

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebuah organisasi baik swasta maupun pemerintah harus melakukan aktivitas secara teratur, efisien dan efektif. Semakin berkembangnya sebuah tuntutan kerja organisasi menuntut adanya pengelolaan organisasi secara tepat, terarah dan fleksibel.

Perkembangan demokrasi yang sedang dilaksanakan di Indonesia dewasa ini merupakan tuntutan tugas bagi semua pihak yang terlibat dalam proses reformasi terus meningkat. Dengan meningkatnya tuntutan reformasi di segala bidang yang dilaksanakan oleh pemerintah secara terencana diharapkan adanya partisipasi yang aktif dari aparatur pemerintah dan masyarakat.

Dalam hal ini peranan dari pada berbagai pihak baik pemerintah maupun swasta termasuk Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia harus bersama sama membangun yang merupakan salah satu faktor yang sangat dominan untuk menunjang pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah karenanya perlu diusahakan peningkatan pembangunan secara efektif dan efisien baik yang terprogram ataupun hal yang mendesak karena bencana alam.

Amanah Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 (empat) bahwa tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mensejahterakan rakyat secara umum serta berperan aktif dalam perdamaian dunia yang bebas dan aktif.

Tugas dan tanggung jawab seperti uraian tujuan nasional di atas bahwa tanggung jawab berada ditangan seluruh bangsa Indonesia termasuk di dalamnya adalah tugas Tentara Nasional Indonesia.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) merupakan organisasi yang berperan sebagai alat pertahanan negara, untuk dapat melaksanakan peran tersebut, setiap prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) diharapkan mampu memelihara tingkat profesionalismenya yaitu sebagai bagian dari komponen utama kekuatan pertahanan negara dalam rangka menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Soerjono soekanto, 1997 : 146-147). Selain fungsi terdapat juga tugas pokok Tentara Nasional Indonesia yaitu menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Dari uraian diatas Undang-Undang RI No 34 tahun 2004 tentang TNI, dimana tugas pokok TNI dilaksanakan melalui Operasi Militer Untuk Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Tugas TNI pada OMSP, diantaranya adalah memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta, membantu pemerintahan di daerah dan ikut membantu penanggulangan akibat bencana alam, yang dapat dimplementasikan antara lain melalui kegiatan Karya Bhakti TNI.

Tugas OMSP TNI didasarkan pada UU No.3 tahun 2003, UU No. 34 Tahun 2004, Doktrin Tridek bahwa tugas TNI dalam penanggulangan bencana adalah membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, pemberian bantuan kemanusiaan. Peraturan-peraturan tersebut belum ada yang mengatur apa dan sejauhmana bentuk keterlibatan TNI dalam setiap tahapan penanggulangan bencana yaitu sebelum bencana, saat bencana dan pasca bencana.

Salah satu masalah sosial yang dihadapi bangsa Indonesia pada saat ini adalah dengan kejadian bencana alam dan dampaknya bagi penduduk sekitar lokasi bencana alam. Dari setiap bencana alam yang terjadi pasti menimbulkan kerugian yang besar dari setiap aspek kehidupan. Bencana alam dapat mengakibatkan dampak yang merusak pada bidang ekonomi, sosial dan lingkungan. Kerusakan infrastruktur dapat mengganggu aktivitas sosial, dampak dalam bidang sosial mencakup kematian luka-luka, sakit, hilangnya tempat tinggal dan kekacauan komunitas, sementara kerusakan lingkungan dapat mencakup hancurnya hutan yang melindungi daratan.

Gunung Sinabung yang terletak di Kabupaten karo, Sumatera Utara telah meletus kembali, menyemburkan abu *vulkanik* hingga mencapai ketinggian 7- 8 kilometer dan belasan ribu orang saat ini ditampung di berbagai tempat evakuasi. Dilaporkan bahwa abu *vulkanik* letusan gunung ini menyebar jauh hingga mencapai Kota Medan yang terletak sekitar 80 km dari lokasi letusan gunung, bahkan ke beberapa kabupaten lain di Sumatera Utara seperti Deli Serdang, Serdang Bedagai, Langkat bahkan hingga ke Provinsi Aceh khususnya Kecamatan Bakongan di Kabupaten Aceh Selatan.

