

KERJASAMA SIPIL-MILITER DALAM TANGGAP DARURAT KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU TAHUN 2014

CIVIL-MILITARY COORDINATION IN EMERGENCY RESPONS OF FOREST AND LAND FIRES IN RIAU PROVINCE IN 2014

Sobar Sutisna¹, Deffi Ayu Puspito Sari², Resa Pradana³

Universitas Pertahanan

(gpsutisna@gmail.com, deffiayu@gmail.com, resapradana07@gmail.com)

Abstrak -- Kerjasama sipil – militer dalam penanggulangan bencana di Indonesia sudah terjalin sejak lama dengan menempatkan lembaga sipil sebagai unsur utama dan pihak militer sebagai unsur bantuan sesuai permintaan. Kerjasama sipil – militer bertujuan untuk mengisi kesenjangan yang ada pada pihak sipil dan menggunakan sumber daya manusia yang dimiliki pihak militer. Permasalahan yang diteliti pada penelitian ini yaitu koordinasi antara pihak sipil dan militer dan cara mengoptimalkannya. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bentuk koordinasi antara sipil dan militer dan menemukan konsep kerjasama sipil – militer yang efektif. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan mewawancarai narasumber – narasumber kunci yang terlibat langsung dalam kasus bencana yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Satuan Tugas Operasi Terpadu Penanggulangan Bencana Asap di Provinsi Riau tahun 2014 terbukti efektif dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan. Meleburnya berbagai instansi seperti BNPB, BPBD, TNI, Polri, Dinkes, KLH, Manggala Agni, dan lainnya ke dalam satu SKTD menghilangkan kesenjangan dan memudahkan koordinasi dan komunikasi antara satu sama lain. Kendala seperti penegakan hukum yang lemah dan keterbatasan alat berat pemadam api masih menjadi persoalan tahunan yang menyebabkan kebakaran hutan terjadi tiap tahunnya. Oleh karena itu, penegakan hukum yang tegas, penyediaan alat pemadam api *portable*, latihan gladi bencana bersama merupakan beberapa upaya mitigasi dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana kebakaran hutan dan lahan.

Kata Kunci: Kerjasama Sipil – Militer, Kebakaran Hutan dan Lahan, Provinsi Riau

Abstract -- Civil – military coordination in disaster management has been established in Indonesia for a long time by placing civilian institutions as the main element and the military as an element of aid in accordance with the demand. Civil – military coordination aimed at filling the existing gaps on the civilian side and using human resource of military. The problem studied in this research is the coordination between the civilian and military and how to optimize it. The purpose of this research was to analyse the form of coordination between civilian and military and find the effective concept of civil – military coordination. This research uses descriptive qualitative method by interviewing key informants who are directly involved in the case of the disaster being studied. The results of the research show that the integrated disaster management task force in Riau Province in 2014 has proved effective in combating forest and land fires. The melting of various agencies such as BNPB, BPBD, TNI, Polri, Dinkes, KLH, Manggala Agni, and other into one command structure of emergency response eliminating the gap and facilitate coordination and communication between each other. Constraints such as weak law enforcement and limited firefighting equipment remain an annual issue that causes forest and land fires to occur each year. Therefore, strict law enforcement, the provision of portable

¹ Dosen Tetap Manajemen Bencana Universitas Pertahanan.

² Dosen Manajemen Bencana Universitas Pertahanan.

³ Mahasiswa Program Studi Manajemen Bencana Co.7 Universitas Pertahanan.

fire fighting tools, joint disaster drills are some mitigation and preparedness measures in the face of forest and land fires disaster.

Keywords: *Civil – Military Coordination, Forest and Land Fires, Riau Province*

Pendahuluan

Di era globalisasi ini ancaman non-militer lebih terasa nyata dampaknya daripada ancaman militer. Ancaman militer yang bersifat tradisional seperti invasi, blokade, agresi, dan lain-lainnya mempunyai kemungkinan yang sangat kecil untuk terjadi dibandingkan dengan ancaman non-militer yang bersifat nyata seperti bencana alam, penyebaran wabah penyakit, peredaran bebas narkoba, dan lain-lainnya.⁴ Hakekat keamanan nasional Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Peraturan Presiden Nomor 07 Tahun 2008 tentang Pertahanan Negara adalah suatu rasa aman dan damai dari bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Peningkatan dalam kerjasama antara anggota militer, sipil, dan para relawan dalam menanggulangi bencana terlihat

semenjak tahun 1990.⁵ Fungsi dari kesatuan militer bukan semata-mata untuk melindungi keamanan negara dari ancaman tradisional, tetapi juga bisa untuk mendukung perdamaian dan membantu mengurangi penderitaan masyarakat yang terkena musibah bencana alam.⁶ *Civil-Military Coordination* adalah dialog dan interaksi penting antara aktor sipil dan militer dalam keadaan darurat kemanusiaan yang diperlukan untuk melindungi dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip kemanusiaan, menghindari persaingan, meminimalkan ketidakkonsistenan dan, jika sesuai, mengejar tujuan bersama.⁷ Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana⁸, klasifikasi bencana ada 3, yaitu bencana alam, non-alam, dan bencana sosial. Namun, bencana kebakaran hutan dan lahan bisa terjadi karena faktor alam dan manusia. Dalam UU No. 24 Tahun 2007⁹ tentang PB

⁴ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. 2015. Hlm. 1

⁵ S.J.H Rietjens & Bollen M.T.I.B, *Managing Civil – Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*. (England: Ashgate Publishing Limited, 2008.) hlm. 56

⁶ *Ibid* 4. Hlm. 93

⁷ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA). “*Civil-Military Coordination*” (UN-CMCoord). *Officer Field Handbook*. (2015) Hlm. 7

⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

⁹ *Ibid*.

menyebutkan bahwa bencana kebakaran hutan dan lahan adalah suatu keadaan di mana hutan dan lahan dilanda api, sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan lahan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau nilai lingkungan. Seperti halnya yang terjadi di Provinsi Riau pada semester awal tahun 2014. Berdasarkan laporan Badan Nasional Penanggulangan Bencana pada tahun¹⁰, penyebab kabut asap adalah adanya aktivitas pembakaran hutan dan lahan yang secara sengaja dilakukan oleh perusahaan dan masyarakat yang ingin membuka lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit pada musim kemarau. Ketebalan asap menjadi penyebab utama buruknya kualitas udara dan jarak pandang yang pendek. Kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan di Riau juga dirasakan dampaknya oleh negara tetangga. Singapura dan Malaysia mendapatkan kiriman kabut asap dari Indonesia setiap tahunnya. Hal ini menyebabkan para pejabat di Singapura dan Malaysia memberi ultimatum atas kebakaran hutan Indonesia¹¹. Kejadian ini

memaksa Indonesia untuk meratifikasi perjanjian asap lintas batas (*transboundary haze pollution*).

