



Indonesia  
Humanitarian  
Logistics  
Lab

# Logika Negara dalam Mengelola Bencana:

## Antara Kemanusiaan, Stabilitas, dan Akuntabilitas Publik

Yogi Mahendra | [y.mahendra@indohumlog.org](mailto:y.mahendra@indohumlog.org) | +62 813 1934 5506 |

[www.linkedin.com/in/yogimahendra](https://www.linkedin.com/in/yogimahendra)

12 Januari 2026

Hak Cipta © 2026 oleh Yogi Mahendra

Terdaftar di Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual

Nomor Pencatatan: EC002026122975

Seluruh hak cipta dilindungi undang-undang

---

## Ringkasan Eksekutif

Penanggulangan bencana di Indonesia berlangsung dalam persimpangan dua logika tata kelola yang sama-sama memiliki legitimasi: logika humaniter-sipil yang menekankan pemenuhan kebutuhan, transparansi, dan akuntabilitas publik, serta logika keamanan-stabilitas yang mengutamakan kecepatan, sentralisasi, dan pengendalian dalam situasi darurat. Selama ini, diskursus kebencanaan kerap terjebak pada perdebatan aktor dan kapasitas teknis, padahal tantangan yang lebih mendasar terletak pada logika berpikir yang membingkai pengambilan keputusan. Ketika bencana secara konsisten diperlakukan seperti situasi darurat keamanan, terdapat risiko pergeseran tata kelola: mekanisme pengawasan bergeser dari persetujuan di awal ke evaluasi setelah kebijakan berjalan, arus informasi menjadi lebih terpusat, dan ruang partisipasi aktor sipil cenderung menyempit—bukan karena niat buruk, melainkan karena karakter desain *command-and-control* itu sendiri.

Dokumen ini tidak mempertentangkan peran sipil dan militer, serta tidak mempersoalkan legitimasi keterlibatan aktor keamanan dalam penanggulangan bencana. Fokus utamanya adalah pada pengelolaan batas peran dan keseimbangan logika dalam sistem yang demokratis dan terdesentralisasi. Tantangan kebijakan ke depan bukanlah memilih antara kecepatan atau akuntabilitas, melainkan memastikan keduanya berjalan beriringan melalui desain tata kelola yang jelas, proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, negara tetap mampu merespons bencana secara cepat dan efektif, tanpa mengorbankan prinsip kepemimpinan sipil, keterbukaan, dan kepercayaan publik yang menjadi fondasi ketahanan jangka panjang.

## Pendahuluan

Penanggulangan bencana dapat didekati melalui berbagai paradigma tata kelola. Dua pendekatan yang menonjol dalam praktik kebijakan adalah pendekatan humaniter–sipil dan pendekatan keamanan–stabilitas. Pendekatan humaniter–sipil menempatkan bencana sebagai krisis kemanusiaan dan sosial, dengan fokus pada pemenuhan kebutuhan penyintas melalui prinsip-prinsip kemanusiaan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas publik. Sebaliknya, pendekatan keamanan–stabilitas memandang bencana sebagai situasi darurat yang berpotensi mengganggu ketertiban dan stabilitas nasional, sehingga menuntut respons cepat melalui struktur *command-and-control* yang terpusat.

Dalam beberapa tahun terakhir, keterlibatan aktor militer dan intelijen dalam sistem penanggulangan bencana di Indonesia menunjukkan kecenderungan meningkat. Dinamika ini memunculkan pertanyaan penting mengenai implikasinya terhadap transparansi pengambilan keputusan, mekanisme akuntabilitas publik, pola koordinasi antar aktor, serta efektivitas prinsip-prinsip kemanusiaan dalam praktik lapangan. Penting untuk ditegaskan sejak awal bahwa kedua pendekatan tersebut memiliki legitimasi dan nilai operasionalnya masing-masing. Dalam konteks tertentu, respons yang cepat, terkoordinasi, dan berkapasitas besar justru menjadi prasyarat penyelamatan nyawa.

Namun demikian, tantangan utama penanggulangan bencana di Indonesia **bukan terletak pada ketiadaan instrumen, melainkan pada logika berpikir yang membingkai bagaimana instrumen tersebut dipilih, digunakan, dan dipertanggungjawabkan**. Persoalan mendasarnya bukan pada keabsahan institusi sipil atau militer, melainkan pada bagaimana batas peran, otoritas, dan mekanisme pengambilan keputusan dikelola ketika kedua logika tersebut beroperasi secara bersamaan. Tanpa pengelolaan batas yang jelas dan disadari, dominasi satu paradigma—terutama logika keamanan—berisiko menggeser prinsip-prinsip tata kelola sipil dalam sistem yang demokratis dan terdesentralisasi.

Berdasarkan kerangka tersebut, tulisan ini menyajikan tinjauan terstruktur mengenai karakteristik utama masing-masing paradigma, rujukan normatif internasional terkait peran aktor sipil dan militer dalam penanggulangan bencana, pengalaman institusional Indonesia sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta implikasi tata kelola yang muncul ketika logika keamanan menjadi kerangka dominan dalam pengambilan keputusan kebencanaan.

## Karakteristik Tata Kelola Bencana Humaniter–Sipil

Pendekatan humaniter–sipil dalam manajemen bencana dicirikan oleh orientasi kebutuhan masyarakat serta pelibatan aktif institusi sipil dan komunitas lokal. Beberapa karakter utamanya meliputi:

### 1. **Transparansi dan Akuntabilitas Publik**

Informasi mengenai risiko dan respon bencana disebarakan secara terbuka, memungkinkan pengawasan oleh publik dan media. Di Indonesia, prinsip transparansi dan akuntabilitas bahkan tercantum eksplisit dalam UU Penanggulangan Bencana No. 24 Tahun 2007. Artinya, penggunaan dana bantuan dan keputusan penanganan bencana harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

### 2. **Desentralisasi dan Partisipasi Komunitas**

Pendekatan ini mengakui bahwa respon pertama dan paling efektif sering datang dari tingkat lokal. Sistem penanggulangan bencana dirancang *bottom-up*, memperkuat kapasitas pemerintah daerah dan organisasi komunitas. Partisipasi masyarakat terdampak sangat dihargai dalam perencanaan hingga pelaksanaan bantuan, sehingga respon lebih sesuai kebutuhan lapangan.

Pemberdayaan warga dan kemitraan dengan organisasi non-pemerintah (LSM, dunia usaha, akademisi) menjadi prinsip penting. Contohnya, kerangka “pentahelix” di Indonesia mendorong kolaborasi pemerintah, komunitas, dunia usaha, akademisi, dan media dalam penanggulangan bencana.

### 3. Pendekatan Kemanusiaan yang Berbasis Kebutuhan

Bantuan didistribusikan semata-mata berdasarkan urgensi kebutuhan korban (*needs-based*), tanpa diskriminasi. Prinsip kemanusiaan (*humanity*), kesamaan (*impartiality*), netralitas, dan kemandirian operasi kemanusiaan dijunjung tinggi dalam model ini. Lembaga-lembaga sipil dan kemanusiaan (seperti BNPB, PMI, NGO kemanusiaan) berupaya memastikan bantuan menjangkau kelompok paling rentan secara adil dan tepat waktu.

### 4. Koordinasi Terbuka dan Kolaboratif

Tata kelola sipil biasanya membentuk mekanisme koordinasi yang inklusif (misalnya *cluster approach* atau pos komando bersama) yang mengikutsertakan berbagai pemangku kepentingan sipil. Informasi dibagi secara luas agar tidak terjadi duplikasi atau kesenjangan bantuan. Pemerintah sipil memimpin koordinasi lintas sektor, sedangkan militer (jika terlibat) biasanya diminta sebagai *supporting actor* di bawah arahan otoritas sipil.