Kondisi masyarakat yang berdomisili di sekitar gunung Sinabung pada jarak 3-5 kilometer dari gunung Sinabung dengan adanya erupsi yang berkepanjangan menderita kerugian materiil, kekayaan hewan, rumah/tempat tinggal dan kerugian-kerugian lain yang berbentuk suprastruktur kepentingan umum sehingga perlunya pemulihan pasca erupsi salah satunya adalah relokasi tempat tinggal atau rumah masyarakat yang hancur karena muntahnya awan panas dan debu *vulkanik* pada saat aktivitas letusan terjadi. Jumlah masyarakat yang kehilangan tempat tinggal karena rusak di beberapa desa sekitar gunung Sinabung mencapai pengungsi yg akan direlokasi : 2053 KK (370 KK + 1683 KK dari 13 desa) , saat ini disewakan rumah atas biaya badan nasional penanggulangan bencana (BNPB).

Adanya masalah terhadap masyarakat jika pemerintah tidak mengambil langkah yang tepat. Langkah awal penyelamatan disewakan rumah dalam waktu sementara dengan perincian dan gambaran garis besar sebagai berikut sewa rumah per 6 bulan Rp. 300.000 sampai dengan Desember 2014 sewa lahan per 1 tahun Rp. 2.000.000 s/d Juni 2015 jatah hidup 2 bulan perorang/hari/Rp.5000 Juli sampai dengan Agustus 2014, tidak hanya tempat tinggal yang rusak tetapi mengingat kebutuhan masyarakat untuk hidup seutuhnya perlunya relokasi perkampungan guna untuk menciptakan situasi kehidupan bermasyarakat dalam kehidupan sosial dan aman serta sejahtera.

Menurut Kepala Dinas Pertanian Sumatera Utara, kerugian materi di sektor pertanian di Kabupaten Karo, Sumut, akibat meletusnya Gunung Sinabung, diperkirakan mencapai 1 Triliun Rupiah lebih karena banyak tanaman masyarakat

yang rusak. Hasil pendataan yang dilakukan hingga 18 Desember 2013, jumlah lahan pertanian yang terkena dampak erupsi Gunung Sinabung mencapai 29.885 Ha lebih yang terdiri 20.219 Ha tanaman pangan dan 9.666 Ha tanaman hortikultura. Jumlah lahan pertanian yang rusak itu tersebar di empat kecamatan yakni Kecamatan Namanteran, Kecamatan Payung, Kecamatan Tiga Nderket, dan Kecamatan Simpang Empat.

Tanaman pangan yang terkena dampak erupsi itu adalah padi (512 hektare), padi gogo (2.842 hektare), jagung (16.736 hektare), ubi jalar (127 hektare), dan keladi (dua hektare). Adapun tanaman hortikultura yang terkena adalah sayuran (7.088 hektare), buah-buahan (2.569 hektare), dan tanaman hias (Antara, 17 Januari 2014). Penetapan bencana alam Gunung Sinabung sebagai bencana nasional sebenarnya telah memenuhi definisi bencana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, dikatakan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor *non* alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Implementasi untuk menyelamatkan rakyat atau masyarakat yang terkena direlokasi ditempat yang sudah ditentukan, bekerja sama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah karo, TNI, Polri, BNPB dan seluruh lapisan masyarakat Indonesia yang bersedia membantu untuk tercapainya tujuan yang diharapkan.

Indikasi kuat bencana letusan gunung berkali-kali mulai tahun 2013 sampai dengan 2014 dan tidak bisa diprediksi letusannya. Dampak terhadap kehidupan manusia bergantung kepada besarnya kekuatan letusan gunung api tersebut namun secara umum dampak yang mungkin terjadi terhadap kondisi sosial, ekonomi dan kesehatan masyarakat khususnya sekitar lokasi letusan gunung berapi. Penderitaan masyarakat akibat letusan gunung berapi yang dapat menelan korban jiwa, terluka atau harus mengungsi dari rumahnya untuk sementara harus tinggal di tempat yang sangat terbatas fasilitasnya dengan fasilitas di rumahnya sendiri sebelumnya.

