi secara optimal. Menurut Hilderbrand and Grindle yang dikutip Monica Blageschu dan John Young¹⁴, dijelaskan bahwa *capacity* adalah “*The ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently and sustainably*” (kemampuan untuk melakukan tugas-tugas dengan efektif, efisien dan berkelanjutan).

Elemen-elemen yang terdapat dalam kapasitas menurut Loubser seperti yang dikutip Blageschu dan Young terdiri atas: *Specified objectives* (Sasaran yang spesifik); *Efforts* (Usaha dan upaya); *Capabilities* (Kapabilitas); *Resources* (Sumber Daya); *Work organisation* (Perencanaan kerja). Milen¹⁵ menyatakan bahwa kapasitas adalah “Kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus menerus”. Lebih lanjut, Morgan dalam Milen¹⁶ mendefinisikan kapasitas sebagai “Kemampuan, keterampilan, pemahaman sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sector dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu”.

Lebih lanjut disampaikan bahwa terdapat tiga tingkatan (level) dalam rangka pengembangan kapasitas seperti yang disampaikan Milen dalam Yuswijaya¹⁷ yang

¹⁴ Monica Blageschu dan John Young, “Capacity Development for Policy Advocacy: Current Thinking and Approaches among Agencies Supporting Civil Society Organisations”, *ODI Working Papers*, Issue 260, Januari 2006, dalam <http://www.odi.org.uk>.

¹⁵ A. Millen, *Capacity Building : Meningkatkan Kinerja Sektor Publik*, (Yogyakarta: Pustaka, 2006), hlm 12.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 14.

¹⁷ Yuswijaya, “Analisis Pengembangan Kapasitas Organisasi Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Lahat”, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. V, No. 1, 2008.

menjadikan fokus analisis dan proses perubahan suatu organisasi yaitu: 1) Tingkatan sistem/kebijakan; 2) Tingkatan organisasi/lembaga; 3) Tingkatan individu/sumber daya manusia.

Berdasarkan penjelasan menurut para ahli di atas, definisi kapasitas yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah tentang bagaimana kemampuan dan kesiapan TNI AD ditinjau dari kesiapan personel dalam melaksanakan tugas perbantuan penanggulangan bencana alam.

Teori Manajemen Sumber Daya Manusia

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan manajemen sebagai “Penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran” dan Sumber Daya Manusia (SDM) didefinisikan sebagai “Potensi manusia yang dapat dikembangkan untuk proses produksi”. Ilmu tentang Manajemen SDM adalah dasar dari semua kegiatan manajemen namun Manajemen SDM tidak digunakan sebagai landasan dalam kegiatan bisnis¹⁸. Banyak pengertian Manajemen SDM yang didefinisikan oleh para pakar antara lain:

Menurut John Storey¹⁹ (1995):

“Human resource management is a distinctive approach to employment management which seeks to achieve competitive advantage through the strategic deployment of a highly committed and capable workforce, using an integrated array of cultural, structural and personal techniques”.

“Manajemen SDM adalah suatu pendekatan yang bersifat tidak biasa dalam manajemen kepegawaian, dengan tujuan memperoleh keuntungan kompetitif melalui pengembangan strategis terhadap suatu tenaga kerja yang kapabel dan memiliki komitmen, dengan menggunakan teknik yang merupakan integrasi dari budaya, struktur organisasi dan individu”.

¹⁸ Derek Torrington, Laura Hall, Stephen Taylor, *Human Resource Management 7th Edition*, (England: Pearson Education Limited, 2008), hlm.4.

¹⁹ John Storey, *Human Resource Management, A Critical Text*, (London, New York: Routledge, 1995).

Menurut Torrington, Hall dan Taylor²⁰:

“Human Resource Management is a series of activities which : First enables working people and the organisation which uses their skills to agree about the objectives and nature of their working relationship and secondly, ensures that the agreement is fulfilled”.

“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah serangkaian kegiatan yang: pertama, memungkinkan orang bekerja dan organisasi yang menggunakan keahlian mereka untuk menyetujui tentang tujuan dan sifat hubungan kerja mereka dan kedua, memastikan bahwa perjanjian tersebut telah dilaksanakan”.

Berkaitan dengan penjelasan mengenai pengertian HRM menurut John Storey dan Torrington et Al, penelitian ini akan menganalisis bagaimana organisasi TNI AD telah memberikan pengetahuan dan keterampilan kepada prajurit dalam rangka meningkatkan kemampuan personelnnya untuk melaksanakan tugas yang telah ditentukan antara lain tugas perbantuan penanggulangan bencana alam.

Teori Manajemen Bencana

Untuk mempelajari bencana dan penanggulangannya dibutuhkan suatu ilmu manajemen yang mempelajari bagaimana menanggulangi bencana yang terjadi secara efektif dan efisien. Jika dilihat dari arti kata Bahasa Inggris, manajemen berasal dari kata *management* yang berarti ketatalaksanaan atau pengelolaan.

Tujuan dari manajemen bencana antara lain²¹: 1) Mengurangi atau menghindari potensi kerugian dari bahaya; 2) Meyakinkan pemberian bantuan secara cepat dan tepat kepada para korban bencana; 3) Mencapai pemulihan yang cepat dan efektif. Pembagian penanganan terhadap bencana dimulai dengan menyiapkan kesiapsiagaan ketika sebelum terjadi bencana, pada saat terjadi bencana dan penindakannya serta tahap pemulihan yang meliputi rekonstruksi dan rehabilitasi. Penanganan terhadap bencana