### 5. Akuntabilitas Hukum dan Publik

Dalam pendekatan ini, keputusan penanggulangan bencana berada dalam kerangka hukum dan pengawasan demokratis. Lembaga sipil yang memimpin (misalnya BNPB) bertanggung jawab kepada eksekutif dan legislatif, menjamin adanya pengawasan sipil atas seluruh operasi. Setiap penyimpangan (misalnya penyalahgunaan bantuan) dapat ditindak melalui mekanisme sipil atau hukum yang berlaku. Hal ini sejalan dengan prinsip *public accountability* yang diamanatkan UU No. 24 Tahun 2007.

Secara keseluruhan, paradigma humaniter-sipil menekankan pemenuhan hak-hak warga terdampak bencana. Transparansi, pemberdayaan lokal, dan akuntabilitas publik dipandang esensial demi kepercayaan masyarakat dan efektivitas jangka panjang. Pendekatan ini selaras dengan kerangka global seperti *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* yang mendorong tata kelola risiko bencana yang inklusif dan partisipatif di semua level pemerintahan.

## Ciri Pendekatan Keamanan–Stabilitas dalam Manajemen Bencana

Berbeda dengan di atas, paradigma keamanan–stabilitas memandang bencana melalui kaca mata keamanan nasional dan stabilitas publik. Pendekatan ini biasanya muncul ketika negara merasa perlu respons cepat skala besar yang terpusat, atau saat situasi bencana dianggap dapat memicu gangguan keamanan. Ciri-ciri utamanya antara lain:

### 1. Struktur Komando Terpusat (*Command-and-Control*)

Penanganan bencana di koordinir secara hierarkis, mirip operasi militer. Kewenangan pengambilan keputusan terkonsentrasi pada pos komando nasional (misal di tangan otoritas nasional atau bahkan aparat keamanan). Instruksi bergerak searah top-down melalui rantai komando. Pendekatan ini menekankan disiplin, kecepatan keputusan, dan kepatuhan unit di lapangan, sebagaimana lazimnya doktrin komando militer. Di mata pendukungnya, model ini memastikan respon cepat dan terkoordinasi ketat, terutama untuk situasi darurat yang genting.

### 2. Keterlibatan Militer dan Aparat Keamanan dalam Pendekatan Stabilitas

Dalam paradigma stabilitas, sumber daya militer dan aparat keamanan sering dipandang sebagai instrumen respons yang efektif dalam situasi darurat. Militer memiliki personel terlatih, peralatan berat, sistem logistik, serta kemampuan mobilisasi cepat yang memberikan keunggulan operasional pada fase awal bencana. Dalam konteks tertentu, kapasitas ini berperan penting dalam penyelamatan nyawa dan pemulihan fungsi dasar di wilayah terdampak.

Namun, ketika keunggulan operasional tersebut menjadi dasar utama penataan peran, terdapat kecenderungan bahwa aktor keamanan menempati posisi sentral dalam respons lapangan, sementara lembaga sipil lebih berperan pada fungsi pendukung atau perencanaan. Di Indonesia, dinamika ini tidak terlepas dari sejarah pascabencana besar 2004 serta kerangka Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang menempatkan penanggulangan bencana sebagai bagian dari mandat non-perang TNI. Kepemimpinan BNPB yang dalam beberapa periode diisi oleh perwira aktif atau purnawirawan juga mencerminkan upaya negara memanfaatkan kapasitas komando dan mobilisasi yang dimiliki militer.

Catatan ini tidak dimaksudkan untuk menilai negatif peran aktor keamanan dalam penanggulangan bencana, melainkan untuk menyoroti implikasi tata kelola ketika logika stabilitas dan *command-and-control* menjadi kerangka dominan tanpa pengelolaan batas peran yang jelas antara aktor sipil dan keamanan.

### 3. **Intelijen dan Tata Kelola Informasi**

Dalam pendekatan keamanan, pengelolaan informasi kebencanaan berpotensi diperlakukan serupa dengan situasi darurat keamanan, di mana arus informasi diprioritaskan untuk mendukung *situational awareness* pengambil keputusan terpusat. Dalam kerangka ini, informasi lapangan dapat melalui mekanisme komando dan koordinasi berjenjang sebelum disebarluaskan, dengan tujuan menjaga ketertiban, mencegah kepanikan, dan memastikan konsistensi pesan publik.

Keterlibatan unsur intelijen dan sistem informasi negara dalam konteks kebencanaan juga memiliki fungsi yang sah dan penting, seperti pemetaan risiko sekunder, analisis potensi gangguan keamanan pascabencana, serta dukungan data spasial dan prediktif untuk perencanaan respons. Namun demikian, apabila pengelolaan informasi menjadi terlalu terpusat dan tertutup, terdapat risiko bahwa akses publik terhadap data kebencanaan—termasuk informasi mengenai kerentanan, skala dampak, dan prioritas respons—menjadi terbatas.

Persoalan utama dalam konteks ini bukan pada penggunaan intelijen atau data itu sendiri, melainkan pada tata kelola informasi: siapa yang memiliki akses, untuk tujuan apa informasi digunakan, dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Tanpa batas yang jelas, pengendalian informasi berpotensi menimbulkan persepsi keterbatasan transparansi, melemahkan akuntabilitas publik, dan dalam jangka panjang menimbulkan ketidakpercayaan, terutama apabila publik merasa informasi kebencanaan tidak dapat diuji atau diverifikasi secara terbuka.

### 4. **Akuntabilitas Hierarkis Internal**

Alih-alih akuntabilitas terbuka ke publik, pendekatan keamanan mengutamakan akuntabilitas internal dalam rantai komando. Artinya, keberhasilan diukur dari kepatuhan pada perintah dan tercapainya pemulihan ketertiban. Evaluasi dilakukan secara institusional (misal melalui debriefing militer tertutup), bukan melalui proses transparan di ruang publik. Pengawasan eksternal, misalnya oleh parlemen atau LSM, cenderung lebih lemah dalam model ini karena operasi dianggap domain otoritas eksekutif/keamanan.

### 5. **Fokus pada Stabilitas dan Orde**

Tujuan utama paradigma ini adalah mencegah kekacauan dan segera memulihkan stabilitas negara/publik pasca bencana. Kriteria sukses utamanya mencakup: berhasilnya evakuasi massal, penegakan hukum (mencegah penjarahan atau konflik sosial), cepatnya pemulihan sarana strategis, dan terkendalinya situasi agar tidak menimbulkan ancaman lebih lanjut terhadap keamanan nasional. Dengan kata lain, hasil *order-focused* lebih diutamakan, terkadang mengesampingkan proses partisipatif. Contohnya, relokasi penduduk bisa dilakukan secara *top-down* demi keamanan, meski aspirasi komunitas mungkin kurang diakomodir.

Paradigma keamanan–stabilitas sering muncul dalam bencana berskala nasional atau di negara dengan tradisi militer kuat. **Kebaikannya**, pendekatan ini dapat menghadirkan *ketegasan, sumber daya besar, dan koordinasi ketat* di tengah kekacauan bencana. Militer di berbagai negara demokratis pun terlibat penting dalam bencana (misal ribuan personel *Japan Self-Defense Forces* dikerahkan pasca gempa dan tsunami Jepang 2011, atau militer AS dikerahkan besar-besaran saat Badai Katrina 2005. Namun demikian, **tantangannya** adalah menjaga agar dominasi logika keamanan tidak mengorbankan nilai-nilai demokrasi dan kemanusiaan. Berikutnya akan dibahas lebih lanjut kondisi-kondisi di mana keterlibatan militer membawa manfaat, dan kapan justru berisiko *menggeser* peran sipil dan prinsip humaniter.

