

# OTORITAS PENANGGULANGAN BENCANA DI KANTOR BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH (BPBD) KOTA PALU

**Subhan Haris**

*Program Studi Magister Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Tadulako*

*Jln. Soekarno Hatta Km. 9 Kota Palu Sulawesi Tengah.*

Email : subhanharis71@gmail.com

## ABSTRAK

Rentetan bencana yang menimpa Indonesia, telah membangun kesadaran mengenai kerentanan masyarakat dan rapuhnya masyarakat akan bencana, bahwa sikap reaktif dan pendekatan represif yang dilakukan selama ini sudah tidak memadai, dibutuhkan pengembangan sikap baru yang lebih proaktif, komprehensif, dan fundamental dalam menyikapi persoalan bencana, Untuk mengurus hal tersebut, maka dibentuk kelembagaan BNPB di tingkat Pusat dan BPBD di tingkat daerah, sesuai tatanan sistem pemerintahan Republik Indonesia yang tersusun dalam stratifikasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

**Kata Kunci : Otoritas; Penanggulangan; Bencana**

**Submisi : 4 Februari 2019**

## Pendahuluan

Rentetan bencana yang menimpa Indonesia, telah membangun kesadaran mengenai kerentanan masyarakat dan rapuhnya masyarakat akan bencana, bahwa sikap reaktif dan pendekatan represif yang dilakukan selama ini sudah tidak memadai, dibutuhkan pengembangan sikap baru yang lebih proaktif, komprehensif, dan fundamental dalam menyikapi persoalan bencana,

Kondisi tersebut, kemudian mendorong pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan perspektif untuk membangun ketahanan (resilience) masyarakat menghadapi bencana, kebijakan ini selain merupakan bentuk kewajiban dan tanggung jawab atas amanat konstitusi yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

tumpah darah Indonesia, juga merupakan jawaban atas hak masyarakat untuk mendapatkan perlindungan.

Untuk mengurus hal tersebut, maka dibentuk kelembagaan BNPB di tingkat Pusat dan BPBD di tingkat daerah, sesuai tatanan sistem pemerintahan Republik Indonesia yang tersusun dalam stratifikasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam pasal 18 ayat 2 hasil amandemen ke II disebutkan “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pembagian urusan tersebut kemudian terjabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam 3 (tiga) klasifikasi yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Salah satu urusan konkuren yang bersifat wajib sebagai pelayanan dasar ialah urusan perlindungan masyarakat sebagaimana Pasal 12 bahwa “(1). Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dijelaskan dalam Lampiran bahwa “Urusan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; terdiri atas sub urusan Ketentraman dan ketertiban Umum, Bencana dan Kebakaran.”

Salah satu pemerintah daerah yang segera merespon pendirian kelembagaan penanggulangan bencana daerah ialah Pemerintah Daerah Kota Palu, dimana melalui Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, dan tercatat sebagai BPBD kelima di Indonesia, pembentukan BPBD di Kota Palu juga dilatar-belakangi oleh beberapa pertimbangan :

1. Inisiasi pemimpin daerah (Walikota Palu) yang melihat dan terlibat secara langsung dalam bencana kemanusiaan di Aceh tahun 2004.
2. Tingginya potensi bencana alam Kota Palu yang ditunjukkan dengan Sejarah Tsunami pada tahun 1927 (Wilayah Besusu-talise) dan 1968 (wilayah Mamboro), dan
3. Letak geografis Kota Palu yang berada tepat di atas Jalur Sesar Geser Regional Palu-Koro dan riwayat kebencanaan peristiwa Tanah Runtuh (Bencana Longsor).

Terbentuknya kelembagaan BPBD Kota Palu, dengan ekspektasi

mengembangkan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi penanggulangan bencana di Kota Palu yang sesuai dengan kondisi dan potensi bencana di wilayah Kota Palu, sehingga pada gilirannya akan berimplikasi terhadap operasi penanggulangan bencana yang efektif, efisien dan berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Bab III tentang tanggung jawab dan wewenang Pasal 5 termuat bahwa “Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana” (UU 24 tahun 2007). Selanjutnya untuk melaksanakan tanggung-jawab dan wewenang yang menjadi tanggung jawab daerah dalam penanggulangan bencana, maka pada Bab IV kelembagaan dari Undang Undang 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, khususnya Bagian Kedua tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah, pasal 18, tercantum: “ (1). Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. (2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas : b. badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.”

Hal ini menunjukkan bahwa pendirian BPBD di tingkat daerah merupakan amanat dari Undang Undang.

Untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) penanggulangan bencana, maka kelembagaan BPBD kemudian mendapatkan otoritas atau kewenangan sebagai dasar pelaksanaan, menurut J.B.J.B Ten Berger yang dikutip oleh Ni'Matul Huda mengklasifikasi otoritas sebagai legitimate power (kekuasaan yang

terlegitimasi), menyatakan bahwa “dikenal ada tiga macam sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat” (Ni'matul Huda, 2016) hal ini menunjukkan bahwa kewenangan BPBD terbagi atas 3 jenis yakni kewenangan yang bersumber dari undang undang secara langsung bersifat asli (atribusi) maupun turunan (delegasi dan mandat).

Hal ini menunjukkan, bahwa dengan terbentuknya kelembagaan BNPB ditingkat pusat dan BPBD ditingkat daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, maka kewenangan penanggulangan bencana yang selama ini diurus oleh kementerian/lembaga seyogyanya dilimpahkan kepada BNPB/BPBD, sebab dalam kewenangan berlaku asas hukum khususnya hirarki ketiga menurut Harjono bahwa “Asas yang khusus mengesampingkan asas yang umum (*lex specialis derogate legi generale*)” (Ni'matul Huda, 2016). sehingga berdasarkan asas tersebut kewenangan penanggulangan bencana seyogyanya menjadi otoritas kelembagaan BNPB/BPBD.

Namun realita menunjukkan, bahwa meskipun telah terbentuk kelembagaan BNPB ditingkat pusat dan BPBD ditingkat daerah, namun sub urusan penanggulangan bencana belum sepenuhnya menjadi otoritas sepenuhnya, hal ini ditunjukkan dengan fenomena-fenomena sebagai berikut.

Dalam penanganan bencana akibat ulah manusia (bencana sosial) sebagian kewenangan masih ditangani oleh masing-masing sektor, hal ini terlihat pada Sub Urusan Kebakaran dan konflik menjadi urusan Kementerian Dalam Negeri, yang dalam pelaksanaannya di tingkat kabupaten dan Kota ditangani oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan, sub urusan perlindungan masyarakat oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan

Masyarakat untuk bencana sosial lainnya seperti Epidemii menjadi urusan Kementerian Kesehatan yang ditangani oleh Dinas Kesehatan Kota Palu di tingkat kota, demikian pula dengan Bencana akibat alam seperti Kebakaran Hutan dan Lahan ditangani oleh Dinas Badan Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Palu.

Fenomena lainnya terlihat pada tahap pra bencana fase pencegahan dan kesiapsiagaan terlihat program yang tumpang tindih seperti Program Desa Tangguh Bencana (DESTANA) dari BNPB, dimana untuk Kota Palu tahun 2015 kelurahan Baru dan Lolu Utara dan pengembangannya tahun 2017, namun terdapat juga program Kampung Siaga Bencana (KSB) dari Kementerian Sosial.

Pada fase tanggap darurat, yakni pada fenomena tumpah tindih terlihat dalam hal penanganan pengungsi selain ditangani oleh BPBD juga masih ditangani oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Palu, dan Dinas Kesehatan, demikian pula dengan kelembagaan Taruna Siaga Bencana (Tagana), masih dalam pembinaan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Palu.

Pada fase pasca bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi) masih ditangani sesuai sektor, sebagai contoh penanganan sungai dalam seluruh wilayah Kota Palu dibawah kewenangan Balai Wilayah Sungai III Sulawesi (Kementerian Pekerjaan Umum).

Paradigma baru lainnya sesuai amanat Undang Undang Penanggulangan Bencana bahwa kelembagaan BPBD memiliki 3 (tiga) fungsi yakni “a. fungsi koordinasi, b. komando; dan c. pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan,” (Ni'matul Huda, 2016).

Eksistensi BPBD sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi : “a. Prabencana, b. saat tanggap

darurat; dan c. pascabencana.” Namun dalam perspektif pejabat pemerintahan di daerah masih tertanam paradigma lama, bahwa bentuk kelembagaan BPBD yang berbentuk badan melekat fungsi koordinatif dan bukan fungsi pelaksana (selama ini berbentuk dinas), fenomena lain ialah rasa sungkan untuk melaksanakan fungsi komando, yang selama ini melekat pada lembaga keamanan dan ketertiban seperti TNI/POLRI.