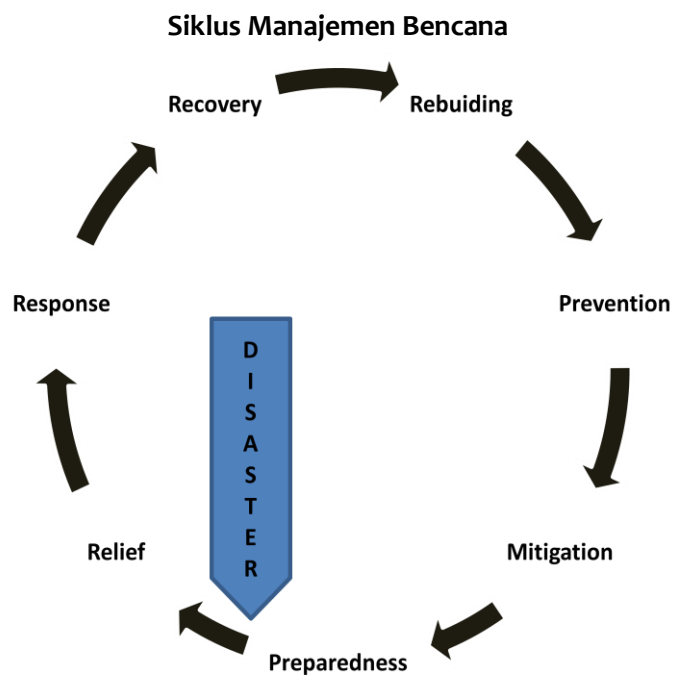
²⁰ Derek Torrington, *op.cit.*, hlm. 25.

²¹ Lihat, Sriyanie Miththapala, *Integrating Environmental Safeguards into Disaster Management: A Field Manual*, (Colombo: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2008), hlm, 27.

menurut Coppola²² dalam bukunya *Introduction to International Disaster Management*, dibagi menjadi: *Mitigation* (mitigasi), *Preparedness* (kesiapsiagaan), *Response* (respon), dan *Recovery* (pemulihan).

Pentahapan penanggulangan bencana dalam buku *Integrating Environmental Safeguards into Disaster Management: a Field Manual*²³, dijelaskan bahwa pentahapan penanggulangan bencana dibagi menjadi kegiatan sebelum bencana terjadi dan kegiatan sesudah terjadi bencana. Adapun kegiatan sebelum terjadi bencana dibagi menjadi: 1) Pencegahan (*Prevention*); 2) Mitigasi (*Mitigation*); 3) Kesiapsiagaan (*Preparedness*). Kegiatan setelah terjadinya bencana antara lain:

1) Tanggap Darurat (*Response/Relief*); 2) Pemulihan (*Recovery*); 3) Pembangunan kembali (*Rebuilding*)



Sumber : GDRC yang dikutip Mithapala (2008)

Berkaitan dengan tugas penanggulangan bencana alam, TNI sebagai aparat pemerintah ikut terpanggil dalam menanggulangi bencana yang terjadi sesuai dengan mekanisme yang berlaku. TNI terlibat di seluruh pentahapan dalam manajemen bencana untuk membantu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal tersebut,

²² Damon P. Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, (Butterworth-Heinemann, 2006)

²³ Sriyane Miththapala, *op.cit.*

penelitian ini memfokuskan terhadap penanggulangan bencana alam pada fase tanggap darurat yang dilaksanakan TNI AD, khususnya terhadap bencana yang bersifat lokal.

Pembahasan

Kondisi Geografis Kota Jakarta Timur

Kota Jakarta Timur merupakan wilayah yang mempunyai perbatasan dengan tiga wilayah yaitu Kota Bekasi, Kota Depok dan Kabupaten Bogor. Secara geografis wilayah Kota Jakarta Timur berada pada 106° 49' Bujur Timur dan 06° 10' 37" Lintang Selatan dengan luas wilayah 28,37% dari luas wilayah Provinsi DKI Jakarta²⁴. Wilayah Jakarta Timur berada di ketinggian kurang lebih 50 m dari permukaan air laut. Kota Jakarta Timur juga memiliki 7 sungai/kali yang daerah hulunya berada di daerah Bogor dan sekitarnya yaitu: Kali Ciliwung, Kali Sunter, Kali Baru, Kali Cipinang, Kali Buaran, Kali Jatikramat dan Kali Cakung.

Secara demografis Kota Jakarta Timur mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi yaitu rata-rata 12.941 per km². Berdasarkan data BPS tahun 2010 tercatat jumlah penduduk Kota Jakarta Timur adalah 2.687.027 dengan jumlah rumah tangga sebanyak 621.876 KK. Tingkat penduduk pertumbuhan Kota Jakarta Timur adalah 0,37% per tahun²⁵.

Dari 440 kabupaten dan kota yang ada di Indonesia, terdapat 383 kabupaten dan kota yang dikategorikan sebagai daerah rawan bencana alam dengan frekuensi bencana yang terjadi kurang lebih 300 kali per tahun²⁶. Deputi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BNPB telah mengeluarkan Buku Indeks Rawan Bencana Indonesia pada tahun 2011. BNPB telah mengkategorikan seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia berdasarkan tingkat kerawanan bencana alam²⁷.

Provinsi DKI Jakarta berada pada peringkat 21²⁸ dimana semua kabupaten/kota di dalamnya mempunyai potensi bencana yang cukup tinggi. Kota Jakarta Timur menempati

²⁴ *Profil Kota Jakarta Timur*, (Jakarta : Kantor Perencanaan dan Pembangunan Kota Jakarta Timur, 2010), hlm. 6.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

²⁶ *Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam*, (Jakarta : Ditjen Strahan Dephan RI, 2010), hlm. iii.

²⁷ *Indeks Rawan Bencana Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, BNPB, 2011), hlm. 2.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 39.

peringkat ke-47 dari 494 kabupaten dan kota yang ada di Indonesia²⁹. Jika dibandingkan dengan 6 kota yang ada di Provinsi DKI Jakarta, Kota Jakarta Timur berada di peringkat ke-1 sebagai kota yang memiliki tingkat kerawanan bencana tertinggi.

Potensi bencana yang ada di wilayah DKI Jakarta didominasi oleh banjir dan kebakaran pemukiman. Sedikitnya terdapat 78 titik/daerah genangan air yang berada di Provinsi DKI Jakarta menurut data dari Balai Besar Wilayah Sungai Ciliwung Cisadane (BBWS) Kementerian PU. Penyebab banjir tersebut tidak hanya dikarenakan curah hujan yang cukup tinggi di daerah Jakarta, namun juga curah hujan yang tinggi di daerah hulu semisal Bogor dan Kawasan Puncak.