Pemerintah daerah Provinsi Riau pada saat itu menyatakan tidak sanggup dalam menangani bencana kebakaran hutan dan lahan dikarenakan kurangnya alat berat pemadam api dan kekurangan dana, sehingga Pemerintah Pusat harus turun tangan, yang juga dibantu oleh pihak TNI. Kurangnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh elemen sipil dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan, serta skill dan alat-alat yang dimiliki TNI untuk menangani bencana tersebut merupakan pertimbangan keterlibatan pihak TNI. Pada saat itu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk BNPB untuk membantu posko dengan sebutan Satgas Operasi Terpadu Penanggulangan Bencana Asap. Mantan Presiden RI ke 6 itu memberikan batas waktu tiga minggu. Operasi pemadaman api dan asap yang didukung Pemerintah Pusat berhasil dilakukan dimulai tepat pada 14 Maret 2014 hingga 4 April 2014.

¹⁰ Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *GEMA BNPB: Ketangguhan Bangsa Dalam Menghadapi Bencana*. Vol. 5 No. 1. Jakarta, 2014.

¹¹ "Indonesia Ratifikasi Perjanjian Asap Lintas Batas." <http://www.dw.com/id/indonesia->

[ratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas/a-17923950#](http://www.dw.com/id/indonesia-ratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas/a-17923950#), 16 September 2014, diakses pada 11 November 2017.

Tanggap Darurat Bencana

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang mungkin timbul, yang meliputi kegiatan pencarian, penyelamatan, dan evakuasi korban, penyelamatan harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, dan pemulihan sarana serta prasarana¹². Kepala BNPB atau BPBD Provinsi/BPDB Kabupaten/Kota sesuai status/tingkat bencana dan tingkat kewenangannya: mengeluarkan Surat Keputusan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana, melaksanakan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan dan logistik serta dana dari instansi/lembaga terkait dan/atau masyarakat, meresmikan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana. Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana diselenggarakan dengan pola yang terdiri atas rencana operasi, permintaan, mobilisasi sumberdaya yang didukung dengan fasilitas komando yang diselenggarakan sesuai dengan jenis, lokasi dan tingkatan bencana.

¹² Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pedoman Komando Penanganan Tanggap Darurat Bencana.

Dasar Hukum Pelibatan Militer Dalam PB di Indonesia

UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI Pasal 7 Ayat 2b menyebutkan bahwa tugas TNI yaitu melaksanakan OMSP diantaranya membantu menanggulangi bencana akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan. Selain itu UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara Pasal 10 Ayat 3 menyebutkan bahwa TNI melaksanakan OMSP seperti bantuan kemanusiaan, perbantuan kepada Polri dalam keamanan dan ketertiban nasional, bantuan kepada pemerintahan sipil, pengamanan pelayaran dan penerbangan, bantuan *search and rescue*, serta penanggulangan bencana. OMSP dilaksanakan berdasarkan permintaan dan/atau peraturan perundangan.

Metode Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Penelitian kualitatif menurut Moleong (2010)¹³ mendefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau

¹³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2010), Hlm. 3.

lisan dari orang-orang. Pendekatan studi kasus dalam penelitian ini diambil dengan alasan bahwa yang hendak diteliti adalah kerjasama sipil-militer dalam tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2014.

Dalam penelitian ini, digunakan teknik pengumpulan data yaitu wawancara mendalam dan dokumentasi. Wawancara mendalam untuk memperoleh data primer dari narasumber. Narasumber penelitian berasal dari beberapa instansi antara lain BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan Staf Ahli Panglima TNI. Teknik dokumentasi untuk mengumpulkan data sekunder untuk mendukung data yang didapat dari teknik wawancara mendalam.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan model Miles dan Huberman sebagaimana dijelaskan dan dikutip oleh Sugiyono (2010)¹⁴. Teknik analisis data menurut Miles dan Huberman adalah data reduction (reduksi data), data display (penyajian data), dan conclusion drawing & verification (penarikan kesimpulan dan verifikasi).

Hasil dan Pembahasan

Kerjasama Sipil-Militer Dalam Tanggap Darurat Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau 2014

Dalam buku UN-CMCoord Field Handbook, Koordinasi Sipil-Militer adalah dialog dan interaksi penting antara aktor sipil dan militer dalam keadaan darurat kemanusiaan yang diperlukan untuk melindungi dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip kemanusiaan, menghindari persaingan, meminimalkan ketidakkonsistenan dan, jika sesuai, mengejar tujuan bersama¹⁵. Koordinasi antara kedua belah pihak merupakan tanggung jawab bersama yang difasilitasi oleh penghubung dan pelatihan umum. Elemen kunci koordinasi sipil-militer dalam bencana alam dan keadaan darurat yang kompleks adalah pembagian informasi, pembagian tugas, dan perencanaan¹⁶. Terlibatnya militer dalam tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau merupakan bentuk dari salah satu butir Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Pelaksanaan OMSP tertuang pada UU Nomor 34 tahun 2004¹⁷ tentang Tentara Nasional Indonesia dan

¹⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Bisnis Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2010), Hlm. 246.

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 7.