Fenomena-fenomena di atas, mengindikasikan masih belum harmonisnya (*dispute*) peraturan perundang-undangan, tumpang tindihnya (*Overlapping*) kewenangan dalam penanggulangan bencana, bahwa dengan berdirinya BPBD sebagai institusi khusus yang menangani bencana, maka secara otomatis urusan yang selama ini diurus oleh lintas kementerian terkait kebencanaan tidak dapat dilakukan lagi, terlebih bahwa dalam rapat kerja Nasional Bapak Presiden Republik Indonesia tahun 2016, Hotel Bidakara, Jakarta menegaskan “1. Setiap kejadian bencana, merupakan tanggung jawab Bupati/Walikota, 2. Gubernur merapat untuk memberikan bantuan, 3. TNI dan POLRI dilibatkan dalam penanganan darurat, 4. Penanggulangan Bencana harus dilakukan sedini mungkin” (Pidato Presiden 24 Februari 2016), hal ini menunjukkan bahwa BPBD kabupaten/Kota sebagai penerima otoritas atribusi, delegasi dan mandat merupakan ujung tombak penanggulangan bencana di daerah kabupaten/kota, memiliki permasalahan terkait otoritas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Berdasarkan realitas sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji *Otoritas Penanggulangan Bencana* dengan mengambil lokus kajian di

*Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah kota Palu.*

Salah satu unsur terpenting dari Negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam Negara. Ajaran ‘pemisahan kekuasaan’ (*separation of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai Negara. prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu Negara. Menurut Marshall menyatakan, bahwa:

*“The phrase ‘separation of power’ is, however, one of the most condusing in the vocabuluary of political and constitutional thought. It has been used with varying implications by historians and political scientists.”* (ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan salah satu yang paling membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik) (Marshall, 1971).

Jadi Pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *checks and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintaham membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tidaknya, sehingga menurut Marshall “Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah *absolutism* (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau ditaktor ketika semua tercabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan

yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan (Marshall, 1971).

Dalam konteks kajian kekinian menurut pandangan Fukuyama “Negara harus diperkuat” (Fukuyama, 2005). Suatu Negara yang kuat ditandai oleh kemampuannya menjamin bahwa hukum dan kebijakan yang dilahirkannya ditaati oleh masyarakat, tanpa harus menebarkan ancaman, paksaan, dan kecemasan yang berlebihan. “Elemen pada dasar yang ada pada Negara yang kuat adalah otoritas yang efektif dan terlembaga” (Fukuyama, 2005).

Robert Bierstedt wewenang (*authority*) adalah “*institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan)” (Huda, 2016) jadi kekuasaan tidak hanya de facto menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai, sedang menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, bahwa Otoritas adalah “kekuasaan formal (*formal power*), yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapakan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya” Pemahaman yang ditangkap dari pengertian yang dikemukakan di atas bahwa otoritas ialah kekuasaan yang melekat pada lembaga yang menjadi pedoman bagi para pejabatnya untuk melaksanakan fungsi yang diemban oleh lembaga dalam bentuk perintah dan aturan-aturan, serta ekspektasi kepatuhan dari kebijakan tersebut.

Adapun cara kewenangan itu diberikan dan dijalankan organ pemerintah, menurut J.B.J.B Ten Berger dalam Ni’Matul Huda “dikenal ada tiga macam sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat” (Huda, 2016) Atribusi diartikan sebagai :

“Cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintah yang

ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintah lain; organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan - untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun membuat peraturan daerah.

Jadi atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ (lembaga/institusi) pemerintah, baik pembuat undang-undang itu bersifat asli (*originare wetgevers*) seperti MPR, DPR dan presiden di tingkat pusat, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota bersama gubernur dan walikota di tingkat daerah, Pemikiran ini sejalan dengan pernyataan Indroharto yang mengemukakan bahwa “atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator* (Indiharto, 1991).

Pengertian atribusi menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa “Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.”

Pada Bagian Keempat tentang Atribusi, Delegasi, dan Mandat disebutkan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila

- a. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- b. Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
- c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

Delegasi berasal dari bahasa Latin *delegare* yang artinya melimpahkan. (delegasi: pelimpahan membuat peraturan atau wewenang pemerintahan dan terkait dengan pertanggung jawaban, orang yang mendapat delegasi, berwenang atas nama sendiri dan melaksanakan kekuasaan sendiri). Delegasi menurut H.D. van Wijik/Willem Konijnenbelt adalah “pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain sehingga setelah wewenang diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi” (Huda, 2016).

J.B.J.M. Ten Berge (Huda, 2016) mendefinisikan mandat sebagai berikut;

“Mandat adalah suatu ‘perintah’ terhadap pegawai yang secara hierarkis merupakan bawahan untuk melaksanakan wewenang mengambil keputusan. Mandat kepada pegawai yang tidak memiliki hubungan hierarkis – seperti pegawai dari badan publik, dewan atau yayasan pemerintah yang berbeda – dapat dipertimbangkan, namun pemberian mandat seperti itu memerlukan persetujuan dari pihak yang diberi mandat.”