## Peran Militer dalam Respons Bencana: Kondisi Meningkatkan Efektivitas vs Risiko Menggeser Peran Sipil

Keterlibatan militer dalam operasi kebencanaan bukanlah hal baru dan tidak selamanya berkonotasi negatif. Di banyak negara, militer berfungsi sebagai komponen pendukung penting untuk mempercepat respons darurat. Namun, jika peran ini tidak diatur proporsional, ada risiko militer “*crowding out*” – mengambil alih peran yang seharusnya dijalankan otoritas sipil atau aktor kemanusiaan. Berikut ini analisis kondisi-kondisi yang memungkinkan peran militer *mengoptimalkan* respons bencana, versus kondisi yang membuatnya *kontraproduktif* bagi tata kelola sipil dan prinsip kemanusiaan:

### Kondisi di mana Keterlibatan Militer Meningkatkan Respons Bencana:

#### 1. Skala Bencana Melampaui Kapasitas Sipil

Dalam bencana sangat besar (mega-disaster) atau *multiple disasters*, kapasitas lembaga sipil kerap kewalahan. Militer dapat mengisi gap ini dengan sumber daya logistik dan personel yang masif. Contohnya, saat Tsunami Aceh 2004, lebih dari 40.000 personel TNI dikerahkan membantu evakuasi, pencarian korban, dan pengamanan karena badan sipil saat itu (Bakornas PBP) nyaris lumpuh tanpa sumber daya memadai. TNI melalui komando teritorial (Kodam, Korem, Kodim) spontan mengambil alih operasi penyelamatan awal dan pengelolaan pengungsi, yang kemungkinan menyelamatkan banyak nyawa di fase kritis. Dalam konteks lain, militer Jepang berhasil memobilisasi ± 100.000 personel Pasukan Bela Diri untuk penanganan gempa/tsunami 2011, membawa dampak positif besar pada kecepatan pertolongan. Kemampuan proyeksi kekuatan ini (kapal, pesawat angkut, zeni konstruksi, rumah sakit lapangan, dsb.) merupakan nilai tambah unik militer.

#### 2. Kebutuhan Sarana dan Keahlian Khusus

Militer sering memiliki peralatan dan satuan dengan kemampuan unik yang jarang dimiliki instansi sipil. Misalnya: helikopter dan pesawat angkut berat untuk menjangkau daerah terisolasi; tim zeni untuk bangun jembatan darurat; unit penjernih air, dll. Dalam kondisi infrastruktur lumpuh total, kemampuan mobilisasi dan teknologi militer dapat mempercepat pemulihan akses. Pengerahan pasukan zeni TNI pasca tsunami Aceh untuk membuka jalan Banda Aceh-Meulaboh adalah contoh bagaimana keahlian khusus militer mempercepat pemulihan konektivitas. *International guidelines*

juga mengakui hal ini – *Oslo Guidelines* PBB menyatakan bahwa bantuan militer sebaiknya digunakan hanya bila memiliki kapabilitas unik yang tidak tersedia di sipil dan dibutuhkan untuk kebutuhan kemanusiaan kritis (*last resort*).

### 3. **Situasi Darurat Membutuhkan Respon Segera dan Terorganisir**

Militer terlatih merespons situasi genting di bawah tekanan dengan disiplin dan struktur komando. Dalam jam-jam pertama pasca bencana besar, ketika koordinasi sipil mungkin kacau, kehadiran unit militer dapat memberikan struktur sementara. Mereka mampu mendirikan posko darurat, menjaga ketertiban, dan melaksanakan *quick action* (misal evakuasi korban dari reruntuhan) tanpa harus menunggu birokrasi. Dengan catatan, setelah situasi stabil, komando sepenuhnya diserahkan kembali ke otoritas sipil. Pada intinya, militer bisa berperan sebagai “*jembatan*” penanganan darurat hingga mekanisme sipil berfungsi normal.

### 4. **Dukungan pada Fungsi Penegakan Hukum dan Keamanan**

Bencana dapat menciptakan kekosongan struktur keamanan (misal kantor polisi terdampak, maraknya penjarahan karena kebutuhan). Keterlibatan militer (bawah koordinasi sipil) dapat membantu menjaga ketertiban umum sehingga operasi kemanusiaan berjalan lancar. Contohnya, mengamankan distribusi bantuan agar tidak dijarah, atau membantu evakuasi teratur. Ketika ada potensi konflik (misal perebutan sumber daya pasca bencana), kehadiran aparat keamanan dapat mencegah situasi memburuk. Dengan demikian, militer mendukung *stabilitas* yang kondusif bagi kerja kemanusiaan.

### 5. **Koordinasi yang Baik dengan Otoritas Sipil**

Kondisi ideal adalah keterlibatan militer terjadi atas permintaan dan di bawah kendali otoritas sipil. Jika ada kejelasan pembagian tugas – sipil memimpin, militer mendukung – maka kelebihan masing-masing bisa sinergis. Beberapa negara demokratis menjadi contoh: di Amerika Serikat, FEMA (badan sipil) memimpin penanggulangan bencana dan dapat meminta bantuan *National Guard* atau militer aktif sesuai kebutuhan. Model ini memastikan keberadaan militer memperkuat, bukan menggantikan, kapasitas sipil.

## **Kondisi di mana Keterlibatan Militer *Berisiko* Menggeser Tata Kelola Sipil dan Prinsip Kemanusiaan:**

### 1. **Bencana Ditangani Sepenuhnya sebagai Operasi Militer**

Risiko muncul jika militer bukan hanya membantu, tapi mendominasi seluruh fungsi – mulai dari komando, logistik, hingga distribusi bantuan. Ketika struktur komando sipil tersisih, kapasitas lembaga seperti BNPB, BPBD, pemerintah daerah, dan organisasi kemanusiaan bisa “*terpinggirkan*”. Dalam jangka panjang, hal ini dapat melemahkan kapasitas kelembagaan sipil karena mereka jarang diberi peran sentral saat krisis. Padahal, badan sipil perlu pengalaman nyata agar makin tangguh menghadapi bencana berikutnya. Ketergantungan berlebihan pada militer justru bisa membuat sistem penanggulangan bencana kurang berkelanjutan. Prinsip PBB menekankan agar jangan sampai aktor kemanusiaan menjadi tergantung pada sumber daya militer – negara diimbau *investasi memperkuat kapasitas sipil* daripada terus-menerus mengandalkan militer untuk bantuan darurat.

### 2. **Terpinggirkannya Partisipasi Lokal dan Aktor Kemanusiaan**

Militer bekerja secara komando linier, sehingga *space* untuk konsultasi dengan komunitas atau koordinasi horizontal dengan LSM kadang terbatas. Akibatnya, suara masyarakat terdampak bisa kurang terdengar dalam pengambilan keputusan. Misal, penentuan lokasi relokasi atau kebutuhan prioritas ditetapkan sepihak oleh otoritas keamanan, tanpa musyawarah warga. Demikian pula, NGO atau organisasi internasional mungkin kesulitan berkoordinasi jika mekanisme dipimpin militer, karena perbedaan budaya kerja dan kekhawatiran soal netralitas. Hal ini bisa mengurangi

efektivitas kemanusiaan, sebab respons terbaik seharusnya melibatkan semua pihak yang kompeten.

### 3. **Penyusutan *Humanitarian Space* dan Implikasi Netralitas**

Bila militer sangat dominan, *branding* respon bencana menjadi bernuansa militer/pemerintah. Bagi sebagian komunitas (terutama di daerah pasca konflik atau yang punya trauma dengan militer), hal ini dapat menimbulkan resistensi penerimaan bantuan. Mereka bisa curiga ada motif politik/keamanan di balik operasi bantuan. Dalam konteks internasional, kehadiran militer bersenjata di area bencana kadang membuat aktor kemanusiaan netral (Palang Merah, NGO) menjaga jarak demi melindungi citra netral mereka. Akhirnya, solidaritas kemanusiaan terfragmentasi karena kehadiran militer dianggap *tidak netral*. Pendekatan keamanan yang menitikberatkan "*hearts and minds*" (merebut hati rakyat) untuk stabilitas, berbeda dengan prinsip kemanusiaan murni yang netral-imparsial. Jika peran militer tidak diatur hati-hati, prinsip-prinsip humanitarian seperti netralitas dan independensi bisa terkikis dalam persepsi publik.