Peran TNI AD dalam Penanggulangan Bencana Alam

Tugas penanggulangan bencana alam menjadi tanggung jawab BPNB dalam mengendalikan penanggulangan bencana alam di Indonesia sesuai dengan UU RI No 24 tahun 2007, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tanggal 26 Januari 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 28 Februari 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Tugas pokok TNI AD yang diantaranya membantu penanggulangan bencana, berkewajiban untuk memberikan bantuan kepada pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana alam yang terjadi dengan berkoordinasi secara ketat dengan instansi-instansi terkait.

Apabila dicermati payung hukum mengenai penanggulangan bencana, mulai dari UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan juga Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 (Perpres No 8/2008) tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana belum menjelaskan secara rinci tentang tugas TNI pada setiap pentahapan dalam penanggulangan bencana³⁰. Perpres No 8/2008 menjelaskan bahwa perwakilan TNI hanya menduduki salah satu posisi sebagai anggota BNPB (pasal 11, ayat 2, huruf J), serta pelibatan TNI dalam penanggulangan bencana meliputi juga pengerahan personel dan logistik (alutsista) yang dilakukan dengan sistem komando (pasal 48 ayat 1). Hanya saja, tidak dijelaskan secara spesifik tentang batasan jumlah personel yang dikerahkan,

²⁹ *Ibid.*, hlm.1.

³⁰ *Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam*, (Jakarta : Ditjen Strahan Dephan RI, 2010), hlm. 5.

mekanisme pengarahan alutsista dan hubungannya dengan kebutuhan pertahanan negara serta mekanisme komando yang dimaksudkan³¹.

Selain payung hukum, kendala yang dihadapi TNI pada umumnya dalam penanggulangan bencana alam adalah tidak adanya prosedur yang jelas dari pemerintah terkait tentang spesifikasi tugas dan fungsi TNI khususnya TNI AD di lapangan, baik pada tingkat pusat ataupun daerah³². Dukungan anggaran juga menjadi salah satu isu penting yang menjadi kendala bagi TNI dalam melaksanakan tugas penanggulangan bencana. TNI AD pada khususnya dan TNI pada umumnya tidak memiliki anggaran khusus yang disiapkan untuk penanggulangan bencana³³.

Standarisasi Kemampuan Personel TNI AD dalam penanggulangan bencana alam

Standarisasi kompetensi sangat diperlukan sebagai *bench marked* bagi personel yang berada dalam suatu organisasi. Standarisasi kompetensi dapat didefinisikan sebagai pernyataan tentang keterampilan dan pengetahuan serta sikap yang harus dimiliki oleh seseorang untuk mengerjakan suatu pekerjaan atau tugas sesuai dengan unjuk kerja yang dipersyaratkan³⁴.

Standarisasi kompetensi bagi personel yang terlibat dalam penanggulangan bencana alam sampai dengan saat ini belum terstandarisasi secara komprehensif. BNPB selaku penanggungjawab penanggulangan bencana alam tingkat nasional belum mempunyai standarisasi kompetensi bagi instansi–instansi yang terlibat di dalamnya. TNI AD sebagai salah satu instansi pemerintah yang ikut terlibat dalam penanggulangan bencana alam, sampai dengan sekarang belum menetapkan standarisasi kompetensi bagi personel TNI AD yang terlibat dalam penanggulangan bencana alam.

Dalam penanggulangan bencana alam, satuan TNI AD terlibat di seluruh pentahapan kegiatan. Khususnya dalam fase tanggap darurat dimana terdapat enam kegiatan sesuai dengan UU RI No 24 tahun 2007 pasal 48. Sampai saat ini, TNI AD belum

³¹ *Ibid.*, hlm. 6.

³² *Ibid.*, hlm. 6.

³³ *Ibid.*, hlm. 85.

³⁴ *Standar Kompetensi Tenaga Teknik Ketenagalistrikan Bidang Pembangkit Tenaga Listrik*, (Jakarta: Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004), hlm. 8, dalam http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/_website/files/52/File/Standar%20Kompetensi/glossary%20pembangkit%20PLTP.pdf.

memfokuskan kegiatan yang menjadi tugas pokok dalam penanggulangan bencana alam khususnya pada fase tanggap darurat. Demikian halnya dengan UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan PP No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang belum menjelaskan siapa yang bertanggung jawab pada setiap pentahapan kegiatan dalam penanggulangan tersebut. Dalam UU dan Peraturan tersebut pun belum menjelaskan tugas yang menjadi prioritas bagi TNI.

Kebijakan TNI AD dalam Pendidikan dan Latihan dalam OMSP Khususnya Tugas Perbantuan Penanggulangan Bencana Alam

Pendidikan merupakan bagian dari pengembangan Sumber Daya Manusia yang memiliki peran dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan keterampilan. Dalam perspektif TNI, pendidikan prajurit TNI merupakan usaha sadar untuk membentuk, mengembangkan, memantapkan dan memelihara kemampuan prajurit TNI AD dalam melaksanakan tugas³⁵.

Penggolongan pendidikan TNI AD dapat dikategorikan menjadi pendidikan sekolah dan pendidikan non sekolah. Pendidikan sekolah diberikan untuk membekali, memelihara dan meningkatkan serta mengembangkan pengetahuan/keterampilan tertentu yang disusun secara sistematis dan diselenggarakan oleh Lembaga Pendidikan, sedangkan pendidikan nonsekolah diberikan kepada prajurit untuk membekali, memelihara dan meningkatkan pengetahuan /keterampilan tertentu yang diselenggarakan tidak melalui pendidikan sekolah, tetapi melalui penataran, penyuluhan dan penyegaran³⁶.

Berdasarkan UU RI No 34 tahun 2004 pasal 7 dijelaskan bahwa Tugas TNI adalah untuk menjalankan tugas OMP dan OMSP. Sebagai implementasi dari UU tersebut, materi pelajaran yang bersifat OMP telah dituangkan dalam kurikulum untuk semua jenis pendidikan di TNI AD baik untuk pendidikan perwira, bintara dan tamtama bahkan materi tersebut telah diberikan sebelum dikeluarkannya UU tersebut. Sedangkan untuk materi yang bersifat OMSP sampai dengan saat ini belum dapat diberikan dalam pendidikan di TNI AD. Hal ini disebabkan belum terdapat prioritas tugas dan standarisasi tentang kompetensi yang harus dimiliki prajurit TNI AD dalam melaksanakan tugas OMSP khususnya dalam tugas penanggulangan bencana.