Dibutuhkan logistik makanan untuk para pengungsi, selain pangan mereka juga butuh pakaian, selimut agar tidak kedinginan, bahkan kamar mandi untuk kebersihan diri. Letusan gunung juga menyebabkan perubahan kegiatan ekonomi daerah tersebut, harga-harga sayuran dan produksi pertanian segera meningkat sedangkan pengungsi sendiri tidak memperoleh pendapatan selama kondisi bencana.

Perumahan dan permukiman selain merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, juga mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam perannya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya, dan peningkatan kualitas generasi yang akan datang, serta merupakan pengejawantahan jati diri. Terwujudnya kesejahteraan rakyat dapat ditandai dengan meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat, antara lain melalui pemenuhan kebutuhannya. Dengan demikian upaya menempatkan bidang perumahan dan permukiman sebagai salah satu sektor prioritas dalam pembangunan manusia Indonesia yang

seutuhnya adalah sangat strategis. Persoalan perumahan dan permukiman di Indonesia sesungguhnya tidak terlepas dari dinamika yang terjadi dalam kehidupan masyarakat maupun kebijakan pemerintah bahkan bencana alam.

Penyusunan arahan untuk penyelenggaraan perumahan dan permukiman, sesungguhnya secara lebih komprehensif telah dilakukan sejak Pelita V dalam bentuk kebijaksanaan dan strategi nasional perumahan, namun penekanannya masih terbatas kepada aspek perumahan saja. Dalam perjalanannya, acuan tersebut dirasakan kurang sesuai lagi dengan berbagai perkembangan permasalahan yang semakin kompleks, sehingga diperlukan pengaturan dan penanganan perumahan dan permukiman yang lebih terintegrasi. Sehingga untuk itu perlu disusun suatu kebijakan dan strategi baru yang cakupannya dapat meliputi bidang perumahan dan permukiman sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan Dan Permukiman (KSNPP) berangkat dari pertimbangan tersebut dan berlandaskan kepada UU NO. 4 tahun 1992 maka telah dikeluarkan kebijakan dan strategi nasional perumahan dan permukiman tahun 1999, sebagai acuan pokok di dalam penyelenggaraan bidang perumahan dan permukiman. Selanjutnya, seiring dengan perkembangan sosial politik dan keamanan yang ada dan tuntutan reformasi serta perubahan paradigma penyelenggaraan pembangunan nasional, dan dalam upaya menjawab tantangan serta agenda bidang perumahan dan permukiman kedepan, maka dipandang perlu untuk menyempurnakan kebijakan dan strategi nasional perumahan dan permukiman yang ada tersebut.

Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan Dan Permukiman (KSNPP) ini dimaksudkan sebagai pedoman di dalam penyusunan kebijakan teknis, perencanaan, pemrograman, dan kegiatan yang berada dan atau terkait di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman, baik di lingkungan departemen, lembaga pemerintah *non* departemen, pemerintah daerah, maupun bagi masyarakat dan dunia usaha. Kebijakan dan strategi nasional perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud diatas bertujuan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan sektor perumahan dan permukiman melalui peningkatan keterpaduan yang efektif di dalam penyusunan rencana, program, dan pelaksanaan kegiatan secara keseluruhan, baik di lingkungan departemen, lembaga pemerintah *non* departemen, pemerintah daerah, maupun oleh masyarakat dan dunia usaha. Pembangunan perumahan dan permukiman, yang memanfaatkan ruang terbesar dari kawasan baik di perkotaan maupun di perdesaan, merupakan kegiatan yang bersifat menerus.

Karenanya pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman harus senantiasa memperhatikan ketersediaan Organisasi, Komunikasi dan Sumber daya pendukung akibat adanya permasalahan tersebut. Dukungan sumber daya yang memadai, baik yang utama maupun penunjang diperlukan agar pembangunan dapat dilakukan secara berkelanjutan, disamping dampak pembangunan perumahan dan permukiman terhadap kelestarian lingkungan serta keseimbangan daya dukung lingkungannya yang harus senantiasa dipertimbangkan.

Kesadaran tersebut harus dimulai sejak tahap perencanaan dan perancangan, pembangunan, sampai dengan tahap pengelolaan dan pengembangannya, agar arah perkembangannya tetap selaras dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan secara ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dalam kerangka itu penyelenggaraan perumahan dan permukiman ingin menggarisbawahi bahwa permasalahannya selain menyangkut fisik perumahan dan permukiman juga terkait dengan penataan ruang.