Menurut Solway (2004), tujuan pemerintah daerah dalam pengelolaan bencana meliputi hal-hal berikut ini:

- a. Mengidentifikasi orang dan wilayah yang rentan bencana dalam lingkup kabupaten
- b) Memastikan bahwa semua anggota masyarakat menyadari potensi dampak bencana alam,
- c) Membagikan saran dan panduan praktik yang baik kepada masyarakat untuk mitigasi bencana,
- d) Menjaga hubungan dengan para pejabat yang bertanggung jawab dalam perencanaan, kesehatan dan kesejahteraan,
- e) Memastikan bahwa anggota masyarakat menerima pelatihan first aid atau pertolongan pertama yang sesuai,
- f) Melaksanakan program pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui kegiatan yang bekerja sama dengan sekolah-sekolah setempat.
- g) Mengidentifikasi rute evakuasi dan lokasi tempat yang aman serta lokasi pengungsi.

### **Metode Penelitian**

Otoritas penanggulangan bencana, disajikan dengan metode “kualitatif bermakna yakni penyajian data yang disertai dengan pemberian makna dibalik data yang tampak“

Penelitian dilakukan di kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dan kuantitatif, sedang sumber data dalam penelitian meliputi data primer, dan data sekunder.

Untuk memperoleh hasil penelitian obyektif dengan dukungan data yang benar, maka dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data yang

meliputi observasi, Wawancara, dan dokumentasi.

Model analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini model yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman, Menurut Miles, Huberman dan Saldana di dalam analisis data kualitatif terdapat tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan:

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*) merujuk pada proses memilih, menyederhanakan, mengabstrakkan, dan atau mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan lapangan secara tertulis, transkrip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi-materi empiris lainnya.
2. Penyajian Data (*Data Display*) Penyajian data adalah hasil pengorganisasian, penyatuan dari informasi yang memungkinkan penyimpulan dan aksi.
3. Penarikan Kesimpulan (*Conclusions Drawing*) dan verifikasi. mulai dari mencatat keteraturan penjelasan, konfigurasi-koritifurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi.

### Hasil dan Pembahasan

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu terbentuk sejak tanggal 4 Bulan Juni Tahun 2009, memiliki tugas penyelenggaraan pemerintahan dibidang penanggulangan bencana yang mencakup tugas pencegahan, penanganan kondisi kedaruratan, rehabilitasi dan rekonstruksi serta tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan fungsi

1. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang meliputi usaha

pencegahan bencana, penanganan kedaruratan, kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi;

2. Melakukan koordinasi dengan SKPD dan instansi lainnya dalam kegiatan penanggulangan bencana;
3. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan berkoordinasi dengan perangkat daerah Kota Palu serta instansi sesuai ketentuan yang berlaku;
4. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana;
5. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanggulangan bencana;
6. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah secara berkala baik dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
7. Penyelenggaraan ketata-usahaan dan tata-laksana;
8. Mempertanggung-jawabkan sarana dan prasarana, keuangan, personil dalam pelaksanaan tugas penanggulangan bencana;
9. Melakukan pembinaan pada unit-unit yang membantu penyelenggaraan tugas penanggulangan bencana;
10. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai tupoksi.

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sebagai penjabaran dari kewenangan penanggulangan bencana di daerah, belum dilakukan penyesuaian struktur kelembagaan, kuantitas dan kualitas pegawai yang mumpuni.

Beranjak dari prespektif bahwa kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi,

sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan organisasi dapat tercapai. kewenangan atau otoritas adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.

Bahwa setiap kebijakan publik disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, baik yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat, jika kewenangan atribusi dilekatkan sebagai pembagian kekuasaan negara melalui peraturan perundang-undangan yang dapat diterjemahkan sebagai kewenangan asli, maka kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari atribusi atau bersifat turunan, Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan merupakan dasar dari kebijakan pengelolaan urusan pemerintahan seperti penanggulangan bencana yang diatributifkan maupun yang non atributif sehingga akan berjalan efisien dan efektif sesuai jenjang hirarki kelembagaan pengelola bencana.