³⁵ Buku Petunjuk Administrasi Tentang Kurikulum Pendidikan, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2007), hlm. 1.

³⁶ Buku Petunjuk Induk Pendidikan, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2011), hlm. 8.

Berkaitan dengan pembinaan latihan, latihan merupakan salah satu fungsi organik pembinaan TNI AD, dimana penyelenggaraan latihan perorangan dan satuan dalam rangka pembinaan kemampuan TNI AD dan pelatihan dasar kemiliteran bagi warga negara yang diatur undang-undang.

Pembinaan latihan TNI AD diarahkan untuk dapat meningkatkan dan atau memelihara kesiapan operasional satuan jajaran TNI AD. Untuk dapat memenuhi tuntutan kemampuan satuan TNI AD, maka pola pembinaan latihan diarahkan pada latihan dalam rangka pembinaan kekuatan, latihan dalam rangka penggunaan kekuatan dan latihan bersama dengan negara sahabat³⁷.

Pembinaan latihan dalam rangka pembinaan kekuatan adalah latihan yang berorientasi terhadap pencapaian kemampuan standar program pembinaan kekuatan sesuai dengan program pemantapan satuan TNI AD yang penyelenggaraannya didasarkan pada siklus latihan dan Program Latihan Standarisasi (Proglatsi) yang berlaku³⁸. Bentuk latihan tersebut antara lain: Latihan perorangan; Latihan satuan; Latihan antar kecabangan; Latihan gabungan.

Sedangkan pembinaan latihan dalam rangka penggunaan kekuatan adalah latihan yang ditujukan kepada satuan TNI AD yang disiapkan tugaskan (latihan pratugas) serta latihan bagi satuan yang disiapkan untuk menghadapi kontinjensi dan tugas-tugas pengamanan obyek vital nasional baik penugasan operasi militer untuk perang maupun operasi militer selain perang. Adapun bentuk latihan tersebut antara lain: Latihan Pratugas; Latihan Tugas Pengamanan; Latihan untuk menghadapi kontinjensi. (Latihan kesiagaan operasional TNI); Latihan bersama.

Latihan bersama yang dilaksanakan dengan AD negara-negara sahabat sering kali berbentuk latihan penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan yang merupakan bagian dari tugas OMSP. Latihan yang bersifat OMSP belum dapat dievaluasi secara optimal disebabkan belum adanya standarisasi latihan yang diberikan baik di tingkat latihan perorangan ataupun latihan satuan.

³⁷ Buku Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Latihan, (Jakarta: Mabes TNI AD, 2003), hlm. 9.

³⁸ *Ibid.*, hlm.3.

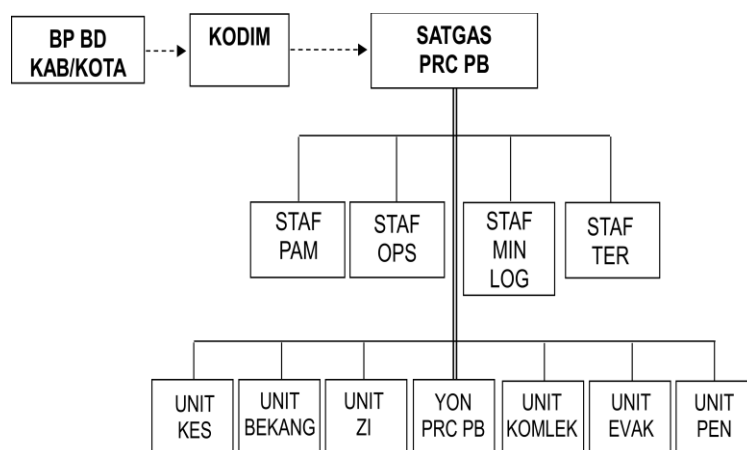
Kesiapan Personel dan Satuan Kodim 0505/Jakarta Timur dalam penanggulangan banjir di Jakarta Timur

Komando Distrik Militer (Kodim) 0505/Jakarta Timur adalah satuan TNI AD yang berada di bawah komando Komando Resor Militer (Korem) 051/WT Kodam Jaya/Jayakarta. Satuan ini adalah satuan teritorial yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk membangun potensi pertahanan di wilayah Jakarta Timur. Kodim 0505/Jakarta Timur mempunyai tugas pokok sebagai pelaksana Kotama Pembina, Pelaksana Kotama Operasi dan Pelaksana Tugas Fungsi (PTF) Kemhan³⁹.

Kodim 0505/Jakarta Timur memiliki 8 Komando Rayon Militer (Koramil) yang tersebar di 8 Kecamatan dari 10 Kecamatan yang ada di wilayah Kota Jakarta Timur. Setiap Kecamatan di Kota Jakarta Timur terdapat 1 koramil, kecuali Koramil 53/Pasar Rebo dan Koramil 55/Kramat Jati yang bertanggung jawab atas Kecamatan Kramat Jati dan Kecamatan Makasar

Berdasarkan Buku Pedoman Penanggulangan Bencana Alam Di Darat 2009, satuan setingkat Kodim adalah Satgas PRC PB TNI AD tingkat Kabupaten/Kota, dimana Dandim berperan sebagai Dansatgas PRC PB TNI AD tingkat kabupaten/kota dalam menghadapi bencana yang terjadi di wilayahnya. Demikian halnya dengan Kodim 0505/Jakarta Timur, Kodim tersebut juga berperan sebagai Satgas PRC PB TNI AD tingkat Kota Jakarta Timur.

Struktur Organisasi Penanggulangan Bencana Alam Tingkat Kabupaten/Kota



Sumber : Buku Pedoman Penanggulangan Bencana Alam di Darat.