¹⁶ *Ibid.* Hlm. 7.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

UU No.3 Tahun 2002¹⁸ tentang Pertahanan Negara yang menyatakan dalam bahwa TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara, dan melaksanakan OMSP, yang di dalamnya termasuk bantuan kemanusiaan, perbantuan kepada Polri dalam keamanan dan ketertiban masyarakat, bantuan kepada pemerintah sipil, pengamanan pelayaran dan penerbangan, bantuan *Search and Rescue*, serta penanggulangan bencana. Kerjasama sipil militer dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014 juga sudah sebagian besar mengacu pada UN-CMCoord Field Handbook. Kerjasama yang dianut pada saat itu mengutamakan melindungi dan menjunjung prinsip-prinsip kemanusiaan yang bisa dilihat dari upaya pengungsian, pemberian logistik berupa masker dan makanan, dan juga melakukan pemeriksaan kesehatan masyarakat oleh Satgas. Satgas yang terbentuk pada saat itu juga mengutamakan tujuan bersama, yaitu memadamkan api yang tersebar di Provinsi Riau.

Dalam kasus tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014, instansi sipil yaitu BNPB

dan BPBD Provinsi Riau dibantu oleh pihak TNI. Sesuai arahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Struktur Komando Tanggap Darurat yang terbentuk pada saat itu disebut sebagai Satgas Operasi Terpadu, yang dimana di dalamnya melebur berbagai instansi untuk penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014. Pemerintah Provinsi Riau dan BPBD Provinsi Riau merupakan penanggung jawab atas pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di daerah mereka, namun karena faktor keterbatasan dana dan alat berat pemadam api, mereka membutuhkan bantuan dari Pemerintah Pusat. Keterlibatan TNI, BPBD Provinsi Riau, BNPB, dan instansi lainnya yang melebur dalam satgas merupakan suatu bentuk dari *cooperation* bukan *co-existence* yang hanya dilakukan pada kondisi perang. BNPB dan BPBD merupakan unsur utama dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, dibantu oleh pihak TNI sebagai unsur bantuan seperti yang tertera di Buku Putih Departemen Pertahanan 2015. Dengan kata lain, BNPB/BPBD merupakan penanggung jawab dari penanggulangan

¹⁸ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara.

bencana tersebut, dan pihak TNI terlibat karena sesuai permintaan dari pihak BNPB/BPBD. Peleburan instansi yang terlibat dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Riau dapat dilihat di dalam subsatgas yang terbentuk. Seperti subsatgas pemadaman api yang dipimpin pihak militer beranggotakan dari berbagai macam instansi, seperti BNPB, BPBD, Manggala Agni, Polisi, dan lain-lain. Subsatgas kesehatan yang dipimpin oleh Dinas Kesehatan setempat beranggotakan Tim Medis dari TNI serta dibantu oleh PT. Sinar Mas, Eka Hospital, dan Tim Medis Universitas Riau¹⁹. Subsatgas penegakan hukum yang dipimpin oleh Kapolda Riau beranggotakan dari pihak militer, PPNS, Kejaksaan, dan lain-lain.

Tersebar nya anggota TNI diseluruh Indonesia (*standby force*) merupakan salah satu keunggulan yang dimiliki TNI. Keterlibatan TNI dalam penanggulangan bencana terbukti sangat dibutuhkan menimbang kemampuan yang dimiliki pihak TNI, karena tidak dapat dipungkiri pihak BPBD dan BNPB kesulitan dalam hal sumber daya manusia. Anggota TNI merupakan prajurit yang terlatih dalam

berbagai kondisi ekstrim dan kompleks, serta memiliki mobilitas yang tinggi. TNI dengan alat utama sistem pertahanannya (*alutsista*) merupakan aset yang sangat berharga dalam pertahanan dan keamanan negara, bukan hanya demi misi militer tetapi juga misi kemanusiaan seperti penanggulangan bencana. Hal ini juga termasuk kemampuan taktis dan strategis, sumber daya serta kecepatan bertindak dalam menghadapi hal-hal yang bersifat darurat. Kelebihan yang dimiliki oleh TNI dalam hal kesiapan tentunya sangat membantu BNPB dan BPBD dalam penanggulangan bencana yang menuntut kecepatan dan ketepatan.

Kemampuan TNI juga dapat dilihat dalam penyediaan peralatan dan perlengkapan yang spesifik seperti Bell 412 Helly TNI AD (HA-5168), Helly TNI AU (H1203), C-130 Hercules TNI AU (A-1328) yang dipergunakan untuk Teknologi Modifikasi Cuaca, *Water Bombing*, dan *survey*²⁰. Sedangkan dari pihak BNPB menyumbangkan Helly Kamov, Helly Sikorsky, dan Helly PK-EAH yang juga dipergunakan untuk aktivitas *Water Bombing*, *survei*, dan Teknologi Modifikasi Cuaca²¹. Sumber daya TNI selalu siap

¹⁹ Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau. *Laporan Harian Pos Komando Satuan Tugas Operasi Terpadu Penanggulangan Bencana Asap Riau*. Provinsi Riau, 2014. Hlm. 2

²⁰ *Ibid.* Hlm. 16

²¹ *Ibid.* Hlm. 16

ditugaskan kapan saja dan dimana saja dan dapat tersedia dalam jumlah yang besar seperti dalam kasus pemadaman api di Provinsi Riau. Keberadaan TNI dalam tanggap darurat di lapangan tentunya juga berkat koordinasi yang baik antara pihak BNPB/BPBD dengan pihak TNI yang berada di posko maupun yang berada di lapangan. Keberadaan TNI juga dinilai sangat efektif dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan lahan tersebut, dan berhasil mengisi kekurangan yang dimiliki oleh pihak sipil. Dengan adanya kerjasama antara pihak BNPB dan BPBD dengan TNI serta instansi lainnya yang terlibat dalam Satgas Operasi Terpadu, penanganan tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan bersama.

Mekanisme Hubungan Koordinasi Sipil-Militer

Kerjasama sipil militer bertujuan untuk memaksimalkan efek positif dan meminimalisir efek negatif. Sampai pada saat ini, komunitas kemanusiaan mengadopsi strateginya di setiap konteks, mulai dari koeksistensi belaka sampai kooperasi yang erat. Pada saat kondisi damai, hubungan kerjasama antara sipil dan militer bersifat *cooperation*, interaksi

hubungan sipil-militer menjadi sangat dekat dan menjadi satu, terlihat adanya penggabungan sehingga baik sipil dan militer bekerja bersama-sama dalam satu organisasi. Sedangkan sewaktu menghadapi keadaan *complex emergency* dibentuk *liaison* atau penghubung baik dari pihak sipil maupun pihak militer dengan struktur yang disesuaikan terhadap sesuatu operasi yang dihadapi.