Dengan demikian diharapkan akan terwujud permukiman yang dapat mendukung perikehidupan dan kehidupan penghuninya, baik di kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, maupun kawasan-kawasan tertentu lainnya. Pembangunan perumahan dan permukiman mencakup banyak kegiatan, antara lain pengalokasian ruang, penyediaan lahan, kelembagaan, kegiatan teknis-teknologis, pembiayaan, dan sistem informasi. Disamping secara holistik, penyelenggaraan perumahan dan permukiman harus dilakukan secara multisektoral karena memerlukan koordinasi dengan berbagai bidang lain yang terkait dengan kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman dan tidak dapat ditangani oleh satu sektor saja.

Persoalan penyediaan perumahan sebenarnya lebih merupakan masalah lokal dan kebutuhan individual. Ini dapat ditunjukkan dengan besarnya peran swadaya masyarakat di dalam pengadaan perumahannya. Karenanya perlu penyelenggaraan perumahan dan permukiman dilaksanakan dengan mengutamakan pencapaian tujuan pembangunan lingkungan yang responsif namun secara komprehensif sekaligus dapat mengakomodasikan dalam satu

kesatuan sistem dengan pencapaian tujuan pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi.

Secara praktis, konsep Tridaya, yang sudah berkembang sebagai azas pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman, yaitu yang secara prinsip bertujuan memberdayakan komponen sosial masyarakat, usaha dan ekonomi, serta lingkungan, tetap dapat ditumbuhkembangkan sebagai pendekatan pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di tingkat lokal. Pendekatan ini dilakukan dengan memadukan kegiatan-kegiatan persiapan dan pemberdayaan masyarakat, serta kegiatan pemberdayaan kegiatan usaha ekonomi komunitas dengan kegiatan pendayagunaan prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan.

Kemungkinan terjadi pergerakan manusia dari daerah bencana menuju kota atau daerah lain, sedangkan lokasi gunung yang meletus untuk sementara tertutup untuk semua kegiatan pertanian, wisata yang secara umum berpengaruh kepada aktivitas ekonomi bahkan pendapatan daerah tersebut. Ancaman selanjutnya akan berlanjut terhadap kesehatan penduduk akibat abu letusan yang terbawa angin, kemungkinan banjir pada saat hujan karena sedimentasi yang sangat besar volumenya.

Pada kondisi saat ini bagi masyarakat yang berdomisili di sekitar gunung Sinabung sangat memprihatinkan karena sebagian perumahan masyarakat rusak berat beserta lingkungannya akibat erupsi gunung tersebut sehingga pemerintah dan seluruh warga Negara Indonesia termasuk TNI wajib untuk menciptakan tempat tinggal baru dan merelokasinya di tempat yang baru. Dari uraian diatas di

dalam penulisan tesis ini penulis memilih judul “**Implementasi Tugas Operasi Militer Selain Perang Kodam I/BB Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Sinabung Di Kabupaten Tanah Karo**”.

1.2. Rumusan Masalah.

Implementasi pembuatan relokasi pemukiman penduduk korban gunung Sinabung di Siosar Kab Tanah Karo yang dilaksanakan oleh prajuri Kodam I/BB bergabung dengan instansi terkait dari pemerintah kabupaten Tanah Karo dan masyarakat serta instansi-instansi lain yang tergabung dalam penyelesaian adanya erupsi gunung Sinabung. Dalam operasionalnya dapat dilihat adanya situasi dan kondisi sebagai berikut:

1. Letak lokasi yang jauh dari perkotaan di hutan lindung Siosar, tempat ini masih hutan belantara, sehingga terkendala dalam penyiapan sumber daya dan komunikasi di lapangan.
2. Kondisi cuaca yang sehari-hari tidak menentu baik kabut dan curah hujan.

Dalam implementasinya menjadi penting untuk dikaji, dan dalam penulisan ini dibatasi dengan kajian yang lebih terfokus kepada permasalahan berikut:

- a. Bagaimana organisasi dalam implementasi tugas Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dalam menangani bencana alam Gunung Sinabung di Tanah Karo ?
- b. Bagaimana kebutuhan sumber daya dalam merelokasi pemukiman masyarakat di sekitar Gunung Sinabung pasca erupsi ?