³⁹ Laporan Satuan Kodim 0505/Jakarta Timur, (Jakarta : Kodim 0505/Jakarta Timur, 2011), hlm. 1.

Berdasarkan buku pedoman tersebut, dijelaskan bahwa pejabat staf (Staf Pengamanan, Operasi, Administrasi dan Logistik dan Teritorial) adalah perwira yang ditunjuk oleh Dandim. Sedangkan pejabat unit staf lainnya adalah pejabat yang ditunjuk oleh Danrem. Tugas dan tanggung jawab telah diatur dalam buku pedoman tersebut mulai dari tahap prabencana, tanggap darurat dan pascabencana.

Ditinjau dari aspek pendidikan dan pelatihan, sampai dengan saat ini belum terdapat pendidikan dan pelatihan yang dikhususkan bagi personel yang tergabung di dalamnya untuk melaksanakan tugas penanggulangan bencana alam serta penyiapan khusus bagi Kodim tersebut dalam melaksanakan tugas penanggulangan bencana alam. Namun disisi lain personel Kodim 0505/Jakarta Timur tetap dituntut untuk memberikan tugas perbantuan penanggulangan bencana alam kepada pemerintah kota.

Diminta atau tidak diminta, prajurit TNI AD harus siap sedia dalam mengatasi kesulitan rakyat sekelilingnya. Hal ini telah tertuang dalam 8 TNI Wajib. Kodim 0505/Jakarta Timur membantu pemerintah Kota Jakarta Timur dalam menanggulangi bencana alam yang terjadi khususnya bencana banjir yang kerap kali terjadi di daerah tersebut. Pengalaman akan tugas penanggulangan bencana banjir yang kerap terjadi di Jakarta Timur menyebabkan personel Kodim 0505/Jakarta Timur memiliki kesiapan dan kesiapsiagaan dalam mengatasi bencana banjir di wilayah Jakarta Timur khususnya pada fase tanggap darurat.

Kodim 0505/Jakarta Timur telah mempunyai prosedur tetap (protap) bersama dengan aparat pemerintah setempat dalam mengatasi bencana alam yang terjadi. Di lain pihak Kodim 0505/Jakarta Timur juga mempunyai protap satuan dalam penanggulangan bencana alam sehingga apabila terjadi bencana banjir baik personel dan satuan telah mengetahui akan tugas dan tanggung jawabnya.

Kodim 0505/Jakarta Timur telah mempunyai peta dan data wilayah Jakarta Timur yang rawan banjir. Data tersebut mempermudah dalam proses penanggulangan bencana banjir khususnya pada fase tanggap darurat. Kodim 0505/Jakarta Timur juga mempunyai staf terkait yang menangani secara khusus apabila bencana banjir terjadi di wilayah Jakarta Timur. Staf tersebut akan membuat tabulasi data tentang daerah yang terkena banjir berikut kerugian materiil dan personel yang terjadi.

Kapasitas Organisasi dalam Penanggulangan Bencana Alam Ditinjau dari Teori *Human Security*.

Bencana yang terjadi, apabila tidak ditangani dengan segera dapat mengakibatkan dampak yang sangat fatal di masa mendatang⁴⁰. Akibat yang terjadi dari bencana yang tidak tertangani dengan baik dapat menimbulkan ketidak stabilan politik, kerusuhan masa, konflik sosial dan kekacauan serta dampak negatif lainnya⁴¹. Perkembangan penduduk yang sedemikian pesatnya di seluruh dunia dan pengaruh perubahan iklim berdampak terhadap potensi bencana yang setiap saat dapat terjadi.

Bencana alam merupakan ancaman faktual bagi lingkungan hidup. Hal ini disebabkan kerugian yang disebabkan dapat menyebabkan jatuhnya korban jiwa, hilangnya harta benda, rusaknya sarana dan prasarana serta banyak kerusakan lainnya. Bencana alam merupakan ancaman nontradisional yang akibatnya dirasakan secara langsung ataupun tidak langsung terhadap *human security*.

Berdasarkan temuan dari penelitian yang telah dilaksanakan, bencana alam dikategorikan sebagai ancaman faktual bagi *environmental security* sehingga penyiapan kapasitas organisasi akan dipengaruhi oleh kemungkinan ancaman yang muncul. Bencana alam dapat menjadi ancaman lainnya bagi elemen-elemen yang terdapat dalam *human security* yang dapat berpengaruh secara perlahan, cepat ataupun kombinasi. Dalam menyikapi hal tersebut maka dibutuhkan kapasitas organisasi yang terdiri dari kompetensi personel yang siap, organisasi yang mempunyai kapabilitas untuk melaksanakan tugas dan sistem yang terintegrasi untuk mengantisipasi ancaman tersebut.

Dalam konteks penanggulangan bencana alam yang dilaksanakan oleh TNI khususnya TNI AD, dengan memahami bahwa bencana alam merupakan ancaman nontradisional yang setiap saat dapat terjadi, TNI AD telah berupaya untuk menyiapkan kapasitasnya dalam mengantisipasi ancaman tersebut. TNI AD telah membentuk organisasi berbentuk Satgas PRC PB TNI AD mulai dari tingkat nasional, provinsi dan

⁴⁰ *Disaster Relief Operations, Joint Doctrine Publication 3-52, (UK DoD, 2008)*, hlm.v.

⁴¹ Kathleen Tierney & Christine Bevc, "Disaster as War, Militarism and the Social Construction of Disaster in New Orleans", dalam David L. Brunnsma, David Overfelt, Steven J. Picou, *The Sociology of Katrina : Perspectives on a Modern Catastrophe*, (Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2010), hlm. 41.

kabupaten/kota yang bertugas untuk membantu pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan terhadap bencana alam.