Mekanisme yang terjalin pada saat tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014 adalah Kepala BNPB sebagai instansi sipil menjabat sebagai Ketua Satgas Operasi Terpadu yang diwakili oleh Mayjen TNI Iskandar sebagai perwakilan pihak militer. Perbantuan yang diberikan TNI untuk pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan pada saat itu bukan hanya berdasarkan permintaan dari pihak BNPB/BPBD, tetapi juga atas perintah langsung dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dari hasil wawancara dengan Syamsul Ma'arif mantan Kepala BNPB saat itu, menyatakan bahwa posisi militer pada saat itu adalah dibawah perintah, yang artinya semua anggota TNI yang dikerahkan, logistik dan peralatannya, serta semua administrasinya ada dibawah tanggung jawab pihak BNPB.

Arahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk membentuk Satgas Operasi Terpadu terbukti sangat efektif, dan pembentukan Satgas Operasi Terpadu tersebut juga sudah memenuhi Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2008²² yang menyatakan Kepala BNPB/BPBD Provinsi BPBD Kabupaten/Kota sesuai status/tingkat bencana dan tingkat kewenangannya: mengeluarkan Surat Keputusan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana, melaksanakan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan dan logistik, serta dana dari instansi/lembaga terkait dan/atau masyarakat, meresmikan pembentukan Komando Tanggap Darurat Bencana. Pembentukan Satgas terpadu tersebut terdiri dari berbagai subsatgas seperti satgas pemadaman api yang fungsinya untuk memadamkan api baik dari darat maupun udara dipimpin oleh Danrem 031/WB, satgas penegakan hukum dipimpin oleh Kapolda Riau, Satgas Kesehatan dipimpin oleh Kepala Dinas Kesehatan Riau, Satgas Penerangan dipimpin oleh Kepala Dinas Penerangan, dan Satgas Administrasi dan Logistik dipimpin oleh Kepala BPBD Provinsi Riau.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa setiap satgas terdiri dari berbagai campuran instansi, satgas pemadaman api dipimpin oleh pihak militer tetapi anggotanya terdiri dari berbagai kalangan mulai dari BPBD, Pemadam Kebakaran, Polisi, Komunitas Manggala Agni, dan lain-lain. Satgas penegakan hukum juga demikian, walaupun dipimpin oleh Kapolda Riau, dan mayoritas satgas nya adalah polisi, satgas penegakan hukum juga terdiri dari berbagai instansi seperti TNI, BPDB, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Lingkungan Hidup, Kejaksaan, dan lain-lain. Sedangkan satgas kesehatan dipimpin oleh Kepala Dinas Kesehatan setempat yang beranggotakan dari tim Medis TNI, BPBD, PT. Sinar Mas, Eka Hospital, dan Tim Medis Universitas Riau.

Semua instansi melebur menjadi satu atau dalam posisi co-location seperti dalam UNCMCoord Field Handbook, sehingga komunikasi bukan menjadi sebuah hambatan dalam tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan pada saat itu. Setiap pagi sebelum meninjau kelapangan, semua instansi berkumpul untuk briefing dan melakukan survey lapangan menggunakan drone, untuk memantau

²² *Ibid.*

titip api yang tersebar di Provinsi Riau. Berbagai laporan diserahkan kepada ketua satgas masing-masing dan kemudian diserahkan kepada Kepala Satgas yang selanjutnya akan diteruskan kepada Presiden. Berbagai laporan yang diterima menjadi bahan evaluasi tim satgas pada sore hari ketika aktivitas akan dihentikan.

Berdasarkan hasil wawancara dan hasil olah data dokumen, pihak sipil dan militer terlihat sangat kooperatif dan serius dalam penanganan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Dengan terbentuknya Satgas Operasi Terpadu, kinerja masing-masing instansi sangat efektif karena mengisi kesenjangan satu sama lain.

Pembagian Tugas Sipil-Militer

Pembagian tugas sipil dan militer dalam penanggulangan bencana merupakan hal penting karena dapat membantu menjabarkan jenis aktifitas kemanusiaan yang sesuai dalam proses pertolongan dengan aset militer dibawah kondisi yang bermacam-macam, tetapi terlebih dahulu semua elemen terkait harus dikonsultasikan mengenai hal ini untuk

menjelaskan sifat dan keperluan dari pertolongan tersebut²³. Menurut UN-OCHA²⁴, pembagian tugas sipil dan militer terbagi dalam tiga kategori yaitu *Direct Assistance*-dalam masa damai militer dapat memberikan bantuan secara langsung kepada masyarakat; *Indirect Assistance*-terkadang tugas militer hanyalah sekedar membantu dalam pendistribusian dan pengangkutan logistik bantuan atau personel kemanusiaan; *Infrastructure Support*-memberi jasa umum seperti perbaikan jalan, manajemen wilayah udara, pembangkit listrik yang memfasilitasi kegiatan kemanusiaan. Hal tersebut memberikan penjelasan terhadap inti dari prinsip-prinsip pelaksanaan bantuan kemanusiaan yaitu *Humanity, Neutrality, Independence, dan Impartiality*.²⁵

Saat terjadi bencana, pembagian tugas kepada pihak terkait sangatlah penting untuk mencegah tumpang tindih fungsi masing-masing instansi. Seperti pada saat penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, khususnya pada saat tanggap darurat. Dengan terbentuknya Satgas

²³ G.H. Williams. *Engineering Peace: The Military Role in Postconflict Reconstruction*. (Washington: United States Institute of Peace, 2005). Hlm. 126.

²⁴ *Ibid.* Hlm. 104

²⁵ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA). *The Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief*. 2005. Hlm. 317.