### 4. **Pengabaian Terhadap Keahlian Khusus Sipil**

Beberapa jenis bencana membutuhkan penanganan teknis yang sangat spesifik (misalnya wabah penyakit, krisis nuklir, kegagalan bendungan). Aparat militer/intelijen mungkin tidak memiliki kompetensi teknis mendalam di area tersebut. Jika kendali tetap di tangan otoritas keamanan tanpa melibatkan ahli sipil, respon bisa kurang tepat. Contoh nyata: dalam pandemi COVID-19, Indonesia mengerahkan TNI-Polri di garda depan penanganan. Walau disiplin pasukan sangat membantu implementasi karantina, ada kritik bahwa dominasi pendekatan keamanan menghambat respon kesehatan publik yang seharusnya dipimpin ahli medis. Keterbatasan kapasitas militer di bidang medis dan penelitian mengemuka; TNI tidak punya unit riset kesehatan sekuat sipil, sehingga penanganan pandemi awalnya tersendat. Ini menunjukkan keterbatasan pendekatan militeristik untuk jenis bencana yang menuntut sains dan koordinasi lintas sektor kompleks.

### 5. **Risiko Pelebaran Kewenangan dan Tantangan Akuntabilitas**

Dalam kerangka penanganan darurat, negara secara sah dapat memberikan keleluasaan kewenangan kepada pemerintah untuk mempercepat pengambilan keputusan dan pelaksanaan respons. Fleksibilitas ini merupakan bagian dari mekanisme krisis dan dalam banyak konteks dibutuhkan untuk melindungi keselamatan publik. Namun demikian, dari perspektif tata kelola, terdapat risiko apabila perluasan kewenangan tersebut tidak disertai batas waktu, mekanisme evaluasi, dan pengawasan yang memadai.

Dalam literatur tata kelola krisis, proses *securitization* terhadap isu non-keamanan, termasuk bencana, dipahami sebagai kecenderungan membingkai krisis dalam logika darurat yang memungkinkan langkah-langkah luar biasa. Risiko muncul bukan karena langkah tersebut pada dirinya salah, melainkan ketika logika darurat ini menjadi kerangka dominan dan berkelanjutan. Dalam kondisi demikian, koordinasi sipil dapat terpinggirkan, sementara mekanisme akuntabilitas—termasuk transparansi informasi dan pengawasan anggaran—berpotensi mengalami pelemahan.

Tantangan utama dalam konteks ini bukanlah keterlibatan aktor keamanan, melainkan bagaimana negara memastikan bahwa kebijakan darurat tetap bersifat sementara, proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa pengelolaan batas yang jelas, praktik darurat berisiko terlembagakan dalam rutinitas pemerintahan, yang pada gilirannya dapat mengurangi prinsip kepemimpinan sipil dan merusak kepercayaan publik terhadap institusi negara.

Melalui uraian di atas, jelas bahwa kunci keberhasilan adalah proporsionalitas dan kondisi konteks. Keterlibatan militer bisa sangat bermanfaat dalam kondisi darurat besar atau *gap* kapasitas, namun

harus *terbatas* pada peran-peran yang memang dibutuhkan dan diarahkan oleh otoritas sipil. *International best practice* menegaskan prinsip *last resort* – gunakan militer hanya jika *benar-benar diperlukan* dan tidak ada alternatif sipil – serta prinsip *supporting role* – militer sebagai pelengkap mekanisme sipil, bukan pengganti. Pendekatan ini menjaga agar peran militer tidak *crowding out* kapasitas sipil dan ruang kemanusiaan.

## Kerangka Internasional tentang Peran Militer dan Intelijen dalam Konteks Bencana

Dalam tata kelola bencana global, terdapat konsensus normatif mengenai peran militer yang semestinya. Beberapa kerangka internasional utama memberikan panduan eksplisit:

### 1. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**

Sebagai kerangka PBB untuk pengurangan risiko bencana, Sendai menekankan *disaster risk governance* yang transparan, inklusif, dan berpusat pada masyarakat. Negara didorong membangun kelembagaan penanggulangan bencana yang jelas pembagian perannya, melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*all-of-society approach*). Walaupun Sendai tidak menolak peran militer, kerangka ini memomorsatukan otoritas sipil dan komunitas. Peran lembaga pertahanan dan keamanan disebut dalam konteks *pendukung*, misalnya turut serta dalam upaya kesiapsiagaan dan tanggap darurat di bawah koordinasi badan nasional yang kompeten.

Intinya, militer adalah bagian dari “*whole-of-government*” approach, namun kendali strategis tetap di tangan sipil. Sendai juga menggarisbawahi pentingnya keterbukaan informasi risiko dan akuntabilitas pemerintah – hal yang bisa terhambat jika intelijen terlalu dominan tanpa mekanisme publik.

### 2. **Panduan Koordinasi Sipil–Militer PBB (UN-CMCoord) dan Oslo Guidelines**

PBB melalui OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) mengeluarkan pedoman detil tentang hubungan kemanusiaan–militer. *Oslo Guidelines* (2007, direvisi) misalnya, menetapkan bahwa penggunaan aset militer dalam operasi bantuan kemanusiaan *harus bersifat pilihan terakhir (last resort)* – hanya jika tidak ada alternatif sipil yang sebanding dan dibutuhkan untuk menyelamatkan nyawa. Bantuan militer dilihat sebagai *komplemen* mekanisme bantuan yang ada, bukan pengganti. Prinsip lainnya, harus atas permintaan negara terdampak dan sesuai persetujuannya (prinsip kedaulatan), serta jangan sampai menimbulkan ketergantungan jangka panjang pada sumber daya militer. Negara-negara diimbau memperkuat kapasitas dan cadangan sipil, ketimbang selalu mengandalkan militer untuk tanggap darurat. Selain itu, *UN-CMCoord* menegaskan pentingnya *dialogue and interaction* antara aktor sipil dan militer untuk melindungi prinsip kemanusiaan.

Artinya, koordinasi perlu memastikan bahwa keterlibatan militer tidak melanggar prinsip netralitas, imparialitas, dan independensi bantuan. Contoh implementasi panduan ini adalah mekanisme perwira penghubung (*liaison officers*) antara militer dan tim PBB/NGO di lapangan, serta kesepakatan “*bahwa militer berada di bawah kendali sipil dalam operasi kemanusiaan*”.

### 3. **Sphere Handbook (Humanitarian Standard)**

Sphere, yang berisi Piagam Kemanusiaan dan standar minimum sektor, turut membahas hubungan sipil–militer. Pendekatannya sejalan dengan PBB: bahwa kerjasama dengan militer kadang diperlukan demi *akses kemanusiaan* atau keamanan personel, namun harus dijalankan hati-hati. Sphere menekankan perbedaan peran – aktor militer dan kemanusiaan sebaiknya tetap dapat dibedakan oleh komunitas (misal penggunaan seragam berbeda, dll.), guna mencegah *blurring of*

*lines*. Ditekankan pula *prinsip last resort* dan *do no harm*: libatkan militer hanya bila tanpa alternatif dan yakin tidak akan membahayakan penerima manfaat maupun petugas kemanusiaan. Sphere juga menggarisbawahi ruang kemanusiaan independen yang perlu dilindungi; intelijen militer tidak boleh mencampuri urusan data penerima bantuan secara sewenang-wenang, karena bisa melanggar privasi dan kepercayaan komunitas terdampak.