Namun dalam pelaksanaannya terdapat kendala yang dihadapi yaitu: keterbatasan anggaran, ketidakjelasan tugas yang dilaksanakan, pendidikan dan latihan serta alat perlengkapan. Pada studi kasus yang dilaksanakan dalam penelitian ini, kendala-kendala yang dikemukakan pada paragraf sebelumnya juga terjadi antara lain:

- Keterbatasan anggaran. Anggaran yang dimiliki Kodim 0505/Jakarta Timur dalam melaksanakan karya bhakti ataupun Tentara Manunggal Membangun Desa (TMMD) sangat terbatas.
- Ketidakjelasan prioritas tugas dalam pelaksanaan tugas penanggulangan bencana alam. Kodim adalah Satgas PRC PB TNI AD tingkat kota yang bertugas untuk membantu pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana mulai dari tingkat prabencana, tanggap darurat dan pascabencana. Ketidakjelasan prioritas tugas dalam penanggulangan bencana dapat menyebabkan tidak optimalnya kodim dalam melaksanakan tugas perbantuan kepada pemerintah daerah.
- Latihan dan pendidikan belum optimal. Latihan penanggulangan bencana yang ada di tingkat Kodim masih bersifat latihan gladi posko yang ditujukan untuk melatih pejabat komandan dan staf dalam memberikan bantuan kepada pemerintah daerah. Latihan dan pendidikan yang ditujukan untuk pembinaan kemampuan personel Kodim dalam penanggulangan bencana sampai dengan saat ini belum ada.
- Alat perlengkapan yang terbatas. Alat perlengkapan yang dapat digunakan untuk membantu pemerintah kota dalam penanggulangan bencana alam sangat terbatas. Kondisi tersebut jika dihadapkan dengan kejadian bencana yang dapat terjadi di beberapa wilayah Kodim 0505/Jakarta Timur belum dapat membantu pemerintah kota secara optimal.

Kapasitas Organisasi dalam Penanggulangan Bencana Alam Ditinjau dari Teori Manajemen Bencana.

Mencermati siklus penanggulangan bencana menurut Mithapala dalam buku *Integrating environmental safeguards into Disaster Management: a field manual*⁴², siklus manajemen bencana yang digunakan dibagi menjadi dua fase yaitu fase sebelum terjadi bencana dan fase setelah terjadi bencana.

Pentahapan penanggulangan bencana di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan tiga pentahapan yaitu prabencana, tanggap darurat dan pascabencana sesuai yang telah diatur dalam UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Fase-fase dalam penanggulangan bencana tersebut merupakan kegiatan yang berkesinambungan dan berlangsung secara terus menerus. Jika dibandingkan dengan teori manajemen bencana yang dibuat oleh *Global Development Research Center (GDRC)* yang dikutip oleh Mithapala⁴³ bahwa penanggulangan bencana terbagi menjadi dua fase yaitu prabencana dan pascabencana, peneliti berargumen bahwa pentahapan penanggulangan bencana tersebut belum komprehensif dan banyak kegiatan yang menjadi prioritas yang dilaksanakan khususnya dalam tahap pascabencana.

Pentahapan penanggulangan bencana yang digunakan pemerintah Indonesia lebih fokus dalam setiap pentahapan dalam penanggulangan bencana, dimana kegiatan penanggulangan bencana khususnya pascabencana telah dipisahkan antara kegiatan tanggap darurat (*relief & response*) dan pascabencana (*rehabilitation & reconstruction*). Kondisi ini berpengaruh pada penentuan prioritas fase penanggulangan yang ada. Jika tahap tanggap darurat dan pascabencana dijadikan dalam satu fase, maka akan banyak kendala yang dihadapi terutama sasaran ataupun tugas-tugas yang menjadi fokus dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.

Paradigma penanggulangan bencana di Indonesia berubah sejak dibentuknya UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Kegiatan penanggulangan bencana telah dapat dipetakan mulai dari tahap prabencana, saat terjadi bencana dan pascabencana. Pada periode sebelum dikeluarkannya UU, fungsi pemerintahan hanya menonjol pada saat terjadi bencana (tanggap darurat) namun saat ini proses manajemen

⁴² Sriyane Miththapala, *op.cit.*

⁴³ *Ibid.*

bencana merupakan proses yang berkesinambungan mulai dari sebelum terjadi bencana, pada saat terjadi dan setelah terjadi bencana.

Ancaman bencana di wilayah Indonesia tinggal menunggu waktu saja kapan dan dimana akan terjadi⁴⁴. Dengan telah dikeluarkannya UU tersebut, maka telah terbentuk Badan Nasional setingkat Menteri yang bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana alam yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk menanggulangi bencana bersifat nasional. Di sisi lain untuk menghadapi bencana lokal di tiap pemerintah daerah dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Sebagai bentuk penjabaran dari UU tersebut, terdapat Peraturan Pemerintah seperti PP No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan PP No 22 tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Dalam PP tersebut mengatur mekanisme BNPB dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana baik di tingkat nasional dan daerah. Namun pada kenyataannya, tidak semua daerah mempunyai BPBD yang bertanggung jawab dalam mengendalikan bencana yang bersifat lokal. Hal ini berdampak terhadap ketidakjelasan jalur koordinasi pada saat terjadi bencana bersifat lokal.

Proses penanggulangan bencana memerlukan kerja sama dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya. Pada proses pelaksanaannya, BNPB dan BPBD tidak dapat bekerja sendiri disebabkan penanggulangan bencana membutuhkan sistem kerja yang komprehensif dan membutuhkan bantuan dari unsur-unsur lainnya. Di sisi lain, belum dibentuknya BPBD di beberapa daerah juga menimbulkan permasalahan dalam menghadapi bencana yang bersifat lokal khususnya komunikasi dan koordinasi antara instansi yang terlibat.

Berdasarkan penelitian yang telah dilaksanakan, organisasi dan personel yang ada saat ini sudah mengetahui pentahapan dalam manajemen bencana. Hal ini dapat dilihat dengan telah dituangkannya kegiatan pentahapan manajemen bencana dalam buku pedoman ataupun petunjuk lapangan. Sebagai salah satu contoh, adanya Buku Pedoman Dalam Penanggulangan Bencana Alam Di Darat yang dikeluarkan oleh Mabes TNI AD pada

⁴⁴ *Indeks Rawan Bencana Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, BNPB, 2011), hlm. 1.

tahun 2009 dan Prosedur Tetap Penanggulangan Bencana Banjir Dan Penanganan Pengungsi yang dimiliki oleh Kodim 0505/Jakarta Timur. Namun dalam pelaksanaannya, masih terdapat kelemahan disebabkan belum adanya koordinasi dan komunikasi yang ketat antara pemangku kepentingan dalam penanggulangan bencana alam.

Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana, yang menjadi fokus dari penanggulangannya saat ini tidak pada fase tanggap darurat saja namun memfokuskan terhadap seluruh kegiatan dalam penanggulangan bencana. Apabila pelaksanaan mitigasi dan persiapan yang dilaksanakan pada saat prabencana tidak berjalan ataupun tidak semua pihak mengetahui akan tugas dan tanggung jawabnya maka dapat dipastikan pada saat terjadi bencana dampak yang ditimbulkan akan sangat besar. Oleh karena itu walaupun pedoman tentang penanggulangan bencana telah dibuat, namun koordinasi dan komunikasi diantara organisasi yang terlibat dan keikutsertaan masyarakat belum terjalin dengan baik maka penanggulangan bencana tidak akan dapat berjalan dengan optimal.

Pentahapan penanggulangan bencana yang dibagi menjadi tiga fase sudah dapat memberikan penanganan yang maksimal. Namun peran dan komunikasi yang belum terjalin dengan baik dari masing-masing unsur terkait akan mempengaruhi kapasitas organisasi yang terlibat. Di sisi lain, keikutsertaan masyarakat dalam penanggulangan bencana sangat mempengaruhi mekanisme penanggulangan bencana yang dilaksanakan. Kondisi ini menunjukkan bahwa seluruh pemangku kepentingan memiliki tanggung jawab yang sama dalam manajemen bencana.

Kapasitas Organisasi dalam Penanggulangan Bencana Alam Ditinjau dari Teori Manajemen Sumber Daya Manusia.

Manajemen Sumber Daya Manusia diperlukan untuk meningkatkan efektivitas sumber daya manusia dalam suatu organisasi. Peningkatan SDM dalam suatu organisasi membutuhkan pelatihan, pengembangan dan penilaian prestasi. Ketiga hal tersebut dilakukan untuk meningkatkan daya saing suatu organisasi dan untuk mengevaluasi akan tugas yang dilaksanakan oleh masing-masing personel. Suatu organisasi mempunyai standarisasi untuk setiap tenaga kerja yang bertugas harus menguasai pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Tiap organisasi berupaya untuk memberikan

pembekalan dan pelatihan bagi personelnya agar dapat lebih menguasai bidang tugas pekerjaannya serta dapat meningkatkan kinerja dari masing-masing individu.

Pengembangan kemampuan SDM memiliki peranan penting dalam suatu organisasi. Pengembangan tersebut diwujudkan dalam pendidikan dan pelatihan yang bertujuan agar tugas pokok yang diembannya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Peneliti mendukung teori SDM bahwa SDM akan dapat lebih efektif bekerja jika terdapat pelatihan dan pengembangan bagi kompetensinya.

Berkaitan dengan kapasitas organisasi dalam penanggulangan bencana telah terdapat pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mekanisme perbantuan dalam penanggulangan bencana. Namun pelatihan yang diberikan belum dapat diukur tentang tingkat keberhasilannya disebabkan pelatihan tersebut dilaksanakan untuk melatih kerja sama antara aparat terkait dalam penanggulangan bencana. Pelatihan yang diberikan secara spesifik untuk meningkatkan kemampuan perorangan dalam melaksanakan tugas penanggulangan bencana masih belum dapat dilakukan karena standar kerja dari masing-masing unsur yang terlibat belum ada.

Pengembangan kemampuan yang diwujudkan dalam bentuk pendidikan memegang peranan dalam meningkatkan kemampuan perorangan dalam hal pengetahuan dan keterampilan. Namun pada kenyataannya apabila tugas yang akan dilaksanakan belum menjadi prioritas maka akan berdampak terhadap belum terselenggaranya pendidikan dan pelatihan dalam meningkatkan kemampuan dan keterampilan bagi tiap personel.

Ketidajelasan kebijakan khususnya dalam pendidikan dan pelatihan akan mempengaruhi penyiapan kapasitas organisasi khususnya kesiapan personel. Terlebih lagi dengan tidak adanya standarisasi kemampuan yang belum ditetapkan akan membuat kapasitas organisasi tidak mempunyai tolok ukur untuk perbaikan pada masa mendatang. Namun di sisi lain pengalaman personel yang menghadapi tugas secara terus menerus akan membuat personel tersebut dapat melaksanakan tugas tersebut secara terbatas walaupun belum dibekali oleh pendidikan dan pelatihan. Namun kondisi ini dapat membuat organisasi berpikir bahwa pendidikan dan pelatihan dapat dikesampingkan. Apabila hal tersebut terjadi maka tugas yang dilaksanakan dapat berakibat fatal ataupun belum dapat ditingkatkan secara optimal.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil temuan dan analisa yang telah dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan praktis dan teoritis. Adapun kesimpulan praktis dan teoritis adalah sebagai berikut:

- Jika dilihat dari UU dan Peraturan yang ada belum menjelaskan tugas dan peran TNI khususnya TNI AD secara mendetail dalam penanggulangan bencana.
- Belum adanya pendidikan dan latihan yang secara spesifik dikhususkan untuk meningkatkan kemampuan prajurit TNI. khususnya TNI AD dalam penanggulangan bencana alam.
- Belum adanya standarisasi kemampuan yang dikhususkan bagi personel yang terlibat dalam tugas penanggulangan bencana alam. Sampai saat ini, pemerintah belum menetapkan standarisasi kemampuan bagi personel yang terlibat dalam penanggulangan bencana alam. Kondisi tersebut menyebabkan kegiatan penanggulangan bencana yang telah dilaksanakan oleh TNI khususnya TNI AD belum dapat diukur tingkat keberhasilannya disebabkan belum adanya standarisasi dan tolok ukur yang ditetapkan.
- Belum adanya anggaran yang dialokasikan secara khusus untuk meningkatkan kemampuan personel TNI khususnya TNI AD dalam penanggulangan bencana alam.
- Ditinjau dari kapasitas organisasi khususnya kesiapan personel, personel TNI AD sudah dapat melaksanakan tugas penanggulangan bencana alam. Hal ini disebabkan oleh faktor pengalaman dari masing-masing personel yang sering menghadapi bencana alam. Kondisi tersebut lambat laun dapat berpengaruh negatif disebabkan tugas yang dilaksanakan bukan berdasarkan pendidikan dan pelatihan. Pemberian pendidikan dan pelatihan adalah suatu keharusan sehingga tugas yang dilaksanakan dapat berjalan lebih optimal dan terukur.
- Peran yang belum fokus dan tidak adanya standarisasi kemampuan akan mempengaruhi terhadap penyiapan kapasitas suatu organisasi.
- Potensi ancaman terhadap *human security* dapat berimplikasi terhadap penyiapan kapasitas organisasi.