Operasi Terpadu, pembagian tugas sipil dan militer sangatlah jelas. Pembagian tugas yang dibentuk dalam subsatgas memudahkan para pelaku penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan memahami akan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Berbeda dengan saat penanggulangan bencana banjir, gempa dan bencana lainnya, berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, pada saat penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 tidak ditemukan instansi atau kelompok yang bukan anggota dari Satgas Operasi Terpadu. Setiap instansi yang terlibat dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan pada saat itu hanya yang termasuk dalam Satgas Operasi Terpadu tersebut.

Pemberian bantuan yang terjadi pada saat tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 bersifat langsung. Pembagian barang atau logistik yang berupa lauk pauk, obat-obatan, dan masker terhadap masyarakat yang terdampak bencana kebakaran hutan dan lahan diberikan langsung oleh pihak BPBD, Dinkes, dan juga TNI. Kepala BPBD Provinsi Riau sebagai pimpinan subsatgas administrasi dan logistik telah memastikan masyarakat terdampak

bencana kebakaran hutan dan lahan mendapatkan pertolongan yang merata. Dengan terbentuknya Satgas Operasi Terpadu, setiap subsatgas memiliki pemimpin sendiri dengan anggota yang terdiri dari berbagai instansi. Meski demikian, para pelaku penanggulangan bencana sangat paham akan tugas dan fungsi serta tanggung jawabnya masing-masing. Tim Satgas Operasi Terpadu dinilai oleh Mayjen TNI Iskandar selaku Wakil Pimpinan Satgas memiliki dedikasi dan disiplin yang sangat tinggi, sehingga aktivitas penanggulangan bencana berjalan dengan efektif dan efisien. Kunci dari pembagian tugas sipil dan militer terletak pada Satgas yang sudah terbentuk. Setiap instansi berpedoman pada satgas terpadu yang telah dibentuk dan disepakati bersama-sama agar terjadinya kelancaran dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan.

Pengaturan Koordinasi Sipil-Militer

Dalam pengaturan koordinasi sipil dan militer peneliti menggunakan *Process Based Partnership Model* untuk mengasumsikan faktor-faktor yang menentukan hasil akhir dari sebuah kasus. Dengan adanya pengaturan koordinasi sipil dan militer, diharapkan adanya

feedback dalam aspek-aspek penanganan bencana tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014. Dalam *Process Based Partnership Model*²⁶ terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi performa kerjasama sipil-militer.

- Keputusan untuk melakukan kerjasama Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, keputusan kerjasama antara pihak sipil dan militer mengacu kepada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana untuk pihak sipil, dimana UU tersebut menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sedangkan pihak militer mengacu pada UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yang menyatakan salah satu fungsi dari TNI adalah melaksanakan Operasi Militer Selain Perang, yaitu melaksanakan tugas kemanusiaan dalam perbantuan penanggulangan bencana.

Fungsi utama dari TNI adalah untuk menjaga kedaulatan negara dari ancaman internal maupun eksternal. Pada kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, keputusan untuk melakukan kerjasama antara pihak sipil dan militer dinilai alami oleh Pimpinan Satgas. Beliau menyatakan bahwa kekuatan militer Indonesia sangat bisa diandalkan dalam berbagai macam penanggulangan bencana. Dengan ketersediaan *standby force* yang tersebar di seluruh wilayah negeri, pasukan militer dapat terlebih dahulu menjadi bala bantuan awal dengan mobilitasnya yang tinggi. Beliau juga mengakui kekurangan yang dimiliki oleh pihak sipil. Penanganan kebakaran hutan dan lahan membutuhkan *skill* dan keberanian yang tinggi karena terbilang sangat berbahaya. Lahan gambut yang kering sangat mudah terbakar dan sulit untuk dipadamkan. Untuk menelusuri kedalam hutan, anggota militer memiliki keunggulan dalam hal itu karena mereka sudah terlatih untuk mengatasi situasi ekstrim. Meski begitu, Pimpinan Satgas menilai pihak militer tetap membutuhkan bantuan dari BNPB dan BPBD, karena mereka

²⁶ Rietjens, S.J.H, *Civil-Military Cooperation in Response to a Complex Emergency: Just Another*

Drill? Leiden, (Netherland: Koninklijke Brill NV, 2008). Hlm. 69.

bisa dibbilang merupakan pakar kebencanaan. Dengan mengkolaborasikan aset yang dimiliki kedua pihak, akan timbul sebuah kekuatan yang solid dalam mengatasi bencana apapun.

Aset lain yang dimiliki oleh pihak militer adalah dalam pengerahan pesawat dan helikopter untuk pemadaman api. Untuk menerbangkan pesawat dan helikopter dibutuhkan keterampilan khusus, dimana pihak militer dinilai lebih handal dalam hal tersebut.

- **Pemilihan Pasangan Kerjasama Dalam Tataran Operasional**

Dalam kasus penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, instansi yang terlibat secara langsung diperintahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Setelah memberikan arahan, terbentuklah Satgas Operasi Terpadu Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan. Di dalam satgas tersebut terbagi subsatgas-subsatgas yang memiliki fungsi masing-masing. Kepala BNPB berfungsi sebagai Pimpinan Satgas diwakili oleh Mayjen TNI Iskandar dari pihak TNI AD. Satgas pemadaman api dan asap dipimpin oleh Danrem 031/WB yang didalamnya

terbagi dalam 3 subsatgas, yaitu subsatgas darat, udara, dan PRC PB. Satgas Penegakan Hukum dipimpin oleh Kapolda Riau yang juga dibantu oleh anggota TNI, BPBD, PPNS, Kejaksaan, dan lain-lain. Satgas Kesehatan dipimpin oleh Kadiskes Riau yang beranggotakan dari tim medis TNI, PT. Sinar Mas, Eka Hospital, dan Tim Medis Universitas Riau. Sedangkan Satgas Administrasi dan Logistik dipimpin oleh Kepala BPDB Provinsi Riau yang juga dibantu oleh pihak militer. Dapat dilihat dari setiap satgas adanya anggota militer, ini dikarenakan pihak militer memiliki sumber daya manusia yang tidak dimiliki oleh pihak sipil. Meskipun begitu, pihak sipil maupun pihak militer melakukan bantuan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dengan sepenuh hati karena mereka memiliki tujuan yang sama, yaitu mengembalikan keadaan di Riau kembali normal.