#### 4. **Pedoman *International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG)* dan Koordinasi Militer Asing**

Dalam konteks bantuan internasional, keterlibatan militer (tim SAR atau logistik dari negara donor) diatur melalui sistem seperti INSARAG dan *Foreign Military Assets guidelines*. Mereka menetapkan militer asing harus tunduk pada koordinasi pemerintah tuan rumah dan OCHA, serta mengikuti aturan kemanusiaan setempat. Militer asing umumnya dilekatkan pada *On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC)* untuk sinkronisasi dengan aktor sipil. Ini memastikan operasi militer asing *tidak berjalan sendiri* di luar kendali, menjaga kedaulatan dan tata kelola transparan.

Secara keseluruhan, kerangka internasional menerima peran militer dalam penanggulangan bencana dengan syarat-syarat ketat. Militer dan intelijen dianggap *pelengkap* yang berguna (khususnya saat darurat kompleks), tetapi harus tunduk pada prinsip kemanusiaan, koordinasi sipil, dan penggunaan seminimal mungkin. Keterlibatan intelijen, misalnya, dapat membantu memberikan data ancaman sekunder atau prediksi risiko, namun tidak boleh mengorbankan transparansi informasi kepada aktor respon. Jika intelijen negara memiliki informasi penting (seperti citra satelit bencana), sebaiknya dibagi secara terbuka kepada komunitas kemanusiaan sesuai prinsip *sharing information* demi penyelamatan nyawa, bukan disembunyikan untuk kepentingan sempit. Pedoman internasional ini memberikan *benchmark* bagi negara, termasuk Indonesia, dalam menata hubungan sipil-militer di bidang kebencanaan secara sehat.

## Batas antara Tata Kelola Sipil dan Keterlibatan Militer di Indonesia sejak UU No. 24 Tahun 2007

Indonesia merupakan studi kasus menarik dalam menyeimbangkan peran sipil dan militer dalam penanggulangan bencana, terutama pasca lahirnya **Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**. UU ini muncul sebagai respon atas pengalaman pahit bencana besar (seperti tsunami 2004 dan gempa 2006), ketika koordinasi dinilai lemah dan militer terpaksa banyak turun tangan secara ad-hoc. Sejak 2007, Indonesia melakukan reformasi kelembagaan untuk memperkuat kendali sipil, namun tetap mengakomodasi kapasitas TNI/Polri. Berikut beberapa poin kunci evolusi tersebut:

### 1. **Pembentukan BNPB sebagai *Lead Agency* Sipil (2008)**

UU No. 24 Tahun 2007 membubarkan struktur lama (Bakornas PBP) yang bersifat *koordinatif lemah*, dan menggantinya dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang bersifat eksekutif kuat setara kementerian. BNPB diberi mandat memimpin dan mengoordinasikan penanggulangan bencana secara nasional, mencakup tahap pra-bencana, tanggap darurat, hingga pascabencana. BNPB *explicitly* bertugas mengoordinasikan kementerian/lembaga *termasuk TNI dan Polri* dalam situasi darurat. Ini penegasan penting bahwa militer-polisi dikurasi perannya di bawah koordinasi badan sipil. Pendirian BNPB di awal 2008 menandai pergeseran ke paradigma sipil, di mana tanggung jawab utama ada di lembaga non-militer. Struktur BNPB terdiri dari Dewan Pengarah (lintas Menteri terkait/TNI/Polri) dan Pelaksana harian. Namun, meski di atas kertas badan sipil, dalam praktik pimpinan BNPB sering diisi tokoh berlatar belakang militer (tentang ini akan dibahas kemudian).

## 2. Kerangka Hukum Keterlibatan TNI dalam Operasi Selain Perang

Secara paralel, Indonesia juga memperjelas legalitas peran militer di luar fungsi pertahanan tradisional. UU TNI No. 34 Tahun 2004 telah memuat bahwa salah satu tugas pokok TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP) adalah membantu penanggulangan bencana, evakuasi, dan bantuan kemanusiaan. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) butir 12 UU TNI ini menegaskan kewajiban TNI “*membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan*”. Artinya, basis hukum perbantuan militer sudah ada sebelum UU PB 2007, namun implementasinya lebih dioperasionalisasikan setelah 2007. TNI menyusun peraturan turunan seperti Peraturan Menteri Pertahanan No. 9 Tahun 2011 yang mengkategorikan objek-objek bantuan TNI dalam OMSP (bencana alam, pengungsi, dan bantuan kemanusiaan). Dalam kategori bencana alam, TNI ditugaskan melakukan: pencarian dan evakuasi korban, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan kelompok rentan, pengelolaan pengungsi, hingga pemulihan sarana prasarana publik. Tahun 2015, aturan ini diperluas mencakup kemungkinan pengerahan TNI di tiga fase bencana: prabencana (mitigasi), saat tanggap darurat, dan pascabencana (rehab-rekon).

**Penting:** aturan tersebut juga menegaskan prosedur bahwa untuk darurat skala nasional, BNPB mengajukan permintaan resmi bantuan TNI kepada Panglima TNI, sedangkan untuk darurat skala daerah, kepala daerah (gubernur/bupati) dapat langsung meminta bantuan satuan TNI terdekat. Ketentuan ini merefleksikan upaya *mengintegrasikan TNI ke dalam sistem sipil secara tertib* – bantuan militer harus berdasarkan permintaan otoritas sipil yang berwenang.

## 3. Kerangka Kerja Formal BNPB–TNI dalam Penanggulangan Bencana

Keterlibatan TNI dalam penanggulangan bencana di Indonesia tidak bersifat ad hoc, melainkan diatur melalui kerja sama formal antara BNPB dan TNI yang dituangkan dalam Memorandum of Understanding (MoU). Kerangka ini pada prinsipnya menegaskan peran BNPB sebagai koordinator sipil, dengan TNI memberikan dukungan kapasitas sesuai kebutuhan dalam pelaksanaan Operasi Militer Selain Perang.

Keberadaan MoU merupakan fondasi penting dalam menjaga kejelasan mandat dan legitimasi kerja sama sipil–militer. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada keberlanjutan pengaturan teknis yang rinci dan dapat dipahami secara luas. Penguatan prosedur operasional bersama, mekanisme koordinasi lapangan, serta keterbukaan informasi mengenai pola kerja sama BNPB–TNI dapat membantu memastikan bahwa kolaborasi tersebut berjalan konsisten, akuntabel, dan dipahami oleh publik sebagai bagian dari sistem penanggulangan bencana yang transparan dan berlandaskan kepemimpinan sipil.

## 4. Koordinasi dan Pembagian Peran di Lapangan

Pasca 2007, setiap terjadi bencana besar, struktur komando tanggap darurat di Indonesia pada prinsipnya dipimpin oleh Satgas atau Posko di bawah komando BNPB atau BPBD (untuk level daerah) dengan melibatkan semua unsur termasuk TNI/Polri. TNI biasanya menempatkan *liaison officer* di posko, dan sebaliknya BNPB memiliki perwira penghubung di markas TNI. Kolaborasi sipil–militer semakin dibakukan. Salah satu komponen kunci yang ditekankan pemerintah adalah partisipasi TNI tanpa mengganggu lembaga lain yang bertanggung jawab.

Artinya, peran TNI diharapkan melengkapi, bukan mensubordinasi, instansi sipil penanggung jawab. Prinsip ini diakui dalam literatur: “Salah satu komponen kunci penanggulangan bencana di Indonesia adalah partisipasi TNI tanpa mengganggu pihak/institusi lain yang bertugas”. Implementasinya misal, dalam operasi evakuasi gempa bumi, komandan militer setempat membantu BPBD mengeksekusi evakuasi tetapi tetap mengikuti rencana dan arahan posko BPBD.

## 5. **Kepemimpinan BNPB dan Dinamika Personalia dalam Tata Kelola Kebencanaan**

Secara hukum, BNPB merupakan lembaga sipil yang berada di bawah koordinasi Presiden. Namun, sejak pembentukannya, kepemimpinan BNPB secara konsisten diisi oleh figur dengan latar belakang militer, baik perwira aktif maupun purnawirawan. Pola ini umumnya dipahami sebagai upaya negara memanfaatkan kapasitas manajemen krisis, pengalaman komando, serta jejaring operasional TNI, terutama dalam menghadapi bencana berskala besar dan kompleks.