Sesuai hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia sebagai sumber dan dasar dari otoritas, khususnya otoritas yang bersifat asli atau atribusi, menunjukkan bahwa dari 8 (delapan) Kali metamorphosis kelembagaan, kewenangan yang bersifat atribusi dimulai pada tahun 2005 dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2005, tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB), namun dalam regulasi ini belum secara jelas mencantumkan kewenangan penanggulangan bencana, sehingga Kewenangan penanggulangan bencana dalam bentuk atribusi baru termaktub secara jelas dalam Undang-Undang dimulai pada

tahun 2007 dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Kewenangan penanggulangan bencana dapat dilihat sebagai kewenangan atribusi dan sebagai kewenangan delegasi. Meskipun penulis cenderung menggunakan bahwa kewenangan penanggulangan bencana merupakan kewenangan atribusi dengan pertimbangan bahwa dalam Undang-Undang memuat amanat pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, yang dipertegas dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang meuat bahwa kewenangan atribusi ialah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Berikunya tentang Kewenangan penanggulangan Bencana apakah merupakan Hak semata atau merupakan bentuk kewajiban dan tanggung jawab atas kekuasaan, pemikiran bahwa kewenangan adalah hak semata menyebabkan dapat diterjemahkan bahwa dalam penanggulangan bencana sangat tergantung kepada kepala daerah apakah mau menggunakan haknya atau tidak, namun bila ditinjau dari pertimbangan bahwa dalam kekuasaan melekat kewajiban tanggung jawab, maka otoritas yang telah dilimpahkan seyogyanya dilaksanakan, sebab kewenangan merupakan dasar dari penjabaran tugas dan fungsi, sehingga bila kewenangan tidak dijalankan akan berimplikasi terhadap tidak berjalannya tugas dan fungsi dalam penanggulangan bencana.

Kelembagaan penanggulangan bencana yang terbentuk pada tahun 2007 menunjukkan bahwa sebagai lembaga ini terbentuk belakangan, sebab kelembagaan



yang mengurus penanggulangan bencana sebelumnya dalam bentuk Tim Koordinasi atau bersifat tugas tambahan dan bukan berbentuk organisasi perangkat daerah. hal ini sekaligus menyiratkan 2 (dua) hal sebagai berikut :

1. Bahwa kewenangan atribusi dalam penanggulangan bencana telah termuat dalam Undang Undang sebelumnya yang telah terbit lebih dahulu ada.
2. Urusan penanggulangan bencana telah diurus oleh lembaga lain baik bersifat tampung tantra maupun sebagai tugas tambahan.

Dari hasil perbandingan kewenangan penanggulangan bencana pemerintah bersifat nasional sedang kewenangan pemerintah daerah bersifat spesifik dengan termuatnya kata pada wilayahnya sebagaimana terlihat pada point a. dan g., Kewenangan Pemerintah Pusat bersifat perumusan kebijakan sedang kewenangan pemerintah daerah bersifat pengaturan hal ini terlihat pada point e tentang teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya, Kewenangan penentuan kebijakan kerja sama dari badan-badan atau pihak internasional dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak- pihak internasional lain, sedangkan kewenangan pemerintah daerah pada pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain, Kewenangan atribusi penanggulangan bencana pada pemerintah pusat yang tidak menjadi tanggung jawab daerah yakni Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah, Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah di atas menggunakan sesuai amanat Undang

Undang meliputi indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Belum adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang penetapan status darurat bencana berdasarkan indikator dari amanat Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana berimplikasi :

1. Wewenang dan tanggung jawab dalam penanggulangan bencana dititik beratkan pada kabuapetn/kota
2. Terdapat fenomena keengganan dan kekhawatiran dari pimpinan daerah untuk menetapkan status tanggap darurat karena berimplikasi terhadap penggunaan dana darurat, yang memiliki resistensi dalam penyalahgunaan wewenang, yang berdampak pada tidak tuntasnya permasalahan bencana, sebab model penanganan bencana cenderung bersifat pemberian bantuan/hibah saat tanggap darurat, belum dibarengi dengan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi yang bersifat antisipatif atau penyelesaian sampai ke penyebab bencana,

Dari data kejadian bencana menunjukkan bahwa dari 2 (kali) banjir bandang, 8 (delapan) kali banjir, 1 (satu) kali cuaca ekstrim, 2 (dua) kali Kebakaran hutan dan 30 (tiga puluh) kali gempa, hanya ditetapkan status tanggap darurat sebanyak 1 kali, seyogyanya banjir bandang Talise yang memiliki korban terparap terbesar dapat ditetapkan sebagai status tanggap darurat namun tidak dilakukan dengan pertimbangan hanya 1 (satu) kelurahan.