- **Desain Hubungan Kerjasama**

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, bahwa desain hubungan kerjasama yang terbentuk saat itu adalah hasil dari arahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Keadaan yang memburuk memaksa Gubernur Riau menyatakan kondisi tanggap darurat pada 26

Februari 2014, dan meminta bantuan Pemerintah Pusat untuk bantuan dana dan juga alat berat pemadaman api. Setelah itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memerintahkan Kepala BNPB untuk membentuk Satgas Operasi Terpadu Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan. Terbentuknya Satgas tersebut mempermudah masing-masing instansi untuk menjalankan tugasnya karena subsatgas terbagi sesuai dengan kelebihan masing-masing instansi.

- Implementasi Kerjasama

Implementasi kerjasama sipil dan militer dalam tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 mengacu pada Satgas Operasi Terpadu yang telah terbentuk. Satgas yang terbentuk telah membagi tugas masing-masing instansi sesuai dengan kemampuannya. Hanya saja, pihak militer lebih terlibat diberbagai subsatgas dikarenakan sumber daya manusia yang dimiliki oleh pihak militer dan juga kemampuan mereka dalam berbagai hal. Selama operasi berjalan, berdasarkan hasil wawancara oleh berbagai narasumber, kendala yang timbul pada saat implementasi kerjasama lebih terasa dari faktor alam,

seperti lahan gambut yang sulit dilewati karena api yang besar, dan cuaca kering yang memperburuk kondisi di lapangan, sedangkan faktor manusia hanyalah sebatas kekurangan pada alat pemadaman api.

- Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk Syamsul Ma'arif selaku Kepala BNPB menjadi Pimpinan Satgas Operasi Terpadu. Dengan kata lain, semua tanggung jawab penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014 ditanggung oleh beliau. Pada saat itu, mekanisme kerjasama sipil dan militer adalah dibawah perintah, yang artinya pihak militer menerima permintaan bantuan untuk menanggulangi bencana tersebut dari pihak sipil, dan semua administrasi ditanggung oleh pihak sipil. Di dalam Satgas Operasi Terpadu terbagi dalam berbagai subsatgas sesuai dengan kemampuan instansi masing-masing, dan setiap subsatgas memiliki pemimpin sendiri, dan pemimpin subsatgas berada dibawah kendali Pimpinan Satgas Ops Terpadu dimana selanjutnya akan diteruskan kepada Presiden.

- Evaluasi Kerjasama
Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala BNPB, Satgas Operasi Terpadu melakukan evaluasi setiap harinya pada sore hari setelah berbagai aktivitas dilakukan dari pagi hingga sore hari. Setiap pimpinan subsatgas memberikan laporan kepada beliau mengenai temuan-temuan yang berlangsung pada saat itu. Seperti kegiatan Teknologi Modifikasi Cuaca, *Water Bombing*, berapa titik api dan luas lahan yang dapat dipadamkan, apakah kondisi dilapangan membaik atau memburuk. Tidak hanya terfokus pada pemadaman api, satgas kesehatan juga memiliki peranan penting dalam kasus ini karena asap berpotensi menimbulkan penyakit yang sangat berbahaya seperti kanker paru-paru. Setelah melaporkan hasil kegiatan sehari-harinya, hal yang dinilai masih kurang ditindak lanjuti pada keesokan harinya.

Faktor-Faktor Dalam Kerjasama Sipil-Militer

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kerjasama sipil-militer yaitu kebijakan, jangka waktu pelaksanaan, struktur dan

kultur organisasi, koordinasi dan komunikasi, sumber daya, dan juga faktor kontijensi²⁷. Dalam sebuah kerjasama antar lembaga tentu ada faktor-faktor yang mempengaruhi kerjasama tersebut. Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, faktor-faktor tersebut adalah:

- Kebijakan
Menurut UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. UU tersebut juga menunjuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai pengarah dan pelaksana penanggulangan bencana, hal tersebut juga berlaku untuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) apabila tingkatan bencana ada di level daerah. Sedangkan pihak militer berpedoman pada UU Nomor 3 Tahun 2002 Pasal 10 Ayat 3 tentang Pertahanan Negara dan UU Nomor 34 Tahun 2004 Pasal 7 Ayat 2 tentang Tentara Nasional Indonesia, yang menyatakan salah satu fungsi dari TNI adalah melaksanakan Operasi Militer

²⁷ *Ibid.* Hlm. 77

Selain Perang, yaitu melaksanakan tugas kemanusiaan dalam perbantuan penanggulangan bencana dan kemanusiaan. Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, sesuai dengan kebijakan penanggulangan bencana yang ada, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk Kepala BNPB sebagai pimpinan satgas operasi terpadu yang kemudian dibentuk subsatgas lainnya. Kebijakan tersebut diputuskan juga mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan masing-masing instansi, maka terbentuklah Satgas Operasi Terpadu yang sedemikian rupa, untuk meleburkan para aktor terkait dalam proses penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan.

- Jangka Waktu Pelaksanaan

Khusus pada kasus kebakaran hutan dan lahan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, Presiden memberikan Satgas Operasi Terpadu untuk memadamkan api yang tersebar di seluruh Provinsi Riau dalam kurun waktu 3 minggu, yang dimulai pada tanggal 14 Maret 2014 hingga 04 April 2014. Hal ini disebabkan karena kebakaran hutan dan lahan kerap terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, dan telah merugikan negara triliunan

rupiah. Tidak hanya itu, kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau menyebabkan bencana kebakaran hutan dan lahan yang mencapai negara tetangga seperti Malaysia dan Singapore, sehingga Indonesia dikecam dan dinilai tidak dapat menangani bencana tersebut. Asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan dan lahan berdampak sangat buruk bagi kesehatan masyarakat, tercatat lebih dari 50 ribu orang menerima perawatan dari tim medis satgas. Namun, berkat usaha tim satgas yang melakukan Teknologi Modifikasi Cuaca, akhirnya hujan turun pada akhir Maret 2014, sehingga menurunkan titik api di seluruh Provinsi Riau, dan pada akhirnya operasi dinyatakan selesai pada tanggal 04 April 2014.