Dalam praktik, kepemimpinan berlatar belakang militer dapat mendukung disiplin organisasi, mobilisasi sumber daya, dan percepatan pengambilan keputusan. Namun, dari perspektif tata kelola, pola personalia ini juga berpotensi membentuk gaya pengelolaan yang lebih hierarkis dan *command-and-control*. Pada konteks tertentu, hal ini dapat mengurangi ruang partisipasi, dialog lintas aktor, serta mekanisme umpan balik yang menjadi karakter tata kelola sipil.

Dinamika serupa pada tingkat daerah dapat muncul ketika figur dengan latar belakang aparat keamanan menempati peran strategis dalam koordinasi kebencanaan, bergantung pada konteks administratif dan kepemimpinan lokal. Penting untuk ditegaskan bahwa kondisi ini tidak mengubah status BNPB sebagai lembaga sipil. Isu utamanya bukan pada legitimasi kepemimpinan berlatar belakang militer, melainkan pada bagaimana desain tata kelola memastikan keseimbangan antara kecepatan respons, akuntabilitas publik, dan prinsip kepemimpinan sipil dalam sistem penanggulangan bencana yang demokratis dan terdesentralisasi.

## 6. **Pengalaman Penyeimbangan dalam Kasus Nyata**

Sejak 2007, sudah banyak *trial by fire* untuk sistem ini: gempa Sumbar 2009, erupsi Merapi 2010, gempa Lombok dan Palu 2018, hingga pandemi COVID-19 2020-2021. Secara umum, mekanisme yang diatur UU 24/2007 berjalan – BNPB/BPBD memimpin *overall*, TNI/Polri memberikan bantuan signifikan. Pada bencana geologis alam, koordinasi sipil-militer di Indonesia terbilang berhasil meski tantangan ada. Misalnya pada gempa Palu 2018, militer membantu mendistribusikan logistik ke daerah terisolasi dan menjaga keamanan kota, sementara koordinasi bantuan sipil dilakukan melalui posko dengan sistem *cluster*. Namun, tantangan muncul pada konteks bencana non-alam (seperti pandemi). Dalam COVID-19, Pemerintah membentuk Satgas COVID-19 dipimpin Kepala BNPB Doni Monardo dan melibatkan TNI-Polri besar-besaran untuk penegakan protokol kesehatan. Sempat ada kritik bahwa pendekatan ini terlalu bernuansa keamanan ketimbang kesehatan. *Civil society* menyoroti dominasinya aparat dalam penanganan pandemi bisa mengurangi transparansi dan efektivitas kesehatan. Misal, data pandemi awalnya terpusat dan tidak terbuka, koordinasi dengan pemda lambat karena menunggu instruksi pusat, dsb. Ini menjadi pelajaran bahwa pembagian peran harus fleksibel sesuai jenis bencananya – untuk bencana kesehatan, ilmuwan dan otoritas kesehatan publik seharusnya lebih menonjol memimpin, dengan militer mendukung aspek logistik.

Secara keseluruhan, Indonesia sejak 2007 berusaha “berjalan di dua kaki”: membangun *civilian disaster management system* yang kuat (dengan BNPB, BPBD, regulasi, pelibatan masyarakat), sambil tetap memanfaatkan kekuatan militer sebagai komponen penting. Dapat dikatakan, hingga kini Indonesia relatif berhasil menjaga keseimbangan itu meski belum sempurna. Militer memang masih sangat dominan (bahkan beberapa peneliti menyebut penanggulangan bencana Indonesia “sangat termiliterisasi”), namun ada upaya terus-menerus untuk menjaga ranah sipil sebagai *leading sector*. Tantangan ke depan adalah memastikan sistem ini adaptif dan tidak tergelincir menjadi sepenuhnya keamanan-sentralistik, apalagi mengingat Indonesia adalah negara demokrasi besar dengan desentralisasi tinggi.

# Risiko Tata Kelola Ketika Logika Keamanan Menjadi Bingkai Utama

Apa yang terjadi bila paradigma keamanan menjadi *default* dalam penanggulangan bencana, terutama di negara demokratis terdesentralisasi seperti Indonesia? Sejumlah risiko tata kelola dapat muncul:

## 1. Pergeseran Prosedur Demokratis dan Pengawasan dalam Kerangka Darurat

Ketika bencana secara konsisten dibingkai sebagai situasi darurat keamanan, terdapat risiko bahwa proses pengambilan keputusan bergerak ke mode percepatan yang mempersempit ruang deliberasi publik dan pengawasan demokratis. Dalam konteks tanggap darurat, percepatan prosedur memang diperlukan untuk menyelamatkan nyawa dan memulihkan fungsi dasar negara. Namun, apabila logika darurat ini menjadi kerangka dominan tanpa batas peran dan mekanisme evaluasi yang jelas, ia berpotensi membentuk preseden tata kelola.

Dalam kondisi demikian, mekanisme pengawasan cenderung bergeser dari persetujuan di awal (*ex-ante*) menuju evaluasi setelah kebijakan berjalan (*ex-post*), sementara akses publik terhadap informasi kebijakan dan penggunaan anggaran darurat dapat menjadi lebih terbatas. Risiko ini bukan berasal dari niat buruk aktor tertentu, melainkan dari karakter desain *command-and-control* yang secara inheren mengutamakan kecepatan dan sentralisasi. Dalam sistem demokratis dan terdesentralisasi, kecenderungan ini perlu diimbangi dengan batas waktu yang jelas, pelaporan publik, dan mekanisme akuntabilitas yang tetap berjalan selama fase darurat.

## 2. Erosi Desentralisasi dan Kemandirian Daerah

Demokrasi Indonesia ditopang oleh otonomi daerah. Namun, kerangka berpikir keamanan biasanya terpusat (sentralistik). Bila setiap krisis ditangani via komando pusat (Jakarta) dan pengerahan aparat vertikal, maka peran pemerintah daerah terpinggirkan. Padahal UU No. 24 Tahun 2007 dan UU Pemda mengamanatkan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab awal di daerahnya saat bencana. Jika kebiasaan terbentuk bahwa begitu bencana terjadi, komando langsung diambil alih pusat/TNI, maka kepala daerah enggan atau tidak diberi ruang memimpin. Ini kontraproduktif dengan semangat desentralisasi dan dapat melemahkan kesiapsiagaan lokal. Selain itu, masyarakat lokal bisa kehilangan kepercayaan pada pemerintah daerahnya, karena selalu yang tampil justru aparat dari luar. Dalam jangka panjang, kapasitas daerah tidak berkembang karena selalu “diselamatkan” oleh intervensi terpusat.

## 3. Ketegangan antara Kerahasiaan dan Keterbukaan Informasi dalam Penanggulangan Bencana

Dalam penanggulangan bencana, pengelolaan informasi menjadi faktor kunci efektivitas respons dan kepercayaan publik. Keterlibatan unsur intelijen dan sistem informasi negara dapat memberikan dukungan penting, seperti analisis risiko sekunder dan pemetaan wilayah terdampak. Dalam konteks tertentu, pembatasan informasi juga diperlukan untuk mencegah kepanikan dan menjaga stabilitas.

Namun, dari perspektif tata kelola, terdapat ketegangan antara kebutuhan kerahasiaan dan tuntutan keterbukaan informasi. Apabila data kebencanaan—seperti estimasi dampak, tingkat kerentanan, atau prioritas respons—terlalu dibatasi peredarannya, akses publik dan aktor kemanusiaan terhadap informasi penting dapat terganggu, sehingga menyulitkan koordinasi dan respons yang tepat.