- Pengalaman dapat mempengaruhi penyiapan kapasitas organisasi dalam melaksanakan tugas. Di sisi lain, hal ini lambat laun dapat menimbulkan pengaruh negatif dalam pelaksanaan tugas disebabkan tugas dianggap sebagai hal rutin. Pemberian pembekalan berbentuk pendidikan dan pelatihan adalah suatu keharusan dalam meningkatkan kemampuan personel dan mengevaluasi tugas yang dilaksanakan.
- Kebijakan dalam pendidikan dan pelatihan mempengaruhi kesiapan personel dalam kapasitas organisasi.

Saran

- Mengingat kerentanan Indonesia akan bencana alam yang dapat terjadi setiap saat, maka diperlukan peraturan operasional yang menjelaskan tugas dan peran bagi pemangku kepentingan yang terlibat khususnya bagi institusi TNI dalam hal ini TNI AD dalam tugas perbantuan penanggulangan bencana alam.
- Perlunya ditetapkan standarisasi kompetensi bagi personel TNI dalam melaksanakan tugas penanggulangan bencana alam. Standarisasi tersebut dapat digunakan sebagai pedoman dari pendidikan dan latihan yang dilaksanakan. Di sisi lain standarisasi tersebut dapat digunakan sebagai tolok ukur dan evaluasi terhadap setiap tugas penanggulangan yang dilaksanakan oleh TNI khususnya TNI AD. Parameter standarisasi dapat ditentukan dengan berkoordinasi dengan instansi lain yang juga terlibat dalam penanggulangan bencana alam.
- Perlunya penyiapan dan program khusus bagi personel dan satuan TNI AD yang ditugaskan sebagai Satgas PRC PB TNI AD baik di tingkat nasional, provinsi ataupun kota/kabupaten khususnya di bidang anggaran, alat perlengkapan, pendidikan dan pelatihan.
- Perlunya anggaran yang dialokasikan secara khusus bagi unsur-unsur yang terlibat dalam penanggulangan bencana alam. Anggaran tersebut diprioritaskan untuk pengembangan kemampuan personel dan anggaran operasional pada prabencana, saat terjadi bencana dan pascabencana.

Daftar Pustaka

- Blageschu, Monica dan John Young. Januari 2006. "Capacity Development for Policy Advocacy: Current Thinking and Approaches among Agencies Supporting Civil Society Organisations", ODI Working Papers, Issue 260, dalam <http://www.odi.org.uk>.
- Buku Putih Pertahanan Indonesia. 2008. Jakarta: Dephan RI.
- Buku Putih Pertahanan Indonesia. 2003. Jakarta: Dephan RI.
- Buku Petunjuk Induk Pendidikan. 2011. Jakarta: Mabes TNI AD.
- Bujuklak Satgas PRC PB TNI. 2005. Jakarta: Mabes TNI.
- Buku Petunjuk Administrasi Tentang Kurikulum Pendidikan. 2007. Jakarta: Mabes TNI AD.
- Buku Petunjuk Induk Pendidikan. 2011. Jakarta: Mabes TNI AD.
- Buku Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Latihan. 2003. Jakarta: Mabes TNI AD.
- Coppola, Damon P. 2006. *Introduction to International Disaster Management*. Butterworth-Heinemann.
- Disaster Relief Operations, Joint Doctrine Publication 3-52. 2008. UK DoD.
- Depkumham RI. UU RI No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Indeks Rawan Bencana Indonesia. 2011. Jakarta: Direktorat Pengurangan Risiko Bencana, Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, BNPB.
- Laporan Pelaksanaan TMMD Tanggap Darurat. 2005. Jakarta: Mabes TNI AD.
- Laporan Satuan Kodim 0505/Jakarta Timur. 2011. Jakarta : Kodim 0505/Jakarta Timur.
- Miththapala, Sriyanie. 2008. *Integrating Environmental Safeguards into Disaster Management: A Field Manual*. Colombo: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- Millen, A. 2006. *Capacity Building : Meningkatkan Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Peran TNI dalam Penanggulangan Bencana Alam di Indonesia. 2010. Jakarta: Ditjen Strahan.
- Profil Kota Jakarta Timur. 2010. Jakarta : Kantor Perencanaan dan Pembangunan Kota Jakarta Timur.
- Storey, John. 1995. *Human Resource Management, A Critical Text*. London, New York: Routledge.
- Standar Kompetensi Tenaga Teknik Ketenagalistrikan Bidang Pembangkit Tenaga Listrik. 2004. Jakarta: Energi dan Sumber Daya Mineral, dalam http://www.djlpe.esdm.go.id/modules/_website/files/52/File/Standar%20Kompetensi/glossary%20pembangkit%20PLTP.pdf.
- Torrington, Derek, Laura Hall, Stephen Taylor. 2008. *Human Resource Management 7th Edition*. England: Pearson Education Limited.
- Tierney, Kathleen & Christine Bevc. 2010. "Disaster as War, Militarism and the Social Construction of Disaster in New Orleans", dalam David L. Brunson, David Overfelt, Steven J. Picou, *The Sociology of Katrina : Perspectives on a Modern Catastrophe*. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers.
- UNDP. 1994. *The Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Yuswijaya. 2008. "Analisis Pengembangan Kapasitas Organisasi Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Lahat", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vo.I V, No 1.