- Struktur dan Kultur Organisasi

Perbedaan struktur dan kultur organisasi dalam menjalin kerjasama bisa menjadi hambatan yang fatal. Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, struktur organisasi sudah terbentuk dengan jelas, sesuai dengan arahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pembentukan satgas operasi terpadu wajib dipatuhi oleh semua instansi yang terlibat dalam penanggulangan

bencana tersebut. Kultur organisasi yang dimiliki militer yang bersifat *top to bottom* memang lebih disiplin dibandingkan dengan organisasi sipil, hal tersebut juga didukung oleh Mayor TNI Iskandar. Beliau mengatakan, hirarki di dalam organisasi militer jelas siapa yang diatas dan siapa yang dibawah. Para bawahan wajib menghormati atasannya. Beliau juga menyampaikan bahwa anggota militer lebih terbiasa menerima tekanan dalam kondisi apapun, sehingga menimbulkan kedisiplinan yang luar biasa, yang membuat mental mereka kuat untuk menghadapi segala situasi. Kekuatan mental anggota TNI bisa terlihat sangat mendominasi para pihak sipil, sehingga terjadi konflik internal. Tetapi, beliau menyampaikan bahwa pada kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014, semua berjalan sesuai dengan instruksi karena masing-masing instansi telah menjalankan tugasnya dan mengacuhkan konflik yang dianggap sepele.

- Koordinasi dan Komunikasi
Berdasarkan hasil wawancara oleh semua informan dan juga didukung data sekunder, koordinasi dan komunikasi pada saat tanggap darurat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi

Riau 2014 berjalan dengan baik. Meleburnya instansi-instansi terlibat dalam Satgas Operasi Terpadu memudahkan semua proses koordinasi dan komunikasi. Hal ini juga disebabkan adanya berbagai instansi dalam satu subsatgas, seperti subsatgas kesehatan yang dipimpin oleh Kepala Dinas Kesehatan Riau yang anggotanya terdiri dari tim medis TNI, PT. Sinar Mas, Eka Hospital, dan Tim Medis Universitas Riau. Berkat terbentuknya Satgas Operasi Terpadu, pengelolaan sumber daya yang ada berjalan sangat efektif dan efisien. Dengan terbentuknya satgas tersebut juga menimbulkan rasa kepercayaan pada satu sama lain.

- Sumberdaya
Sebelum Gubernur Riau meminta bantuan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dibantu oleh TNI dan BPDB setempat telah melakukan berbagai upaya pemadaman api dan kegiatan lainnya. Namun kondisi yang memburuk memaksa Gubernur Riau meminta bantuan dari Pemerintah Pusat karena keterbatasan dana, alat berat pemadaman api, dan juga sumber daya manusia. Setelah terbentuknya Satgas Operasi Terpadu yang dipimpin oleh Kepala BNPB, berbagai kekurangan yang dikeluhkan

Pemerintah Daerah disanggupi oleh beliau. Pengerahan pasukan militer menjadi salah satu bukti tersebut. Pihak BNPB dan militer juga menyumbangkan alat berat pemadam api, seperti pesawat dan helikopter untuk Teknologi Modifikasi Cuaca dan *Water Bombing*. Selain itu, sumber daya manusia lainnya juga dikerahkan sesuai dengan fungsi masing-masing, seperti penegak hukum, kesehatan, dan lain-lain.

Optimalisasi Kerjasama Sipil-Militer

Kerjasama sipil militer yang terjalin pada saat penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 memang sudah terjadi pada tahap pra-bencana. Tetapi memang kerjasama sipil militer cenderung lebih terlihat pada saat tanggap darurat, karena banyaknya kegiatan yang dilakukan dan personil yang dikerahkan. Pada saat itu, struktur organisasi sudah menempatkan instansi-instansi yang terlibat dalam subsatgas yang terbentuk dalam Satgas Operasi Terpadu. Satgas yang terbentuk pada saat itu memiliki tujuan untuk memadamkan api yang tersebar di Provinsi Riau, yang sudah mencapai level nasional ketika Pemerintah Provinsi menyatakan tidak

sanggup dalam mengatasi bencana tersebut.

Setiap instansi yang terlibat saling bergantung satu sama lain. Berdasarkan hasil penelitian, setiap subsatgas yang ada pada saat itu tidak berdiri sendiri, namun setiap subsatgas terdiri dari berbagai instansi, seperti subsatgas kesehatan yang dipimpin oleh Dinas Kesehatan setempat dibantu oleh tim medis dari TNI dan lainnya. Subsatgas penegakan hukum yang dipimpin oleh Kapolda juga dibantu oleh pihak TNI, BPBD, PPNS, Kejaksaan dan lainnya. Subsatgas pemadaman api juga terdiri dari gabungan berbagai instansi, seperti TNI, BNPB, BPBD, Polisi, Komunitas Manggala Agni dan lain-lain. Terbentuknya Satgas Operasi Terpadu dapat memadamkan api tepat waktu seperti yang sudah diinstruksikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Berdasarkan hasil penelitian, level koordinasi yang terjalin pada saat itu sudah mencapai "*synchronization*", dalam arti, setiap instansi yang terlibat pada saat itu sudah menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Koordinasi yang terjalin pada saat itu juga sudah mencapai tahap *Maximum Desired*, tahapan tertinggi dalam konsep koordinasi. Dengan meleburnya setiap instansi dalam satu struktur organisasi memudahkan jalur

komunikasi tanpa perantara atau *liaison officer*. Dimana menurut UNCMCoord Field Handbook, *liaison officer* dibutuhkan untuk menjadi penghubung masing-masing instansi dalam masa menjaga perdamaian hingga masa perang. Namun, pada masa damai, peranan *liaison officer* tidak terlalu dibutuhkan, seperti yang terjadi pada saat penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014.

Satgas Operasi Terpadu yang terbentuk pada saat itu sudah memiliki tujuan dengan jelas dan di mengerti oleh semua pihak yang terlibat. Rantai komando yang tertera juga sudah jelas dengan Kepala BNPB menjabat sebagai Pimpinan Satgas, Mayjen TNI Iskandar yang pada saat itu merupakan Staf Ahli Panglima menjabat sebagai Wakil Komandan Satgas, dan dibawahnya ada berbagai macam subsatgas yang dipimpin masing-masing instansi dan beranggotakan dari berbagai macam instansi. Berdasarkan hasil wawancara dari berbagai pihak yang terlibat, komunikasi yang terjalin oleh instansi yang terlibat berjalan dengan sangat baik, dikarenakan semua instansi melebur dalam satu Satgas. Pertemuan rutin personil satgas yang dilaksanakan pada setiap pagi dan sore hari juga menjadi

salah satu faktor keberhasilan kerjasama yang terjalin pada saat itu.

Pelibatan Militer Dalam PB di Indonesia

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak militer dalam kasus bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2014 mengenai keterlibatan TNI dalam penanggulangan bencana di Indonesia, mereka menganut pada poin Operasi Militer Selain Perang yang tertera pada UU No.3 Tahun 2002 Pasal 10 Ayat 3 tentang Pertahanan Negara. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara, dan juga melaksanakan OMSP seperti bantuan kemanusiaan, memberikan bantuan kepada Polisi dalam keamanan dan ketertiban nasional, bantuan kepada pemerintah sipil, memberikan bantuan pengamanan pelayaran dan penerbangan, dan juga memberikan bantuan *search and rescue*, serta memberikan bantuan pada saat penanggulangan bencana.

Tidak hanya itu, landasan hukum lainnya yang menjadi acuan peliatan anggota militer dalam penanggulangan bencana seperti UU Nomor 34 Tahun 2004 yang menyatakan tugas TNI yaitu melaksanakan OMSP diantaranya membantu menanggulangi akibat

bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan. Meskipun peran TNI dalam penanggulangan bencana tidak secara spesifik disebutkan dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, tidak menghambat perbantuan yang diberikan oleh pihak TNI setidaknya dalam kasus penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014.

Kesimpulan

Satgas Operasi Terpadu yang terbentuk untuk penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau pada tahun 2014 berhasil melakukan misi dalam kurun waktu 3 minggu seperti yang ditargetkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Keberhasilan Satgas Operasi Terpadu bukan hanya karena faktor hujan, tetapi juga berkat kerja keras BNPB, BPBD Provinsi Riau, TNI, dan elemen lainnya yang terbentuk dalam Satgas tersebut dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan. Keterbatasan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam pengadaan alat berat pemadam api dan dana menjadi kendala dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan sehingga Pemerintah Pusat harus turun tangan. Pengerahan

Helly Kamov, Helly Sikorsky, dan Helly PK-EAH oleh BNPB dan Bell 412 Helly TNI AD (HA-5168), Helly TNI AU (H1203), C-130 Hercules TNI AU (A-1328) dari pihak militer yang dipergunakan untuk Teknologi Modifikasi Cuaca, *Water Bombing*, dan survey terbukti efektif dalam upaya pemadaman api.

Meleburnya instansi-instansi terlibat kedalam Satgas Operasi Terpadu yang terbagi lagi di dalam subsatgas membuat komunikasi dan koordinasi mudah untuk dilakukan karena tidak dibutuhkan perantara. Keterlibatan banyaknya aktor dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2014 merupakan bentuk dari *cooperation*, dimana kemungkinan lembaga sipil dan militer dapat bekerjasama lebih besar karena dilakukan pada masa damai. Terbentuknya Satgas Operasi Terpadu juga sesuai dengan Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Penanganan Tanggap Darurat Bencana. Pembentukan Satgas Operasi Terpadu tersebut memberi pengertian mengenai rantai komando dan tanggung jawab aktor yang terlibat sehingga memudahkan mereka dalam melakukan tugas dan fungsinya masing-masing, peran TNI dalam kasus bencana kebakaran hutan dan lahan ini terlihat

lebih dominan dibanding instansi sipil dikarenakan kondisi lapangan yang ekstrim, dan juga dibutuhkan skill khusus dalam penerbangan pesawat dan heli untuk melakukan *water bombing* dan Teknologi Modifikasi Cuaca. Dalam upaya pemadaman api di lokasi kebakaran hutan dan lahan pada saat itu, Satgas Operasi Terpadu menghadapi kendala seperti alat pemadam api *portable* yang bisa di bawa jauh dari sumber air, selain itu cuaca yang cenderung kering menjadi penyebab lahan gambut mudah terbakar dan tersebar sehingga menyulitkan para pemadam api untuk melakukan tugasnya. Keterlibatan TNI dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan sudah terjalin sejak tahap prabencana dengan mengadakan sosialisasi pelarangan pembakaran hutan dan lahan, tetapi memang kerjasama sipil-militer cenderung lebih terlihat pada saat tanggap darurat, karena banyaknya kegiatan yang dilakukan dan personil yang dikerahkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2015). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*.
- Moleong, Lexy J., (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Rietjens S.J.H. 2008. *Civil-Military Cooperation in Response to a Complex Emergency: Just Another Drill?* Leiden, Netherland: Koninklijke Brill N.V.
- Rietjens S.J.H & M.T.I.B Bollen. (2008). *Managing Civil – Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Sugiyono. (2010). *Metode Penelitian Bisnis Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) (2007). *The Use of Foreign Military and Civil Defense Assessts in Disaster Relief*.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA). (2015). *“Civil-Military Coordination” (UN-CMCoord). Officer Field Handbook*.
- Williams, G.H. 2005. *Engineering Peace: The Military Role in Postconflict Reconstruction*. Washington: United States Institute of Peace.

Jurnal

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2014). *GEMA BNPB: Ketangguhan Bangsa Dalam Menghadapi Bencana*. Vol. 5 No. 1. Jakarta.

Peraturan & Undang-Undang

- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pedoman

Komando Penanganan Tanggap Darurat Bencana.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002
Pasal 10 Ayat 3 Tentang Pertahanan
Negara

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004
Pasal 7 Ayat 2b Tentang TNI

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007
Tentang Penanggulangan Bencana.

Website

“Indonesia Ratifikasi Perjanjian Asap
Lintas Batas.”

<http://www.dw.com/id/indonesia-ratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas/a-17923950#>, 16 September 2014, diakses pada 11 November 2017.