Identifikasi penelitian kemudian permasalahan otoritas penanggulangan dijabarkan dalam bentuk tabulasi definisi bencana sebagai berikut :

**Tabel 1 : Defenisi permasalahan otoritas PB**

Jenis Kewenangan		Kondisi Otoritas PB	Argumentatif Pedukung kondisi Otoritas PB Kota Palu
Atribusi	Penetapan kebijakan PB pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;	Belum jalan	1. Dokumen RPB belum jadi salah satu dok. acuan dalam RPJMD 2. Perbedaan Waktu Penyusunan
	pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan PB;	Belum jalan	1. Tidak ada kewajiban untuk dalam SP2N untuk mempedomani RPB, 2. Asumsi besarnya kebutuhan dana untuk pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi,
	pelaksanaan kebijakankerjasama dalam PB dengan provinsi dan kabupaten lainnya;	Belum jalan	Belum pernah dilakukan baik dengan pemerintah Propinsi maupun kabupaten sekitar dalam bentuk MoU dan LoI terkait kebencanaan.
	Pengaturanpenggunaanteknologi yg berpotensi sebagaisumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;	Sebagian telah berjalan	Inisiasi pembentukan Perda Nomor 6 tahun 2011 tentang Bangunan Gedung sebagai pedoman penerbitan Izin Mendirikan bangunan
	perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam dan dampak perubahan iklim	Sebagian telah berjalan	1. Dalam Perizinan, belum dipersyaratkan seperti Dokumen Analisis Risiko Bencana 2. Keterlibatan sebagai anggota Tim teknis lingkungan, BKPRD dan TKPRD. 3. Keberadaan TP-SDAPB di BPBD
	Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala kota.	Sudah Berjalan	1. Pengendalian pemanfaatn dana darurat/kontijensi 2. Penyaluran bantuan dari Propinsi, masyarakat dan orpol
Delegasi	Delegasi dari Walikota ke BPBD dalam dalam pengelolaan keuangan	Sudah berjalan	Penunjukan Pejabat Pengguna Anggaran, Penata-usahaan keuangan, bendahara pengeluaran dan Bendahara barang
	Delegasi dari BNPB untuk pengelolaan Dana BNPB		Satker, Pejabat Pembuat Komitmen dan Bendahara Pengeluaran
Mandat	Mandat terkait dengan fungsi komando dan koordinator pada saat tanggap darurat	Sudah Berjalan	1. BPBD yang bertanggung jawab penuh dalam pengelolaan dana darurat 2. Pengawasan pelaksanaan oleh instansi terkait atas dikoordinir oleh BPBD
	Diskresi kebijakan meliputi : 1. Proses Pengadaan barang dan Jasa	Sudah Berjalan	1. Waktu proses pengadaan barang dan jasa selama 28-45 hari 2. waktu proses pencairan 4-14 hari kerja sedang Masa Tanggap hanya 14 hari (7 hari tanggap + 7 hari Pemulihan)

Lanjutan Tabel 1.

	2. Proses pencairan Belanja Tidak langsung dana darurat	namun resisten	
--	---	----------------	--

Sumber : Rangkuman penjabaran kewenangan dalam Penanggulangan Bencana, 2017

Dari tabel defenisi permasalahan dalam otoritas penanggulangan bencana kemudia disusun alternatif (*Construct the alternatives*) sebagai berikut :

1. Otoritas atribusi penanggulangan bencana ada 2 (dua) otoritas yang belum berjalan yakni penetapan kebijakan yang selaras dengan kebijakan pembangunan daerah, dan pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur penanggulangan bencana, belum berjalannya otoritas ini disebabkan :

a. Dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti RPJPD, RPJMD, RKPD sebagai amanat dari Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional belum ada muatan untuk mempertimbangkan kebijakan penanggulangan bencana dan unsur unsur penanggulangan bencana dari pencegahan, kesiapsiagaan (mitigasi), Tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi namun menekankan pada visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah, untuk itu diperlukan upaya yang meliputi :

1) Memanfaatkan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2), sebagai celah untuk memasukkan kebijakan

penanggulangan bencana sebagai salah satu kebijakan pembangunan daerah.

2) Upaya lainnya ialah yang dapat dilakukan ialah menjamin terakomodirnya kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan daerah, melalui proses Pilkada, sebab kebijakan dan strategi dalam pembangunan daerah merupakan penjabaran dari tawaran visi dan misi saat proses pemilihan kepala daerah (pilkada), sehingga untuk memasukkan kebijakan penanggulangan bencana daerah ialah dalam proses Pilkada yakni pada saat penyampaian visi dan misi.