Tantangan utamanya bukan pada keberadaan intelijen atau mekanisme pengamanan informasi, melainkan pada kejelasan batas penggunaan data. Tanpa tata kelola yang transparan dan akuntabel, risiko tumpang tindih tujuan penggunaan informasi dapat muncul, yang pada gilirannya berpotensi memengaruhi perlindungan privasi serta kepercayaan publik terhadap operasi penanggulangan bencana..

#### 4. **Pengurangan Akuntabilitas Publik dan Kontrol Sipil**

Dalam model keamanan, militer dan intelijen beroperasi dengan rantai komando internal, sering tertutup dari sorotan publik. Ini berarti kesalahan atau akses di lapangan sulit dimintakan pertanggungjawaban secara terbuka. Misalnya, kalau terjadi penyalahgunaan wewenang oleh oknum aparat selama tanggap darurat (pemukulan warga, dll.), penyelesaiannya mungkin cukup di internal militer (melalui disiplin militer) tanpa proses pengadilan sipil. Hal ini menjadi tantangan dalam konteks prinsip supremasi hukum sipil. Selain itu, dominasi aparat bisa mengurangi peran lembaga pengawas independen. DPRD/DPR atau Ombudsman mungkin segan mengintervensi kalau urusan dianggap “ranah militer”. Akuntabilitas publik menurun, padahal dalam bencana, evaluasi publik penting untuk perbaikan kebijakan.

#### 5. **Bias Keamanan dalam Penentuan Prioritas**

Ketika kacamata yang dipakai adalah keamanan, orientasi keluaran cenderung pada pemulihan stabilitas, terkadang mengalahkan prioritas kemanusiaan. Contohnya, dalam distribusi bantuan, aparat keamanan mungkin memprioritaskan wilayah yang dianggap strategis atau “rawan gangguan” dulu, baru area lain, meski tingkat kebutuhan kemanusiaan di tempat lain lebih tinggi. Atau fokus pada penegakan jam malam demi alasan ketertiban, padahal mungkin tidak terlalu mendesak dibanding memastikan suplai air bersih. *Frame* keamanan dapat mempengaruhi objektivitas asesmen kebutuhan, karena segala sesuatu diukur dari potensi ancamannya, bukan semata dari penderitaan yang dialami korban. Akibatnya, efektivitas kemanusiaan (tepat sasaran bantuan) bisa menurun. Lebih jauh, penggunaan pendekatan seragam berbasis keamanan untuk semua jenis bencana dapat *misfit*: misal, menerapkan pola operasi militer ke penanganan pandemi jelas kurang cocok dan bisa gagal mencapai tujuan kesehatan masyarakat.

#### 6. **Implikasi Jangka Panjang bagi Hubungan Militer–Sipil**

Dalam sistem demokratis, hubungan militer–sipil dibangun di atas prinsip kepemimpinan sipil dan pembagian peran yang jelas antara fungsi pertahanan dan urusan pemerintahan sipil. Keterlibatan militer dalam penanggulangan bencana merupakan bagian sah dari mandat negara, terutama dalam situasi krisis yang menuntut kecepatan, kapasitas logistik, dan mobilisasi besar. Namun, dari perspektif tata kelola jangka panjang, terdapat tantangan apabila keterlibatan tersebut secara konsisten menjadi solusi utama dalam berbagai krisis sipil.

Risiko yang perlu dicermati bukan terletak pada niat atau kontribusi militer, melainkan pada pola ketergantungan kebijakan yang dapat terbentuk apabila peran militer terus dinormalisasi di luar fungsi pertahanan. Dalam konteks Indonesia pasca-Reformasi, di mana pemisahan peran militer dan sipil menjadi fondasi penting demokratisasi, kaburnya batas peran—meskipun melalui jalur kemanusiaan—perlu dikelola secara hati-hati agar tidak mengurangi akuntabilitas publik dan kejelasan mandat institusional.

Oleh karena itu, tantangan kebijakan ke depan adalah memastikan bahwa keterlibatan militer dalam penanggulangan bencana tetap bersifat proporsional, berbasis kebutuhan, dan berada dalam kerangka kepemimpinan sipil yang jelas. Pendekatan ini memungkinkan negara memanfaatkan kapasitas militer secara optimal dalam situasi darurat, sekaligus menjaga konsistensi reformasi tata kelola dan hubungan militer–sipil dalam jangka panjang..

Kesemua risiko di atas bukanlah argumen bahwa militer “buruk” atau tak boleh dilibatkan – melainkan penegasan bahwa jika logika keamanan sepenuhnya mendominasi, maka keseimbangan governance terganggu. Suatu sistem demokrasi dan desentralisasi seperti Indonesia *by design* menghendaki keputusan partisipatif, akuntabel, dan berbasis hukum. Pendurhakaan terhadap prinsip tersebut demi respons cepat jangka pendek, bila terus terjadi, akan melemahkan fondasi sistem itu sendiri. Oleh sebab itu, penting merumuskan strategi untuk menjaga keseimbangan antara efektivitas respons dan nilai-nilai tata kelola yang baik.

## Menyeimbangkan Efektivitas, Akuntabilitas, dan Prinsip Kemanusiaan

Berdasarkan paparan di atas, jelas bahwa tantangan utama adalah bagaimana mengoptimalkan sinergi peran militer dan sipil tanpa mengorbankan prinsip-prinsip tata kelola. Beberapa pendekatan dapat dipertimbangkan pembuat kebijakan untuk mencapai keseimbangan tersebut:

### 1. Penegasan *Civilian Lead, Military Support* dalam Kebijakan

Secara normatif, perlu selalu ditegaskan bahwa otoritas sipil memimpin penanggulangan bencana, sementara militer dan aparat keamanan berperan mendukung. Indonesia telah memiliki dasar hukum ke arah ini (UU No. 24 Tahun 2007, UU TNI No. 34 Tahun 2004, peraturan turunan) – tinggal diperkuat implementasinya. Misalnya, setiap *SK tanggap darurat* dapat menyebutkan struktur komando dengan jelas (Kepala BNPB/BPBD sebagai *Incident Commander*, dibantu Komandan TNI setempat sebagai Wakil Komandan bidang penanganan darurat). Dengan demikian, sejak awal jelas siapa memimpin siapa. Komunikasi publik juga perlu konsisten menyebut BNPB/pemda sebagai penanggung jawab, agar persepsi publik mengakui kepemimpinan sipil.

### 2. Penguatan Kapasitas dan Sumber Daya Sipil

Dominannya peran militer dalam penanganan bencana sering berakar pada keterbatasan kapasitas sipil. Karena itu, penguatan BNPB, BPBD, dan aktor sipil terkait perlu menjadi prioritas, mencakup peningkatan kapasitas sumber daya manusia, sistem logistik, serta kesiapan peralatan dan stok darurat di tingkat nasional dan daerah.

Penguatan Tim Reaksi Cepat (TRC) BNPB dari kalangan sipil non-ASN, pengembangan roster relawan hingga tingkat kabupaten/kota, integrasi data kapasitas NGO dan LSM, serta penguatan peran TAGANA dapat memperluas kapasitas respons non-militer secara sistematis. Pendekatan ini sejalan dengan praktik internasional yang mendorong pembangunan kapasitas sipil yang kuat, sehingga keterlibatan militer tetap bersifat proporsional dan last resort. Pada saat yang sama, penguatan bersama melalui pelatihan dan interoperabilitas sipil–militer tetap penting untuk memastikan kesiapsiagaan nasional yang efektif dan terkoordinasi..

### 3. Protokol Koordinasi Sipil-Militer yang Jelas

Untuk mengurangi potensi friksi dan tumpang tindih peran, kejelasan protokol koordinasi sipil–militer di tingkat teknis menjadi penting. Dalam konteks Indonesia yang terdesentralisasi, pengaturan ini perlu memperhitungkan bahwa BNPB dan BPBD tidak berada dalam hubungan komando vertikal, melainkan beroperasi melalui mekanisme koordinasi dan dukungan lintas institusi. Karena itu, penguatan pedoman teknis bersama—seperti Standard Operating Procedure (SOP) perbantuan TNI kepada BNPB dan BPBD—dapat membantu memperjelas alur permintaan dukungan, pembagian peran operasional di lapangan, serta mekanisme pelaporan.

Sebagian pengaturan tersebut telah tersedia dalam regulasi yang ada, namun konsistensi pemahaman hingga tingkat pelaksana lapangan tetap menjadi tantangan. Kejelasan mengenai

fase keterlibatan, termasuk pengaturan transisi dan exit strategy setelah fase tanggap darurat berakhir, dapat membantu menjaga batas peran secara proporsional. Dengan protokol yang dipahami bersama, koordinasi sipil–militer dapat berjalan lebih efektif tanpa mengaburkan prinsip kepemimpinan sipil dalam sistem penanggulangan bencana.

#### 4. **Pelatihan dan Pendidikan Bersama**

Membangun saling pengertian antara aktor sipil, militer, dan kemanusiaan sangat krusial. Kegiatan pelatihan bersama (*joint training*) antara BNPB, BPBD, TNI, Polri, PMI, Basarnas, dan NGO bisa ditingkatkan. Melalui simulasi bencana bersama, masing-masing pihak belajar keterampilan dan memahami budaya kerja satu sama lain. Militer dapat dilatih soal *humanitarian principles* dan sensitivitas komunitas, sementara aktor sipil bisa belajar disiplin rantai komando untuk situasi darurat. Hubungan personal yang terbentuk dalam latihan juga membantu koordinasi nyata saat krisis. Beberapa program sudah berjalan seperti Latihan Gabungan Penanggulangan Bencana di berbagai daerah, ini perlu terus dijalankan dengan melibatkan beragam unsur (termasuk dari masyarakat sipil).

#### 5. **Transparansi dan Keterlibatan Publik Meski dalam Darurat**

Sekalipun operasi tanggap darurat berlangsung cepat, prinsip transparansi harus diupayakan. Pemerintah bisa membuat pusat informasi bersama yang dikelola sipil (misal Humas BNPB) untuk menyampaikan perkembangan secara terpusat, terbuka dan rutin. Dengan begitu, meski militer mengumpulkan data di lapangan, output-nya tetap melalui kanal sipil terbuka. Libatkan pula media dan organisasi masyarakat dalam pengawasan penyaluran bantuan. Contoh baik, beberapa bencana terakhir BNPB melibatkan sistem informasi online (InaSAFE, dsb) di mana publik bisa akses data. Ini perlu diteruskan agar *trust* publik terjaga.

#### 6. **Pengawasan Melekat atas Peran Keamanan**

Parlemen (DPR) serta lembaga seperti Komnas HAM dan Ombudsman harus memainkan peran aktif mengawasi penanggulangan bencana, terutama saat aktor keamanan banyak dilibatkan. Audit penggunaan anggaran darurat oleh aparat, evaluasi independen pasca operasi, dan forum dengar pendapat dengan masyarakat terdampak adalah mekanisme penting. Ini memastikan aparat keamanan pun tunduk pada kontrol sipil demokratik selama operasi bencana. Dengan adanya *oversight*, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

#### 7. **Pendekatan Kontekstual Tergantung Jenis Bencana**

Tidak semua krisis cocok ditangani dengan pola sama. Untuk bencana alam mendadak (gempa, tsunami), militer mungkin sangat diperlukan untuk SAR dan logistik. Namun untuk bencana lambat seperti krisis pangan, wabah penyakit, pendekatan humaniter-sipil seharusnya memimpin (dengan kesehatan, sosial sebagai fokus), militer cukup membantu teknis saja. Kebijakan perlu reflektif terhadap hal ini. Indonesia dapat menyusun *guideline* yang spesifik: misal “*Pedoman Penanganan Bencana Non-Alam (Wabah) dengan Pelibatan Aparat secara Proporsional*” yang melibatkan Kemenkes sebagai leader, dan TNI dalam fungsi pendukung (logistik, tracing, dll.). Dengan penyesuaian konteks, efektivitas meningkat tanpa over-sekuritisasi.

Pada akhirnya, **tujuan bersama adalah memastikan penanggulangan bencana yang efektif sekaligus akuntabel dan manusiawi**. Indonesia sebagai negara demokrasi besar *bisa* mencapai keseimbangan itu. Baik paradigma humaniter maupun keamanan punya tempatnya masing-masing: pendekatan humaniter-sipil menjamin penanganan yang berpusat pada rakyat, transparan, dan memberdayakan, sedangkan pendekatan keamanan-stabilitas menjamin respons cepat, terorganisir, dan mampu menjawab tantangan skala besar. Keduanya *sama-sama sah dan diperlukan*. Yang krusial ialah bagaimana mengelola batas peran – militer dan intelijen sebaiknya dilibatkan secara terukur untuk mendukung kapasitas sipil, tanpa menggeser ruh kemanusiaan dalam penanggulangan bencana.

Dengan komitmen pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik, Indonesia dapat terus memperkuat sistem penanggulangan bencananya agar sigap menghadapi bencana, namun tetap transparan, akuntabel, dan berpihak pada kemanusiaan.

## Sumber Referensi

- Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Indonesia).
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI (Indonesia).
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (UN).
- UNOCHA, *Oslo Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*.
- UNOCHA, *UN-CMCoord Field Handbook*.
- Sphere Handbook (2018 Edition) – Civil-Military Relations in Humanitarian Response.
- Artikel “Counterinsurgency Emergency and Civil-Mil Relations in Indonesia” (R. Surya, *Journal of Asian Military Studies*, 2022).
- Artikel Jurnal “Civil-Military Cooperation in Natural Disaster Management in Indonesia” (A. Priambodo & H. K. Rahmat, 2022).
- Laporan “Disaster Militarism: Rethinking U.S. Relief in the Asia-Pacific” (FPIF, 2014).
- ENNHRI Report on Securitisation and Human Rights.

(Semua kutipan sesuai sumber asli sebagaimana tercantum dalam referensi.)

## PROFIL PENULIS

Yogi Mahendra adalah praktisi manajemen bencana dengan pengalaman lebih dari 20 tahun di operasi lapangan dan perencanaan strategis. Saat ini ia memimpin respons darurat sebagai Response Head International Medical Corps (IMC) di Myanmar (2025–kini), serta sebelumnya memegang peran koordinasi lapangan IMC di Ukraina (2022–2023). Rekam jejak internasionalnya mencakup penugasan logistik/SCM di Turki (pengadaan medis senilai ± USD 25 juta untuk dukungan operasi lintas-perbatasan ke Suriah), Nigeria (tender paket pangan USD 1,17 juta), Nepal, Sierra Leone (Ebola), Meksiko, Afganistan, India–Filipina, dan kawasan Asia Tenggara (Project HOPE) termasuk pembangunan *Emergency HUB* regional. Di Indonesia, Yogi juga pernah menjadi Country Representative IMC, serta mendukung BNPB/AIFDR dalam penguatan sistem kelembagaan dan rancang manajemen UPT.

Dalam penulisan dan kajian kebijakan/operasi, Yogi menulis *desk review* penguatan rantai pasok program nasional (USAID BANTU II), menganalisis integrasi SIHA 2.1 dan SMILE di sektor kesehatan, serta menyusun Humanitarian Logistics Toolbox untuk proyek ASCEND (ASEAN). Ia menjadi konsultan/SME bagi BNPB (tinjauan teknis Master Plan Logistik–Peralatan 2025–2029, penguatan Klaster Logistik di provinsi), menyusun *roadmap* UPT BNPB (Mercy Corps), memberikan materi pada satu kelas NOHA/UGM tentang humanitarian supply chain, dan menerbitkan sejumlah buku serta makalah analitis tentang relawan kemanusiaan, logistik kemanusiaan, *civil–military coordination* dan sistem klaster.