- c. Bagaimana komunikasi untuk mengetahui kendala dan upaya dalam relokasi pemukiman masyarakat Tanah Karo yang rusak akibat erupsi Gunung Sinabung ?

1.3. Tujuan Penelitian.

- a. Untuk mengetahui organisasi dalam implementasi tugas Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dalam menangani bencana alam gunung Sinabung di Tanah Karo.
- b. Untuk mengetahui kebutuhan sumber daya dalam relokasi pemukiman masyarakat di sekitar Gunung Sinabung pasca erupsi.
- c. Untuk mengetahui komunikasi untuk kendala dan upaya dalam relokasi pemukiman masyarakat Tanah Karo yang rusak akibat erupsi Gunung Sinabung.

1.4. Manfaat hasil penelitian.

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagi peneliti, diharapkan penelitian ini dapat meningkatkan wawasan dan pengetahuan mengenai Implementasi Tugas Operasi Militer Selain Perang Kodam I/Bukit Barisan Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Sinabung Di Kabupaten Tanah karo.
- b. Memberikan kontribusi Kodam I/ Bukit Barisan khususnya Implementasi Tugas Operasi Militer Selain Perang Kodam I/Bukit Barisan Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Sinabung Di Kabupaten Tanah karo.
- c. Penelitian ini diharapkan berguna bagi Lingkungan Kodam I/Bukit

Barisan mengenai Implementasi Tugas Operasi Militer Selain Perang Kodam I/Bukit Barisan Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Sinabung Di Kabupaten Tanah Karo.

1.5. Kerangka pemikiran.

Dalam penelitian ini teori yang digunakan adalah teori yang menyangkut tentang implementasi kebijakan yaitu organisasi, komunikasi dan sumber daya manusia.

a. Faktor Organisasi. Menurut Stephen W Little John memberikan satu bentuk metafora lain yang mengibaratkan bahwa organisasi adalah sebagai sebuah jaringan (*organizational network*) John D. Millet (1954) "*In addition organization is people working together, and so it takes on characteristics of human relationships with are involved in group activity.*"

Sebagai tambahan, organisasi adalah orang-orang yang bekerja sama, dan dengan demikian ini mengandung ciri-ciri dari hubungan-hubungan manusia yang timbul dari aktivitas kelompok. William R. Spiegel & Richard H. Lansburgh (1955) "Organization is the structural relationship between the various factors in an enterprise." Organisasi adalah hubungan-hubungan struktur di antara bermacam-macam faktor dalam suatu badan usaha. Paul Preston dan Thomas Zimmerer mengatakan bahwa organisasi adalah sekumpulan orang-orang yang disusun dalam kelompok-kelompok, yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. *Organization is a collection people, arranged into groups, working together to achieve some common objectives* (Stephen W Littlejohn, 2001).

Sebagai penunjang lancarnya organisasi adalah beberapa faktor antara lain faktor komunikasi dan faktor sumberdaya.

b. Faktor Komunikasi, Komunikasi merupakan proses pentransferan berita (informasi) yaitu berkaitan dengan kebijakan kepada para pelaksana (implementors) kebijakan. Berita dan informasi yang disampaikan dengan akurat, jelas atau konsisten kepada para pelaksana kebijakan, menyebabkan timbulnya kebingungan diantara para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Suatu kebijakan dimana komunikasi tidak lancar bisa menyebabkan disposisi akan memainkan peran. Disposisi ini akan mempengaruhi dengan kuat pada para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan.

c. Faktor Sumber Daya, Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh langsung terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan. Suatu kebijakan betapun telah didukung oleh perangkat hukum yang kuat dan dirumuskan secara baik, namun apabila tidak didukung oleh sumber daya yang tersedia dalam jumlah yang memadai sulit untuk diimplementasikan. Disamping itu sumber daya berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan yang disampaikan secara jelas dan konsisten tidak dapat disampaikan secara jelas dan konsisten dan tidak dapat dijalankan secara efektif apabila terdapat ketimpangan sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan keputusan.

Gambar 1. Alur Pikir.