3) Pada bab 2 SP2N tentang asas dan tujuan tercantum bahwa pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Asas ini dapat digunakan sebagai celah untuk memnagjukan usulan penyempurnaan perangkat regulasi perencanaan pembangunan daerah seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun

- tentang Tahapan Tata cara Penyusunan, pengendalian dan evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan daerah, untuk mengakomodir kebijakan penanggulangan bencana sebagai salah satu kebijakan pembangunan daerah.
- b. Waktu penyusunan dokumen Rencana Penanggulangan Bencana RPB) yang tidak sinkron dengan waktu penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), akibat keterbatasan anggaran, dan dukungan pembiayaan penyusunan dokumen dari luar Pemerintah Daerah Kota Palu, dapat dilakukan upaya yang meliputi :
    - 1) Menganggarkan dalam APBD atau dengan mengupayakan sumber pembiayaan lainnya yang sah melalui anggaran SKPD Bappeda Kota Palu sehingga dokumen RPB memiliki substansi muatan yang sinkron dan selaras dengan RPJMD.
    - 2) Mengajukan usulan kepada BNPB untuk mewajibkan kepala daerah menetapkan RPB Kota Palu sebagai dokumen jangka menengah daerah dalam bidang penanggulangan bencana melalui regulasi Peraturan Walikota, berdasarkan amanah Undang Undang Nomor 24 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar pelaksanaan otoritas pemerintah Daerah.
  2. Otoritas atribusi ketiga yang belum dilaksanakan ialah otoritas kebijakan kerjasama dengan propinsi dan kabupaten yang ada berbatasan langsung dengan Kota Palu (kabupaten Sigi, Donggala dan Parigi Moutong), dapat dilakukan upaya :
    - a. identifikasi kebutuhan kerjasama dengan daerah sekitar, sebab terdapat kemungkinan perbedaan hal yang dikerjasamakan antara satu kabupaten dengan kabupaten lainnya dalam arti pelibatan OPD sektor terkait
    - b. Meminta fasilitasi pemerintah propinsi melalui BPBD Propinsi Sulawesi Tengah untuk membangun kerjasama antar daerah dalam bentuk Memory of Understanding (MoU) yang dijabarkan dalam bentuk Letter of Intent (Loi) dalam penanggulangan bencana sebagai contoh ialah pencegahan bencana banjir kiriman.
  3. Permasalahan otoritas pengaturan penggunaan teknologi yg berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya dan kewenangan dalam perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam dan dampak perubahan iklim diajukan alternatif ;
    - a. Persinggungan otoritas dengan organisasi perangkat daerah lainnya dalam menjalankan fungsi pelaksana penanggulangan bencana sebagai contoh ialah Penerbitan surat-surat perizinan dimana tidak dipersyaratkan dokumen yang menyatakan bahwa teknologi yang digunakan memiliki dampak terhadap masyarakat, dapat dilakukan melalui upaya :
      - 1) Memanfaatkan peran BPBD sebagai anggota tim teknis Lingkungan Hidup yang akan menghasilkan rekomendasi untuk menghindari dampak bencana sosial yang ditimbulkan khususnya Bencana gagal teknologi, atau

menggunakan payung hukum yang ada.

- 2) Mengajukan permohonan kepada BNPB, untuk mengeluarkan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan Dokumen Analisa Risiko Bencana untuk masuk dalam salah satu persyaratan dalam pengurusan Izin.

#### 4. Otoritas Mandat

- a. Otoritas mandat penanggulangan bencana, meskipun telah berjalan namun, penggunaan diskresi kebijakan dalam otoritas mandat pada saat tanggap darurat, berupa proses pencairan belanja tidak terduga khususnya Dana Darurat/Kontijensi memiliki resistensi bagi Badan Penanggulangan Bencana sebagai koordinator dan komando, dapat dilakukan upaya :

- 1) Penetapan Peraturan Walikota tentang mekanisme pengelolaan keuangan pada saat darurat bencana dengan berlandaskan Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,
- 2) Daerah menyiapkan Dana Siap Pakai (on Call) dalam struktur APBD Kota Palu sebagaimana yang dilakukan di beberapa daerah, dan kemudian menetapkan Peraturan Walikotanya Tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai Pada Status Keadaan Darurat,

- b. Diskresi kebijakan untuk pengadaan barang dan jasa sesuai Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010, termuat bahwa Pen-gadaan Barang/Jasa adalah keg-iatan untuk memperoleh Barang/ Jasa oleh

Kementerian/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebu-tuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk mem-peroleh Barang/Jasa, dengan mengurangi resistensi.

### Kesimpulan

Dari hasil pembahasan yang dikemukakan pada bab sebelumnya, maka ditarik simpulan sebagai berikut :

1. Sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan otoritas yang bersifat atribusi dalam penanggulangan bencana sejak tahun 2005 dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2005 tentang BAKORNAS-PB, namun baru tercantum secara jelas sejak tahun 2008 dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, meskipun secara kelembagaan telah berdiri sejak jaman kemerdekaan dan telah 8 (delapan) kali mengalami metamorfosis, yang berimplikasi persinggungan kewenangan dengan Undang Undang yang lebih dahulu terbentuk.
2. Hasil penelitian menunjukkan bahwa otoritas penanggulangan bencana yang diselenggarakan oleh BPBD terdapat 3 (tiga) jenis kewenangan yakni atribusi, delagasi dan mandat, dimana dari 6 (enam) otoritas atribusi BPBD Kota Palu baik yang bersumber dari Undang-Undang maupun Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana terdapat 3 (tiga) otoritas yang belum dilaksanakan yakni kewenangan penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada

wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah, kewenangan pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan kewenangan pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain, sebanyak 1 kewenangan yang baru sebagian dijalankan yakni kewenangan perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam dan dampak perubahan iklim; sedang kewenangan yang sudah berjalan yakni kewenangan pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala kota, demikian pula dengan kewenangan delegasi baik pengelolaan keuangan yang bersumber dari APBD maupun APBN serta kewenangan yang bersifat mandat yang dijalankan pada saat tanggap darurat.

3. Dalam masa tanggap darurat dilakukan kewenangan yang sifatnya diskresi dalam proses pencairan dana maupun proses pengadaan barang dan jasa yang menimbulkan resistensi bagi BPBD Kota Palu.

### Daftar Pustaka

- Abdul A'la Al-Maududi, 1998, *Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerintahan Islam*, Mizan, Bandung, Cetakan VII,
- Anggara, Sahya. 2014. *Kebijakan Publik*. CV. Pustaka Setia, Bandung
- Bardach, Eugene, 2012, *A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* Fourth Edition, CQ Press, an Imprint of SAGE Publications, United Kingdoms.
- Bevaola Kusumasari, 2014, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintahan Lokal*, Gava Media, Yogyakarta.
- Dunn, William, 2013, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Marshall, Geoffrey, 1971, *Constitutional Theory*, oxford University Press, London,
- Moran, Michael, Rein Martin and Goodin E. Robert, 2015, *Handbook Kebijakan Publik*, Nusa Media Bandung.
- Dwinyanto, Agus, 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik (Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Gava Media, Yogyakarta.
- Dwinyanto, Agus, 2012, *Manajemen Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Etridge, E Marcus and Handelman, Howard, 2016, *Politik dalam Dunia Yang Berubah*, Nusa Media Bandung.
- Fischer, Frank, Miller J. Gerand and Sidney S. Mara, 2015, *Handbook Analisis Kebijakan Publik*, Nusa Media Bandung.
- Fukuyama, Francis 2001, *The End Of History And The Last Man, Kemenangan Kapitalisme Dan Demokrasi Liberal* diterjemahkan Moh. Husein Amrullah, , Penerbit, Qalam, Yogyakarta.
- Fukuyama, Francis 2005, *State Building: Governance and World Order in the 21 Century. Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Diterjemahkan oleh A. Zaim Rafiqi, , kerjasama Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta, Freedom Institute, dan PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

- Handayani, Soewarno, 1990, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Masagung, Jakarta
- Huda, Ni'matul, 2016, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, FH UH Press, Yogyakarta.
- Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang Undang tentang Peradilan tata usaha negara*, Sinar harapan Jakarta.
- Kencana, Inu, 2015, *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta
- Magnis, Franz-Suseno, Etika. 1999. *Politik: prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta,
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook Edisi Ketiga*. Sage Publications: Inc
- Miriam Budiardjo, 1989, *Dasar-dasar ilmu politik*, Gramedia, Jakarta,
- Nugroho, Riant, 2011, Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manajemen Kebijakan, Elex Media Komputindo, Jakarta**
- Parsons, Wayne, 2015, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (cetakan kelima), kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga Balai Pustaka, Jakarta.
- Solichin Abdul Wahab, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Universitas Muhammadiyah Malang Press, Malang.
- Sugiyono, 2015, *Metode Penelitian dan Pengembangan*, Alfabeta, Bandung.
- Winarno, Budi, 2012, *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*, Buku Seru, Yogyakarta.
- Winamo, Budi , 2008, ***Kebijakan Publik - Teori dan Proses***, PT. Buku Kita, Jakarta
- Weis, Carol H, 1972. *Evaluation Research : Methods for Assesing Program Effectiveness*, Prentice Hall, New Jersey
- Zainuddin, A. Rahman *Kekuasaan Dan Negara Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta