

DISERTASI

**PENGGUNAAN DISKRESI OLEH KEPALA DAERAH PADA
PENANGGULANGAN BENCANA ALAM**

***USE OF DISCRETION POLICIES BY LOCAL HEADS IN
NATURAL DISASTER MANAGEMENT***



**KASMAN LASSA
B013191019**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**PENGGUNAAN DISKRESI OLEH KEPALA DAERAH PADA
PENANGGULANGAN BENCANA ALAM**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

KASMAN LASSA

B013191019

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

DISERTASI

**PENGGUNAAN DISKRESI OLEH KEPALA DAERAH
PADA PENANGGULANGAN BENCANA ALAM**

Disusun dan diajukan oleh:

KASMAN LASSA
B013191019

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal 9 Desember 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,


Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 195404201981031003

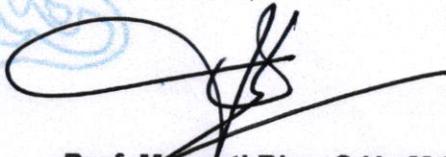
Co. Promotor,


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032003

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Co. Promotor,


Prof. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032003



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **KASMAN LASSA**
NIM : B013191019
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S3

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **Penggunaan Diskresi Oleh Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam.**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 09 Desember 2021

Yang Menyatakan,



(**KASMAN LASSA**)

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin, puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, atas selesainya karya Disertasi ini setelah melalui proses pembimbingan dan penelitian. Peneliti menyadari bahwa seluruh rangkaian proses ini dapat terselesaikan semata-mata karena kehendak dan ridha dari-Nya melalui keterlibatan banyak pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu dan turut mengantar penyelesaian karya disertasi untuk selanjutnya akan dipertahankan di hadapan tim penguji pada tahap ujian promosi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS. selaku promotor yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan peneliti, yang dimulai sejak peneliti mengikuti test masuk Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. Penghargaan dan rasa hormat yang mendalam penulis ucapkan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum dan Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si selaku Ko-Promotor yang selama proses bimbingan sangat bijak dan arif memberikan koreksi dan pencerahan untuk penyelesaian karya disertasi ini. Ucapan yang sama peneliti sampaikan kepada tim penguji masing-masing yang amat terpelajar Prof. Dr. Syamsul

Bachri, SH., MS, Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum, Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si, Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH, Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., M.Hum, Dr. Muh. Hasrul, SH., MH, M.A.P. dan Dr. Sulbadana, SH., MH yang banyak memberi saran dan kritikan yang konstruktif.

Sebagai sebuah proses, karya disertasi ini lahir dari pergulatan panjang penulis dalam mengikuti studi doktoral di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Rangkaian proses tersebut dapat diselesaikan atas bantuan dan bimbingan banyak pihak, terutama seluruh dosen pengasuh mata kuliah yang banyak mewarnai pikiran akademik peneliti. Olehnya, peneliti mengucapkan terima kasih yang mendalam dan mendoakan semoga ilmu yang diajarkan tercatat sebagai kebajikan dan amal jariyah di sisi Allah SWT.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang tinggi penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum selaku Dekan dan seluruh pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan mensupport peneliti dalam proses studi. Ucapan terima kasih yang sama, penulis sampaikan pula kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si selaku Ketua Prodi S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan bimbingannya. Kepada seluruh staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, peneliti mengucapkan terima kasih yang mendalam atas pelayanan dan segala bantuannya. Kepada Direktur dan segenap pimpinan PPs Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf, peneliti menyampaikan

terima kasih dan penghargaan yang tinggi atas segala bantuan dan pelayanan yang diberikan sejak peneliti melamar sebagai mahasiswa hingga pada tahap akhir penyelesaian studi.

Penghargaan dan ucapan terima kasih secara khusus peneliti sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS, Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum, Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si dan Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH. yang telah membimbing peneliti sampai pada tahap penyusunan draft Proposal Disertasi. Peneliti sadari bahwa apa yang peneliti hasilkan hingga saat ini tidak terlepas dari peran dan arahnya selaku promotor dan ko-promotor saat itu.

Penghargaan yang mendalam dan rasa terima kasih yang tulus, peneliti sampaikan kepada yang amat terpelajar Dwia Aries Tina Pulubuhu selaku Rektor Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan fasilitas yang diberikan. Demikian pula ucapan yang sama peneliti haturkan kepada seluruh pimpinan dan segenap staf administrasi Universitas Hasanuddin.

Penghargaan yang setinggi-tingginya juga saya sampaikan kepada Gubernur Sulawesi Tengah, Bupati Parigi Moutong, Walikota Palu dan Bupati Sigi sebagai tempat penulis melakukan penelitian terkait dengan judul disertasi ini.

Ucapan terima kasih tidak lupa pula penulis sampaikan kepada Dr. Sulbadana, SH.MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu yang telah memfasilitasi penulis sehingga dapat menempuh studi Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Demikian

juga penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Surahman, SH., MH. dan Dr. Asri Lasatu, SH.MH. selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu yang telah banyak memberikan sumbangan pemikiran dan koreksi dalam penulisan disertasi ini.

Permohonan maaf dan sujudku kepada kedua orang tuaku, Lassa Rusagau Delatope Limpobanava (Alm) dan Hj. Kastiah Tanasa Pimpilemba (Almh) yang telah melahirkan, membesarkan, dan mendidik saya dengan penuh cinta dan kasih sayang serta pengorbanan yang tak terhingga. Kepada saudaraku Daetalabu Lassa Rusagau Limpobanava, Udin Lassa Rusagau Limpobanava, Ahmad Lassa Rusagau Limpobanava, Asia Lassa Rusagau Limpobanava (Almh), Hikmah Lassa Rusagau Limpobanava dan Delatope Lassa Rusagau Limpobanava (Alm). Terima kasih atas doa dan bantuan yang tiada hentinya untuk kesuksesan peneliti dalam menempuh pendidikan sejak dari SD hingga saat ini.

Kepada ketiga pujaan hatiku Rick Syekh Alief Saputra, SH., MH., Widya Castrena LRTP Dharma Sidha, S.Ip., M.Ap, dan dr. Hajar Anna Trie Rezkitia peluk ciumku dan permohonan maaf atas waktu, kebersamaan, dan kasih sayangku yang sempat berkurang selama saya menempuh pendidikan.

Akhirnya, kepada istri tercinta Hj. Indotang Kasman Lassa, G.T. Pimpilembah, S.Sos., M.Ap, terima kasih yang tak terhingga atas kebahagiaan yang kau berikan serta kesetiaan yang kau persembahkan selama menjadi pendamping hidupku. Teristimewa pengertian, pengorbanan, kesabaran, spirit serta doa yang senantiasa kau panjatkan kehadirat-Nya,

sehingga diriku menjadi pribadi yang kokoh dalam menjalani masa studi hingga saat ini. Semoga seluruh pengorbanan dan doamu membawa berkah dalam keluarga kecil kita, sekaligus sebagai spirit dalam mempertahankan kebahagiaan dan kebersamaan hingga maut memisahkan. Amin ya rabbal alamin.

Makassar, 9 Desember 2021

KASMAN LASSA

ABSTRAK

KASMAN LASSA, *Penggunaan Diskresi Oleh Kepala Daerah Pada Penanggulangan Bencana Alam*, (dibimbing oleh **Syamsul Bachri**, **Farida Patittingi** dan **Marwati Riza**).

Penelitian ini bertujuan 1) untuk menjelaskan dan menganalisis instrumen hukum kewenangan diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah, 2) Untuk menjelaskan dan menganalisis koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam, 3) Untuk menganalisis dan menemukan optimalisasi pengaturan sarana hukum diskresi dalam menjalankan kewenangan yang ideal ke depannya

Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan undang-undang (State Approach), pendekatan kasus (case approach), pendekatan komparatif (comparative approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Interpretasi analisis data menggunakan ruang lingkup deskriptif masalah.

Hasil penelitian menunjukkan 1) Instrumen hukum diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah perlu dibuat dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan prosedur penggunaan diskresi yang diatur pada Pasal 26 dan Pasal 27 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan justru Kepala Daerah harus diberikan kewenangan yang luas dalam penanggulangan bencana alam agar tidak terjadi stagnasi pemerintahan akibat terjadinya bencana alam, 2) Koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam selama ini masih belum optimal. Olehnya perlu dilakukan optimalisasi koordinasi antar kelembagaan pusat maupun daerah serta antar departemen dan instansi lainnya maupun antar lembaga sosial kemasyarakatan terkait penanggulangan bencana alam, 3) Optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi yang ideal oleh kepala daerah agar diberikan kewenangan yang luas dalam penanggulangan bencana alam sehingga tidak terjadi stagnasi pemerintahan akibat bencana alam di daerah dengan tetap berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) serta penggunaan kewenangan diskresi oleh kepala daerah pada penanggulangan bencana alam demi kepentingan umum tidak dapat dipidanakan oleh Aparat Penegak Hukum.

Kata Kunci : Diskresi, Bencana Alam dan Kepala Daerah

ABSTRACT

KASMAN LASSA, *Use of Discretion Policies by Local Heads in Natural Disaster Management*. Supervised by **Syamsul Bachri**, **Farida Patittingi**, and **Marwati Riza**.

This study aims 1) to explain and analyze the legal instrument of the regional head's discretionary authority as a legal tool in natural disaster management in the region, 2) to explain and analyze inter-institutional coordination in natural disaster management, 3) to analyze and find the optimization of the regulation of discretionary legal facilities. in carrying out the ideal authority in the future

The method used is normative legal research and empirical legal research using a statutory approach (State Approach), case approach (case approach), comparative approach (comparative approach) and conceptual approach (conceptual approach). Interpretation of data analysis used descriptive scope of the problem.

The results of the research show 1) The legal instrument of the Regional Head's discretion as a legal tool in dealing with natural disasters in the region needs to be made in the form of a Regional Head Decree, especially related to the provisions on the procedure for using discretion as regulated in Article 26 and Article 27 of Law Number 30 of 2014 concerning Administration. The government, and even regional heads, should be given broad authority in natural disaster management so that government stagnation does not occur due to natural disasters. 2) Coordination between institutions in natural disaster management is still not optimal. Therefore, it is necessary to optimize coordination between central and regional institutions as well as between departments and other agencies as well as between social and community institutions related to natural disaster management, 3) Optimizing the ideal discretionary authority arrangement by regional heads so that they are given broad authority in natural disaster management so that there is no stagnation. Government due to natural disasters in the regions by still being guided by the General Principles of Good Governance (AAUPB) and the use of discretionary authority by regional heads in natural disaster management for the public interest cannot be criminalized by Law Enforcement Officials.

Keywords : Discretion, Natural Disasters, and Regional Head

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	ii
PRAKATA.....	iii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR BAGAN.....	xiv
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian	13
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Negara Hukum.....	15
B. Teori Kebijakan.....	20
C. Teori Otonomi Daerah	24
D. Teori Kewenangan.....	29

E. Konsep Diskresi.....	33
1. Pengertian Diskresi	33
2. Jenis dan Bentuk Diskresi	44
3. Batasan dan Ruang Lingkup Diskresi	46
4. Urgensi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.	49
5. Dasar Hukum dan Asas-Asas Umum Diskresi.....	51
6. Tujuan dan Syarat Penerapan Diskresi	59
F. Landasan, Asas dan Tujuan Penanggulangan Bencana.....	67
G. Badan Nasional Penanggulangan Bencana	68
H. Badan Penanggulangan Bencana Daerah	70
I. Tanggung Jawab dan Wewenang Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana.....	72
J. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	79
1. Pengertian	79
2. Pra Bencana.....	83
3. Saat Tanggap Darurat	86
4. Pasca Bencana	88
K. Kerangka Pikir	89
L. Definisi Operasional.....	92

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	97
B. Pendekatan Penelitian	97
C. Daerah Penelitian	98
D. Jenis dan Sumber Hukum.....	99

E. Teknis Analisis Hukum.....	99
-------------------------------	----

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Diskresi Dalam Bentuk Keputusan (<i>Beschiking</i>) yang Diterbitkan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah Kota Palu, Pemerintah Kabupaten Sigi, Pemerintah Kabupaten Donggala dan Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong (PADAGIMO) pada Penanggulangan Bencana Alam.....	101
1. Diskresi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah.....	101
2. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kota Palu pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palu	108
3. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Donggala pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	119
4. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Sigi pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.....	192
5. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	218
B. Koordinasi Antar Kelembagaan Dalam Penanggulangan Bencana Alam	230
C. Optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi Kepala Daerah yang ideal.....	246
1. Prosedur Penggunaan Diskresi pada Kejadian Bencana Alam yang Berpotensi Membebani Keuangan Negara	273
2. Fungsi Preventif, Represif dan Kuratif dalam Diskresi pada Penanggulangan Bencana Alam.....	278

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	286
B. Saran	287

DAFTAR PUSTAKA.....	288
----------------------------	------------

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Data Pengungsi Bencana Alam di Kabupaten Donggala	135
2. Realisasi Santunan Duka Korban Bencana Alam di Kabupaten Donggala.....	136
3. Situasi Bencana	235
4. Bentuk Komunikasi dan Informasi Bencana pada Siklus Manajemen Bencana.....	241

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Bagan Kerangka Pikir.....	91
2. Alur Dana Bantuan Stimulan	134
3. Diagram Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	237
4. Optimalisasi Diskresi	267
5. Parameter Penggunaan Diskresi	271

DAFTAR SINGKATAN

1. UUD NRI = Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
2. PADAGIMO = Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong
3. BNPB = Badan Nasional Penanggulangan Bencana
4. BPBD = Badan Penanggulangan Bencana Daerah
5. Permendagri = Peraturan Menteri Dalam Negeri
6. PP = Peraturan Pemerintah
7. Perpres = Peraturan Presiden
8. RPJP = Rencana Pembangunan Jangka Panjang
9. RPJM = Rencana Pembangunan Jangka Menengah
10. RKP = Rencana Kerja Pemerintah
11. DIPA = Daftar Isian Pelaksana Anggaran
12. PERPPU = Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
13. AAUPB = Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik
14. KKN = Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
15. DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
16. SPM = Standar Pelayanan Minimal
17. NSPK = Norma Standar Prosedur dan Kriteria
18. ISDR = *International Strategy for Disaster Reduction*
19. SOP = Standar Operasional Prosedur
20. PROTAP = Prosedur Tetap
21. TRS = Tim Reaksi Cepat
22. APIP = Aparat Pengawasan Internal Pemerintah
23. KTUN = Keputusan Tata Usaha Negara

24. APBN = Anggaran Pendapatan Belanja Negara
25. APBD = Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
26. DSP = Dana Siap Pakai
27. BTT = Belanja Tidak Terduga
28. PUPR = Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
29. NGO = Non Governmental Organization
30. OPD = Organisasi Perangkat Daerah
31. RKB = Rencana Kebutuhan Belanja
32. JITUPASNA = Pengkajian Kebutuhan Pascabencana
33. RTG = Rumah Tahan Gempa
34. PA = Pengguna Anggaran
35. PPA = Pembantu Pengguna Anggaran
36. KPA = Kuasa Pengguna Anggaran
37. PPK = Pejabat Pembuat Komitmen
38. PPTK = Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
39. TPN = Tim Pendamping Nasional
40. TPM = Tim Pendamping Masyarakat
41. TPD = Tim Pendamping Desa
42. TPP = Tim Pendukung Pembangunan
43. TP4D = Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan Daerah
44. BP = Bendahara Pengeluaran
45. BPP = Bendahara Pengeluaran Pembantu
46. TP4 = Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan
47. TAPD = Tim Anggaran Pemerintah Daerah

- 48. P4MP = Percepatan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Masyarakat Pascabencana
- 49. GBPP = Garis Besar Pokok Pembelajaran
- 50. BNBA = *By Name by Adress*
- 51. BPKAD = Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
- 52. RRB = Rumah Rusak Berat
- 53. SP3 = Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan
- 54. RRS = Rumah Rusak Sedang
- 55. RRR = Rumah Rusak Ringan
- 56. RAB = Rencana Anggaran Biaya
- 57. LPJ = Laporan Pertanggungjawaban
- 58. SKPDB = Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana
- 59. DVI = Disaster Victim Investigation
- 60. RAN PRB = Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana alam selama ini selalu dipandang sebagai *forcemajeur* yaitu sesuatu hal yang berada di luar kontrol manusia, oleh karena itu, untuk meminimalisir terjadinya korban akibat bencana diperlukan kesadaran dan kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kesadaran dan kesiapan menghadapi bencana ini idealnya sudah dimiliki oleh masyarakat melalui kearifan lokal daerah setempat, karena mengingat wilayah Indonesia merupakan daerah yang mempunyai risiko terhadap bencana.

Bencana alam merupakan sebuah keniscayaan yang mengiringi kehidupan umat manusia. Bencana alam tidak dapat dihindarkan, tetapi setidaknya dapat diupayakan agar risiko serta dampak yang ditimbulkan tidak menimbulkan banyak kerugian, baik korban jiwa maupun kerugian materiil dan non-materiil. Oleh karena menyangkut kepentingan dan keselamatan masyarakat luas, kehadiran negara dalam tindakan penanggulangan mutlak diperlukan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya di singkat UUD NRI 1945) pada Alinea Ke IV mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Sehingga penanggulangan bencana merupakan salah satu pengimplementasian terhadap terwujudnya tanggung jawab Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi setiap warga negara.

Sulawesi Tengah adalah daerah rawan bencana yang merupakan jalur patahan gempa Palu-Koro, sehingga sering terjadinya bencana yang mengakibatkan banyak kerugian. Sebagaimana terjadinya gempa bumi, tsunami dan likuifaksi pada tanggal 28 September 2018 secara bersamaan melanda wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong (disingkat PADAGIMO) serta daerah sekitarnya, yang mengakibatkan jumlah korban jiwa kurang lebih 4.340 orang. Namun, jumlah pasti korban meninggal dunia, mungkin tidak akan diketahui mengingat sejumlah daerah permukiman tersapu tsunami dan likuifaksi sehingga mengubur banyak orang. Pada saat itu sebagian besar penduduk sedang sibuk mempersiapkan dan mengikuti festival di pantai Talise untuk merayakan hari ulang tahun Kota Palu, yang oleh pemerintah Kota Palu disebut "*Palu Nomoni*".²

¹ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

² Laporan Gubernur Sulawesi Tengah Terkait Percepatan Pemulihan Dampak Bencana Alam Gempa Bumi, Tsunami, Dan Likuifaksi. Palu, Sulawesi Tengah 2018

Pada saat itu, pemerintahan di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah khususnya di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong seluruh kegiatan pemerintahan tidak dapat berjalan, seluruh akses komunikasi dan komunikasi juga terputus demikian juga penerangan listrik tidak dapat menerangi wilayah tersebut sehingga pada saat kejadian tanggap darurat terjadi situasi yang luar biasa dan mayat bergelimpangan di mana-mana. Akses masuk jalan poros dari arah Makassar, Manado maupun arah udara dan laut juga putus secara total kecuali pesawat militer dan kapal dari angkatan laut.

Pada hari pertama masyarakat terdampak sudah mulai merasakan kelaparan, dan pada hari kedua sudah mulai melakukan penjarahan di mana-mana untuk sekedar mempertahankan hidup sambil mengurus mayat yang masih bergelimpangan. Untuk menghubungi keluarga dan handai tolan di daerah lain tidak dapat dilakukan karena akses informasi komunikasi terputus total. Jaringan air PDAM juga hancur total, maka keadaan pada saat itu sangat mencekam dan hukum menjadi lumpuh.

Kepala daerah selaku penanggung jawab pemerintahan di wilayahnya harus segera mengambil tindakan cepat dan tepat untuk membantu menyelamatkan warganya dari kelaparan dan tindakan anarkis lainnya yang sudah mulai terjadi di mana-mana seperti penjarahan toko, bangunan, dan swalayan demi untuk mengatasi kelaparan, maka pada saat itu kepala daerah di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah khususnya di wilayah Kota Palu,

Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong segera mengambil tindakan konkret antara lain :

Keputusan tentang penetapan status tanggap darurat bencana gempa bumi dan tsunami, yang diikuti dengan keputusan pembentukan aktivasi pos komando tanggap darurat bencana; keputusan penetapan perpanjangan status tanggap darurat gempa bumi dan tsunami; keputusan penetapan perpanjangan pembentukan dan aktivasi pos komando tanggap darurat bencana; keputusan penetapan jumlah pengungsi yang terdampak bencana gempa bumi dan tsunami serta likuifaksi; keputusan penetapan jumlah korban meninggal dan jumlah korban yang hilang akibat bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi; keputusan penetapan status transisi darurat ke pemulihan bencana gempa bumi dan tsunami serta likuifaksi; keputusan penetapan validasi data kondisi rumah terdampak bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi tahun 2018.

Pola penanggulangan bencana di daerah mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tersebut dinyatakan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi³ :

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana alam.

³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, hlm. 8

Sedangkan dalam Pasal 9 Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi⁴ :

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang menjadi tanggung jawabnya membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Hal tersebut diatur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB) Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 48 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD yang diikuti beberapa aturan pelaksana terkait, yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23

⁴ *Ibid.*

tahun 2008 tentang peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah.

Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, sedangkan pada ayat (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁵ Selanjutnya pada Pasal 1 butir (8) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yang mengatur sebagai berikut : Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Pada Pasal 13 ayat (4), kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :⁷

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamanatkan pada Pasal 35 dan Pasal 36

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat (1)

⁶ Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 butir (8)

⁷ *Ibid.* Pasal 13 ayat (4)

agar setiap daerah dalam upaya penanggulangan bencana, mempunyai perencanaan penanggulangan bencana. Secara lebih rinci disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana membagi Tanggung Jawab dan wewenang dalam 2 (Dua) Tingkatan yaitu Tanggung Jawab dan Wewenang Pemerintah, dan Tanggung Jawab dan Wewenang Pemerintah Daerah, yang dimaksud Pemerintah sesuai ketentuan umum Pasal 1 Ayat (23) adalah Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang Kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (24) disebutkan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota, atau Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.⁸

Tanggung jawab serta kewenangan pemerintah daerah memegang peran dalam sistem penanggulangan bencana. Peran tersebut meliputi 5 (lima) aspek sebagai berikut :

1. Aspek legislasi, dimana pemerintah daerah diharuskan membuat :
Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana; Peraturan Daerah tentang Pembentukan BPBD; pedoman teknis standar kebutuhan

⁸ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

minimum penanganan bencana; prosedur tetap; prosedur operasi; serta peraturan lainnya.

2. Aspek kelembagaan, dimana pemerintah daerah harus : membentuk BPBD; menyiapkan personil profesional ahli; menyiapkan prasarana dan sarana peralatan serta logistik; dan mendirikan pusat pengendali operasi serta pusat data, informasi dan komunikasi.
3. Aspek perencanaan, dimana pemerintah daerah harus : memasukkan penanggulangan bencana dalam Rencana Pembangunan (RPJP, RPJM dan RKP Daerah); membuat perencanaan penanggulangan bencana; membuat rencana penanggulangan bencana; membuat rencana kontijensi; membuat rencana operasi darurat; membuat rencana pemulihan; serta memadukan rencana penanggulangan bencana dengan rencana tata ruang wilayah.
4. Aspek pendanaan, dimana pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk : dana rutin dan operasional melalui Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA); dana kontijensi dan siap pakai untuk tanggap darurat; dana pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi; serta menggalang dan mengawasi pengumpulan dana yang berasal dari masyarakat
5. Aspek pengembangan kapasitas, yang meliputi : pengembangan SDM melalui pendidikan, baik formal, informal, maupun non formal; pelatihan (manajerial dan teknis) serta latihan (drill, simulasi dan gladi); pengembangan kelembagaan berupa pusat operasi pusat data dan

media center; dan pengembangan infrastruktur berupa peralatan informatika dan komunikasi.

Kelima aspek peran pemerintah daerah tersebut diketahui sangat penting dan mutlak diperlukan keberadaannya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan kata lain, kelemahan menyangkut aspek-aspek tersebut akan mengganggu atau menghambat optimalisasi penanggulangan bencana.

Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Sehingga kepala daerah harus bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah, dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana kepala daerah yang harus bertanggung jawab, namun di dalam pembagian urusan, tidak terdapat pembagian urusan pemerintahan baik konkuren dan absolut khususnya dalam penyelenggaraan bencana di daerah. Kemudian tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan tentang penggunaan diskresi kepala daerah khususnya pada penanggulangan bencana daerah.

Diskresi khususnya menyangkut tindakan Kepala Daerah terhadap penanggulangan Bencana di daerah adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (9) tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh

Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁹ Diskresi pejabat administrasi memiliki kekuasaan bertindak dalam menghadapi persoalan-persoalan yang mendesak dikarenakan aturan belum ada, yang peraturannya tidak jelas atau memberikan pilihan, dan suatu keadaan yang mengakibatkan keadaan staknan, termasuk jika dihadapkan pada kondisi bencana. Pada dasarnya dalam keadaan semacam ini pejabat administrasi menentukan “apakah hukumnya” bagi permasalahan tersebut dan berkaitan dengan pertanggungjawaban penyelesaian masalah. Sehingga Diskresi adalah jawaban dari kelemahan hukum tertulis. Namun, jika seorang pejabat administrasi pemerintahan harus menggunakan diskresi dalam pembuatan suatu keputusan administrasi pemerintah, khususnya tindakan kepala daerah terhadap penanggulangan bencana di daerah yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, wajib memperhatikan tujuan pemberian diskresi, lingkup diskresi, persyaratan diskresi, batas-batas hukum yang berlaku serta kepentingan umum. Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana.

⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 1 ayat (9)

Pada saat terjadinya bencana, seharusnya/idealnya kepala daerah diberikan kewenangan penuh untuk mengambil tindakan-tindakan konkret atau tindakan nyata dalam mengatasi penanggulangan bencana dan menyelamatkan nyawa masyarakat, tetapi di sisi lain kenyataan hukum secara normatif mengatur dan membatasi penggunaan kewenangan diskresi sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya Pasal 26 dan 27 sehingga belum sinkron antara harapan hukum dan kenyataan hukum dalam hal penggunaan kewenangan diskresi pada penanggulangan bencana alam.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka issue Penelitiannya belum optimalnya penggunaan diskresi sebagai sarana hukum penanggulangan bencana alam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis akan menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah instrumen hukum diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah.
2. Bagaimanakah koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam?
3. Bagaimanakah optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi yang ideal ke depannya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis instrumen hukum kewenangan diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam.
3. Untuk menganalisis dan menemukan optimalisasi pengaturan sarana hukum diskresi dalam menjalankan kewenangan yang ideal ke depannya.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik secara akademik maupun secara praktis. Secara akademik hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai Bahan Pengembangan Ilmu Pengetahuan di bidang kebencanaan pada umumnya, dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya terutama terkait dengan penyusunan regulasi di Bidang Penanggulangan Bencana. Sedangkan secara Praktis Penelitian ini dapat memberi manfaat Kepada semua Pihak, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Masyarakat, Swasta dan Lembaga Non Pemerintahan.

1. Bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hasil Penelitian ini sebagai sumbang saran dalam Penyusunan Regulasi terutama terkait dengan Penataan Ruang dan Pemanfaatan Ruang serta Penyusunan Strategi Penanggulangan Bencana termasuk aspek Mitigasi Bencana.

2. Bagi Masyarakat, Hasil Penelitian ini Sebagai Bahan Bacaan dan Informasi Tentang Pentingnya Pengetahuan Awal Potensi Bencana di Daerah serta Tindakan-Tindakan yang harus dilakukan sebelum terjadi Bencana (Prabencana), Masa Tanggap Darurat, dan Pascabencana yang terdiri dari Tahap Rekonstruksi dan Tahap Rehabilitasi.
3. Bagi Swasta dan Lembaga Non Pemerintahan, Hasil Penelitian ini Sebagai Informasi dan Data dalam Upaya membantu Masyarakat korban Bencana di Provinsi Sulawesi Tengah.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas sebuah karya, tentu kita tahu bahwa dalam membuat sebuah karya kita haruslah menjaga orisinalitas dari karya kita, terutama pada karya akademik. Orisinalitas merupakan kriteria utama dan kata kunci dari hasil karya akademik terutama pada tingkat doktor. Karya akademik, harus memperlihatkan bahwa karya itu orisinal. Untuk lebih memudahkan maka dari itu penulis mengambil sampel tiga penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan perbandingan agar terlihat keorisinalitasan dari penulis.

Pada Penelitian terdahulu terkait dengan topik Bencana Alam, telah ada penelitian disertasi sebelumnya dengan judul "*Diskresi dalam Penanggulangan Bencana di DIY dengan Paradigma Kontinjensi*" oleh Ishviati Joenaini Koenti, 2016, Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, penelitian disertasi lainnya dengan judul "*Pola dan Strategi Penanggulangan Bencana Alam, studi kasus Tagana di Daerah Istimewa*

Yogyakarta” oleh Ahmad Nur Yani, 2016, Universitas Islam Negeri Sunan Kali Jaga Yogyakarta, selain itu juga telah ada Penelitian disertasi yang berjudul *“Pengaruh Bencana Tsunami terhadap peningkatan Soft Power Diplomacy Pemerintah Provinsi Aceh Tahun 2004-2015”* oleh Risky Novialdi, 2016, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hubungan Internasional Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Ketiga penelitian tersebut di atas, mempunyai pokok permasalahan serta metode yang berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian ini lebih menekankan pada Issue Hukum belum optimalnya penggunaan diskresi sebagai sarana hukum penanggulangan bencana alam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen. Hakikat negara hukum menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum (*rechts zekerheids*) dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human Rights*). Suatu negara yang berdasarkan atas hukum harus menjamin persamaan (*equality*) setiap individu, termasuk kemerdekaan individu untuk menggunakan hak asasinya. Hal ini merupakan *conditio sine quanon*, mengingat bahwa negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterikatan serta tindakan sewenang-wenang penguasa. Atas dasar itulah, penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaannya pun harus dibatasi.¹⁰

Pada suatu negara hukum selain terdapat persamaan (*equality*) juga adanya pembatasan (*restriction*). Batas-batas kekuasaan ini juga berubah-ubah, bergantung kepada keadaan. Sarana yang dipergunakan untuk membatasi kedua kepentingan itu adalah hukum. baik negara maupun individu adalah subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Dalam suatu negara senantiasa dalam keseimbangan. Kedua-duanya mempunyai hak

¹⁰ Sudargo Gautama, 1983. Pengertian tentang Negara Hukum. Bandung : Alumni, hlm. 3

dan kewajiban yang dilindungi oleh hukum.¹¹ Tidak dibenarkan kesewenang-wenangan atas nama kekuasaan hingga menisbikan hak-hak warga negara dan masyarakat.

Konsep negara hukum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari doktrin *rule of law* menurut A.V. Dicey terdiri atas 3 (tiga) unsur yaitu supremasi hukum atau *supremacy of law*, persamaan di depan hukum atau *equality before the law* dan konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan atau *the constitution based on individual Rights*.¹² Oemar Seno Adji mengemukakan karakteristik dari “*Rule of Law*” adalah “*The principles, institutions and procedures, not always identical, but broadly similar, which the experience and traditions of lawyers in different Countries of the World, often having themselves varying political structures and Economic backgrounds, have shown to be important to protect the individual from arbitrary government and to enable him to enjoy the dignity of man.*”¹³

Supremasi hukum yang mensyaratkan setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum merupakan salah satu fondasi utama dari negara hukum. Para pakar hukum seluruhnya berpendapat demikian dan tidak ada perbedaan doktrin dalam hal ini. Menurut Sri Sumantri Doewignjo di dalam menyebut salah satu unsur negara hukum adalah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau

¹¹ *Ibid.*

¹² A.V. Dicey, *The Relation Between Law and Public Opinion* dalam : Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnik (es). 1970. *Society and the Legal Orde*. London : Basic Books Inc Publishets New York, 1970. Hlm. 181 dalam Soerjono Soekanto, 1983. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*. Jakarta : UI Press, Jakarta, hlm. 65.

¹³ Oemar Seno Adji, 1980. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta : Erlangga, hlm. 14.

peraturan perundang-undangan.¹⁴ Bagir Manan juga menandakan bahwa semua tindakan harus berdasarkan atas hukum sebagai asas substansial negara hukum. pun dengan Mien Rukmini menyebut legalitas dari tindakan negara/ pemerintah dalam arti tindakan aparatur negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum sebagai salah satu ciri negara hukum.

Pada perspektif negara hukum (*the rule of law*), tindakan diskresi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Asas ini tidak untuk *discourage* badan atau pejabat pemerintah. Asas ini bersifat umum, *prima facie*, tidak dalam arti absolut, sebagai konsekuensi dari negara hukum. manakala syarat-syarat hukum terpenuhi, tindakan diskresi, bahkan yang bertentangan dengan undang-undang (asas legalitas), tidak dapat dipertanggungjawabkan.¹⁵ Tidak ada kebebasan di bawah preskripsi asas negara hukum yang memiliki kekebalan mutlak. Tanpa pertanggung jawaban maka tindakan diskresi berpotensi disalahgunakan pemerintah.¹⁶

Negara hukum sudah merupakan tipe negara yang umumnya dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia. Negara hukum meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa. Sejak perubahan

¹⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni, hlm. 29

¹⁵ Krisna Djaya Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintahan*. Bandung, Aditya Bhakti, 2012, hlm. 101-102

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 103

tersebut, maka negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa pun tunduk pada hukum tersebut.¹⁷

Negara hukum lebih mengutamakan bentuk daripada isi. Negara hukum tidak mempedulikan kandungan moral kemanusiaan yang terdapat di dalamnya. Dengan karakteristik tersebut, negara hukum menjadi identik dengan bangunan peraturan perundang-undangan. Kualitasnya hanya ditentukan oleh ketundukannya kepada hukum. Tipe tersebut lazim disebut sebagai negara hukum formil (*formele rechtsaat*), tidak ada patokan atau watak kemanusiaan tertentu sebagai determinan. Sang penguasa menjadi bebas untuk menentukan dan mengikuti politik yang dibuatnya sendiri. Satu-satunya determinan adalah kebijaksanaan yang dibuatnya dituangkan ke dalam hukum. legalitas menjadi prinsip dasar tidak perlu memperhatikan legitimitas.¹⁸

Konsep pokok negara hukum adalah adanya pembatasan oleh hukum dalam pengertian bahwa setiap sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh penguasa maupun oleh warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa negara. Lebih lanjut Syamsul Bahri¹⁹ menjelaskan bahwa untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi

¹⁷ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Publishing, Yogyakarta, Cet. II, 2009, hlm. 2 dalam Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial*, Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2016, hlm. 28.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 29

¹⁹ Syamsul Bahri, Dimensi Hukum dan Demokrasi Kehadiran Calon Presiden Independen, Jurnal Konstitusi, Universitas Hasanuddin Makassar, Vol. I No. 1 November 2009, hlm. 70 dalam Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial*, Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2016, hlm. 29.

ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan aturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi.

Satjipto Rahardjo²⁰ mengemukakan bahwa negara-negara hukum di dunia memiliki latar belakang sejarah yang berbeda-beda. Di Jerman, *rechtstaat* adalah suatu bangunan hukum murni yang tidak berhubungan dengan politik. Teori Hans Kelsen yang dikenal sebagai "*Reine Rechtslehre*" (ajaran hukum murni) memberikan landasan teori bagi konsep tersebut. Kelsen mengatakan, negara adalah tidak lain suatu bangunan hukum. negara hukum tidak lain berisi tentang teori hukum positif, atau ajaran hukum murni adalah ilmu hukum dan bukan politik hukum *sie ist rechtswissenschaft, nicht aber rechtspolitik*). Didasarkan pada paham tersebut, maka sasaran utama dan satu-satunya diarahkan kepada pengetahuan atau mencari tahu tentang "apa itu hukum" (*auf das recht gerichtete erkenntnis sichstellen*). Maka semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan (*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als recht bestimmten gegenstande gehort*).

Indonesia adalah negara hukum, pengakuan tersebut secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan "Negara Indonesia adalah negara hukum". ketentuan ini sebelum amandemen UUD 1945 merupakan rumusan penjelasan yang selengkapnyanya berbunyi "Negara

²⁰ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum ..., dalam Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum ...*, Op.Cit., hlm. 30

Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”.

Sejalan dengan pikiran tersebut, Satdjipto Rahardjo²¹ berangkat dari substansi UUD 1945, dibuatlah suatu konstruksi negara hukum republik Indonesia adalah suatu negara dengan nurani atau negara yang memiliki kepedulian (*a state with conscience and compassion*). Negara hukum Indonesia bukan negara yang hanya berhenti pada tugasnya menyelenggarakan berbagai fungsi publik, bukan negara “*by job description*”, melainkan negara yang ingin mewujudkan moral yang terkandung di dalamnya. Negara hukum Indonesia lebih merupakan negara “*by moral design*”.

Salah satu karakteristik paham negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah adanya tanggung jawab pemerintah untuk mengupayakan *bestuur zorg* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum. E. Utrecht adanya *bestuur zorg* ini menjadi suatu tanda-tanda yang menyatakan adanya suatu *welfare state*.²²

B. Teori Kebijakan

Hakikat dari kekuasaan pemerintahan adalah sifatnya yang berlanjut (*continue*). Jalannya pemerintahan tidak boleh terhenti hanya karena dasar untuk tindakan pemerintah tidak digariskan secara spesifik oleh undang-

²¹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum ...*, dalam Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 31

²² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*. Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm. 30, dalam Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial*, Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2016, hlm. 32.

undang atau peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Kekuasaan diskresi pemerintah adalah solusi untuk terjaminnya keberlanjutan (kontinuitas) jalannya pemerintahan. Sesuai asas negara hukum maka kekuasaan diskresi pemerintah tetap berada di bawah jangkauan kontrol hukum. Kontrol institusional oleh badan yudisial dimungkinkan tetapi jangkauan intervensinya sangat minimal karena badan yudisial harus menyadari keterbatasan institusionalnya dalam menilai tindakan pemerintah.²³

Tidak bisa dipungkiri bahwa pemberian diskresi kepada pemerintah merupakan sebuah kemestian, seiring dengan munculnya konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjelang perang dunia kedua, dan sejalan dengan kelemahan atau keterbatasan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas serta sesuai dengan dinamisnya kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tugas pelayanan publik di tengah masyarakat yang berkembang pesat. Konsepsi negara ini menempatkan pemerintah selaku pihak yang berkewajiban mewujudkan kesejahteraan sosial, yang dalam rangka itu pemerintah banyak terlibat dengan kehidupan ekonomi dan sosial warga negara.²⁴ Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara tersebut, pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richlijnen* (pedoman-pedoman), *relelijnen* (petunjuk-

²³ Krisna Djaya Darumurti, *Op.Cit.*, hlm. 103

²⁴ Julista Mustamu, *Op.Cit.*, hlm. 4

petunjuk *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *reglemen ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan).²⁵

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan mengandung dua aspek pokok. Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim disebut dengan kebebasan menilai yang sifatnya obyektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan istilah kebebasan menilai yang bersifat subyektif. Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah inilah yang melahirkan peraturan kebijaksanaan.²⁶

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam undang-undang dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya bahwa peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum,

²⁵ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 182.

²⁶ Aristoni, *Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State : Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam*. Jurnal Penelitian, Volume 8 Nomor 2 Agustus 2014, hlm. 232.

tetapi dilekatkan pada kewenangan pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terikat dengan pelaksanaan kewenangannya.²⁷

Peraturan kebijaksanaan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdaya guna yang artinya. Pertama, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan. Kedua, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan. Ketiga, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan. Keempat, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman. Kelima, tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.²⁸

Ciri-ciri peraturan kebijaksanaan menurut Bagir Manan di antaranya adalah sebagai berikut :²⁹

²⁷ Ridwan H.R., *Loc Cit.*, hlm. 184.

²⁸ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah*. Bandung : Universitas Padjadjaran, 1996, hlm. 467-468.

²⁹ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*. *Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran*, Bandung, Volume 14 Nomor 3 Tahun 1996, hlm. 16-17

1. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan;
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut;
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan tiada kewenangan administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

C. Teori Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal. Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan Otonomi Daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan Otonomi Daerah harus membuka

kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Di luar itu, Pendapatan Asli Daerah prinsipnya tidak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu menyejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.³⁰

Otonomi Daerah menurut UU No 23 pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I ketentuan umum adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹ Daerah Otonom dalam definisi tersebut merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke Pendapatan Asli Daerah Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan Otonomi Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 2 ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan Otonomi

³⁰ Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari, 2002, hlm. 174

³¹ Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta, 2015, hlm. 20

Daerah ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Berikut penjelasannya³² :

a. Meningkatkan pelayanan umum

Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah masing-masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut, diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah.

b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Setelah pelayanan maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat Pendapatan Asli Daerah suatu Daerah Otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana Daerah Otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.

c. Meningkatkan daya saing daerah

Dengan menerapkan Otonomi Daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu Pendapatan Asli Daerah semboyan

³² *Ibid.*

Negara kita” Bhinneka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda tapi tetap satu jua.

3. Indikator Otonomi Daerah

Indikator yang dapat menentukan keberhasilan Otonomi Daerah meliputi empat faktor, antara lain :

a. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia adalah pengukuran perbandingan, nilai Indeks Pembangunan Manusia diukur berdasarkan tiga indikator sebagai acuannya yaitu tingkat harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia.³³ Sumber daya manusia adalah seseorang yang siap, mau dan mampu memberi sumbangan terhadap pencapaian tujuan organisasi.³⁴

b. Keuangan

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 ayat 5 yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam rangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

³³ Lincolin Arsyad, *Ekonomi Pembangunan Edisi 5*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2015, hlm. 46

³⁴ Veithzal rivai, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 6

Pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya menyangkut tiga aspek analisis yang saling terkait satu dengan lainnya, yang terdiri dari :

- 1) Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
- 2) Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
- 3) Analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

c. Peralatan

Undang-undang nomor 38 tahun 2004 pasal 1 ayat 4 di katakan bahwa jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah atau air di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel. Penyelenggaraan jalan berdasarkan pada asas kemanfaatan, keamanan dan keselamatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan serta kebersamaan dan kemitraan.

d. Organisasi dan Manajerial

Organisasi dan Manajerial adalah suatu alat atau wadah bagi pemerintah untuk mengambil keputusan dan membuat kebijakan atas tugas yang dilaksanakan.

D. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*.³⁵ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *“authority”* dalam bahasa Inggris dan *“bevoegdheid”* dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.³⁶ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

³⁵ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

³⁶ *Ibid.*

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.³⁷

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.³⁸

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :³⁹

³⁷ *Ibid.*, hlm. 66

³⁸ *Ibid.*, hlm. 70

³⁹ *Ibid.*, hlm. 70-75

1. Kewenangan Atribut
Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.
2. Kewenangan Delegatif
Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.
3. Kewenangan Mandat
Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa⁴⁰ :

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non sexistent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 74

putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya,

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).⁴¹ Asas ini dikenal juga di dalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa*

⁴¹ Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.

lege peonale) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang).⁴² Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

E. Konsep Diskresi

1. Pengertian Diskresi

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) pada Pasal 1 ayat mengatur Negara Indonesia adalah negara Hukum. Ketentuan ini memberikan jaminan konstitusional bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan selalu memiliki landasan hukum. Oleh karena itu penggunaan kewenangan diskresi dalam penanggulangan bencana alam selalu mempertimbangkan dan mengutamakan keselamatan dan kesejahteraan rakyat sebagai hukum yang tertinggi.

Memaknai diskresi tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang pemerintah yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggung jawab atas tindakan tersebut.⁴³ Kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintah atau badan administrasi negara merupakan konsep yang fundamental dalam lapangan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Sebab,

⁴² *Ibid.*

⁴³ Andi Safriani, *Hukum Administrasi Negara*. Makassar : Alauddin University Press, 2013, hlm. 202.

pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya bilamana telah memperoleh dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menguasai seluruh kekayaan dan segala sesuatu yang bermanfaat bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, hal ini dikarenakan Indonesia sebagai negara hukum menganut paham negara kesejahteraan atau dikenal dengan istilah *welfare state* atau *welvaartsstaat*. Maka dari itu, pemerintah memiliki kewenangan diskresi atau *freies ermessen*.

Secara etimologis, diskresi (*discretion*) mengandung akar kata *discrenere* (latin). Kata ini dalam bahasa Inggris memiliki padanan dengan kata *discernment* dan *judgment*. Pengertian tersebut mirip dengan makna leksikalnya dalam *Black's Law Dictionary* yang mengartikan diskresi sebagai : “1). *Wise conduct and management; cautious discernment; prudence* (sikap kebijaksanaan dan manajemen; kebijakan dengan penuh kehati-hatian; kebijakan), 2). *Individual judgment; the power of free decision-making* (penilaian individu; kekuasaan bebas membuat suatu keputusan)”.⁴⁴

Dalam pengertian lain, diskresi juga memiliki term yang sering digunakan dalam lapangan hukum administrasi negara, yaitu *freies ermessen*. Secara bahasa, *freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu, *ermessen* berarti

⁴⁴ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2016, hlm. 23.

mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.⁴⁵ Jadi dapat diterangkan secara ringkas, bahwa diskresi (*freies ermessen*) merupakan orang (pejabat pemerintah) yang memiliki kapasitas kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu, utamanya dalam hal membuat dan melaksanakan peraturan kebijaksanaan.

Secara doktriner, para ahli memberikan pengertian tentang diskresi secara berbeda-beda, di antaranya yaitu misalnya E. Utrecht mengartikan diskresi sebagai pemindahtanganan (kewenangan) badan legislatif kepada badan pemerintahan (eksekutif) sebagai konsekuensi adanya konsep *welfare state* (negara kesejahteraan).⁴⁶ Indroharto mengartikan diskresi sebagai kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan atau kebebasan untuk mengadakan suatu penilaian mana yang baik, mana yang kurang baik, mana yang tepat dan mana yang tidak tepat.⁴⁷ Thomas J. Aaron mengatakan *discretion is power Authority conferred by law to action on the basic judgment or conscience, and its use is more idea of morals than law.*

Definisi lain diberikan oleh Nana Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenalkan alat administrasi, mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dibandingkan berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas kepentingan umum.

⁴⁵ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Permata Aksara, 2016, hlm. 62.

⁴⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Pustaka Tinta Mas. Surabaya, 1994, hlm. 31.

⁴⁷ Indroharto, *Op.Cit.* hlm. 98

Bahsan Mustafa menyebutkan bahwa diskresi (*freies ermessen*) diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang tentunya berbeda dengan fungsi kehakiman dalam menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarnya (*doelmatigheid*) dibandingkan dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).⁴⁸

Diskresi atau *discretion* (Inggris) atau *discretionair* (Prancis) atau *freies ermessen* (Jerman) adalah kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.⁴⁹ Wewenang diskresi merupakan wewenang fakultatif, yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.⁵⁰ Diskresi sebagai instrumen pemerintah banyak diperbincangkan dan diperdebatkan keberadaannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perdebatan tersebut terutama mengenai konsep diskresi itu sendiri, apa tolak ukurnya untuk melakukan diskresi, siapa yang

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Cet. XII; Jakarta : Rajawali Pers, 2016, hlm. 170.

⁴⁹ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia, 1994, hlm. 82

⁵⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Sinar Harapan, 1993. Hlm. 99-101.

dapat melakukan diskresi dan bagaimana mengontrol penggunaan diskresi.⁵¹

Secara normatif diskresi diatur oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Pasal 1 angka 9 mendefinisikan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal pengaturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk .⁵²

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum; dan
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Pada dasarnya diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam

⁵¹ Ridwan, *Diskresi (Freies Ermessen) oleh Pejabat Pemerintah : Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan dan Kecermatan Dalam Penggunaannya*, Jurnal Media Hukum, Volume 16 No. 3 Desember 2009, hlm. 439.

⁵² Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

praktek kehidupan sehari-hari, oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut, sedangkan pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh undang-undang.⁵³ Dalam konteks ini diskresi pejabat pemerintahan meliputi :⁵⁴

- a. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;
- b. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Esensi diskresi adalah pengambilan suatu keputusan yang cepat, dan berfaedah terhadap sesuatu yang belum diatur oleh hukum, atau aturannya tidak jelas (normanya kabur, *vagenormen*). Keputusan dari diskresi harus

⁵³ S. Prajudi Atmosudirjo, *Loc. Cit.*

⁵⁴ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

tetap dibingkai hukum.⁵⁵ sebab apapun kekuasaan itu selalu ada batasnya dan harus dipertanggungjawabkan “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*” atau “*Three is no Authority without responsibility*”. Terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan secara diskresi, tetap ada norma-norma yang berlaku terhadapnya. Dengan demikian, suatu keputusan diskresi tetap dapat diuji segi keabsahannya.⁵⁶ Penggunaan ruang diskresi haruslah akuntabel, yang mana dapat diwujudkan dengan adanya sistem akuntabilitas melalui mekanisme kontrol birokrasi baik internal maupun eksternal.⁵⁷ Oleh karena itu, pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat :⁵⁸

- a. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan itikad baik.

Pada dasarnya penyimpangan terhadap penggunaan diskresi dapat diuji melalui peradilan dan pembuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab. Terdapat dua bentuk tanggung jawab, yakni tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan terjadi ketika pembuat kebijakan menggunakan diskresi untuk dan atas nama jabatan, sedangkan

⁵⁵ Ridwan, *Op.Cit.* hlm. 439

⁵⁶ Ridwan, *Op.Cit.* hlm. 442-443

⁵⁷ Sri Juni Woro Astuti, *Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 23 Nomor 2 Tahun 2010.

⁵⁸ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

tanggung jawab pribadi diterapkan dalam hal pembuat kebijakan melakukan tindakan maladministrasi.⁵⁹ Pada prakteknya selama ini terjadi pembuat kebijakan diproses secara hukum dan ditetapkan sebagai tersangka bahkan terpidana. Hal ini menimbulkan pertanyaan dalam hal apa tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi diterapkan dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintahan? Serta apakah ada batasan norma hukum yang dapat diterapkan terhadap kebijakan pemerintahan⁶⁰ baik dalam perspektif hukum administrasi dan pidana?⁶¹

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, maka diskresi adalah keputusan yang dilakukan pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas atau adanya stagnasi pemerintahan. Secara sumir diskresi diartikan sebagai konsepsi yuridis tentang kebebasan bertindak yang diberikan kepada pejabat pemerintah melalui administrasi negara berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai aturan yang berlaku dari peraturan perundang-undangan. Secara abstraktif, konsepsi diskresi merupakan kebebasan bertindak. Atas dasar itu, konsep diskresi dimungkinkan dipandang secara keliru dan negatif, terutama timbulnya preskripsi mengenai kontroversi pemberlakuan diskresi dalam asas legalitas sebagai prasyarat suatu negara dapat dinyatakan sebagai negara berdasar

⁵⁹ Marwan Effendy, *Kapita Selekta Hukum Pidana : Perkembangan dan Isu-Isu Aktual Dalam Kejahatan Finansial dan Korupsi*. Jakarta : Referensi, 2012, hlm. 77.

⁶⁰ Julista Mustamu, *Op.Cit*, hlm. 8

⁶¹ Julista Mustamu, *Op.Cit*, hlm. 2

atas negara hukum. Konsep diskresi terpusat pada kebalikan dari situasi tindakan normal yang menuntut agar tindakan atau kebijakan pejabat pemerintah berlandaskan peraturan dalam kerangka negara hukum. Secara konseptual, untuk menganalisis hakikat diskresi, konsekuensinya adalah terjadinya ketegangan antara tindakan dalam menjalankan undang-undang dengan tindakan menyimpang dari undang-undang.

Penilaian negatif terhadap diskresi memang tidak dapat dinegasikan sebagaimana penilaian negatif atas konsep diskresi yang dikemukakan oleh Herbert Packer : *“The basic trouble with discretion is simply that it is lawless, in the literal sense of that term.”*⁶²

Sederhananya, diskresi menunjukkan kecenderungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai aturan umum (*generale rule*). Pengecualian tersebut diasumsikan bahwa pejabat pemerintah memiliki kebebasan bertindak tanpa adanya otorisasi undang-undang, dengan catatan sepanjang tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah tidak melanggar hukum atau sampai memberikan dampak negatif bagi kesejahteraan masyarakat.

Adanya pemaknaan secara negatif tentang diskresi haruslah disikapi secara netral, mengindikasikan bahwa secara konsekuensial, diskresi dapat bermakna positif maupun negatif. Apabila ditelisik lebih dalam, diskresi dipandang sebagai produk hukum yang amat penting guna melengkapi kekurangan dari asas legalitas. Sebagaimana konsepsi pemerintahan

⁶² Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*, hlm. 21.

modern yang aktif,⁶³ yang disebut dengan istilah *bestuurzorg*, yaitu suatu fungsi pemerintahan yang tidak hanya mengatur tetapi juga mengurus (*ordende en verzorgende taken*). Atas dasar itulah, pemerintah tidak boleh bertindak secara pasif atau menunggu adanya peraturan perundang-undangan, hal mana menyangkut kesejahteraan masyarakat. Berangkat dari hal tersebut, diskresi muncul sebagai penyelesaian atas kelemahan dari asas legalitas yang menuntut bahwa semua tindakan pejabat pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang berlaku sebelumnya.

Secara umum bahwa hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan meliputi bagian-bagian bidang antara lain⁶⁴ :

- a. Sumber wewenang : atribusi, delegasi dan mandate;
- b. Asas penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan asas negara hukum, asas dasar adalah asas legalitas (*rechmatigheid van bestuur*)
- c. Diskresi
- d. Prosedur penggunaan wewenang

Pelaksanaan diskresi baru bermakna negatif apabila terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan kesewenang-wenangan (*abuse de droit*) yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi sebagai instrumen untuk mengeluarkan suatu kebijakan. Pemaknaan negatif inilah yang hendak dibatasi oleh asas legalitas untuk mempertahankan asas negara hukum yang generalitas dan uniformitas.⁶⁵ Artinya, asas legalitas tidak meniadakan adanya pemberlakuan diskresi, sebab konsep diskresi merupakan asas

⁶³ Ibid, hlm. 3.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti 2010, hlm. 20

⁶⁵ Ibid, hlm. 19.

kebebasan yang telah dilegitimasi dan memperoleh keabsahan untuk diterapkan di dalam negara hukum. Asas legalitas hanya melarang sepenuhnya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dengan menggunakan format diskresi.

Selain itu, pemaknaan diskresi sebagai kebebasan bertindak menimbulkan preskripsi negatif bahwa diskresi menjadi salah satu amsal penyebab maraknya tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*). Padahal secara fungsional, diskresi dapat bermakna positif jika digunakan secara tepat dan bertanggung jawab sesuai dengan keahlian (*expertise*), kebijaksanaan (*wisdom*), dan penilaian (*judgement*). Dalam pemahaman itulah, konsep diskresi oleh pejabat pemerintah bukan merupakan penyalahgunaan kekuasaan (wewenang).⁶⁶

Penerapan diskresi dilakukan oleh pejabat pemerintah melalui administrasi negara dalam hal-hal : *Pertama*, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian segera. Misalnya, dalam menghadapi suatu bencana alam atau wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya dalam pemberian izin

⁶⁶ Ibid, hlm. 4.

berdasarkan Pasal 1 *Hinder Ordonnantie* (Izin Gangguan), setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing. *Ketiga*, adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah.⁶⁷

2. Jenis dan Bentuk Diskresi

Salah satu ciri utama dari sebuah diskresi terletak pada kebebasan untuk mempertimbangkan, menentukan atau memilih suatu tindakan berdasarkan kemauan pejabat publik yang bersangkutan. Di dalamnya menyangkut kebebasan mengartikan atau menafsirkan ruang lingkup wewenangnya dan kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimilikinya itu akan digunakan.⁶⁸ Dalam konteks ini menurut Philips dan Jachson terdapat dua jenis diskresi yaitu diskresi terikat dan diskresi bebas. Diskresi terikat adalah kebebasan seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan dengan memilih pilihan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sementara diskresi bebas adalah kebebasan seorang pejabat administrasi

⁶⁷ Mohammad Yuhdi, “Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Negara”, Jurnal Ilmiah 15, no. 3, hlm. 79. <https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf>. (Diakses 9 Februari 2020).

⁶⁸ Nirwanto, *Op.Cit.* hlm. 10

negara untuk mengambil keputusan dengan membentuk keputusan baru karena tidak ditentukan (diatur) dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Secara impletatif, diskresi mempunyai dua pola, yaitu : Pertama, kebebasan untuk menilai secara obyektif, yaitu apabila norma dalam undang-undangnya bersifat samar-samar akan tetapi sesungguhnya dimaksudkan sebagai norma hukum yang obyektif, karena rumusan eksplisitnya sulit untuk diberikan, misalnya : rumusan “bertingkah laku sebagai abdi negara yang baik”. Kedua, kebebasan menilai secara subyektif, artinya adanya kebebasan melakukan suatu kebijakan sendiri, karena undang-undang memberikan wewenang kepada pejabat publik untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukan ketika menghadapi suatu peristiwa konkret.⁷⁰

Terdapat 3 (tiga) bentuk kebebasan diskresioner pejabat pemerintahan, yaitu : kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan interpretasi (*interpretatievrijheid*).⁷¹ Kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) yaitu kewenangan untuk memutus secara mandiri dimana peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan tertentu kepada organ pemerintahan untuk secara bebas menggunakan/tidak menggunakan kewenangannya, meskipun syarat-syarat kewenangan itu telah dipenuhi.⁷² Kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*) yaitu kewenangan

⁶⁹ Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*. Depok, CLGS FH UI, 2007, hlm. 43

⁷⁰ Indroharto, *Op.Cit.* hlm. 99

⁷¹ Nirwanto, *Loc.Cit.*

⁷² Hadjon, Philipus M. 1993. *Pemerintahan Menurut Hukum*. Jakarta : Yuridika, hlm. 4-5.

yang dimiliki pejabat publik untuk menentukan pilihan, ketika suatu undang-undang memberikan beberapa pilihan (alternatif) terhadap suatu hal tertentu.⁷³

Kebebasan interpretasi (*interpretatievrijheid*) yaitu kewenangan yang dimiliki pejabat publik untuk memberikan tafsir di saat peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak mengatur secara jelas. Namun demikian, dalam hal kebebasan dalam penafsiran ini, Eryln mengingatkan bahwa diskresi akan cenderung diskriminatif jika proses penafsiran atau interpretasi hukum tidak berlangsung dengan sehat dan jika makna sejati dari hukum belum dipahami. Untuk mencegah hal ini, baik penguasa maupun rakyat jelata dituntut untuk memberikan kontribusinya guna memastikan berlangsungnya proses interpretasi hukum dengan sehat dan dipahaminya makna sejati hukum bagi semua pihak dengan baik dan benar. Dengan ini diharapkan tidak ada lagi “kebohongan” penafsiran/interpretasi yang bermuara pada diskresi diskriminatif yang menyengsarakan rakyat.⁷⁴

3. Batasan dan Ruang Lingkup Diskresi

Berbagai bentuk wewenang bebas (*vrij bevoegdheid*) berupa diskresi yang dimiliki oleh pejabat publik tersebut di atas, bukanlah bebas untuk berbuat semaunya dan terlepas dari aturan hukum. Dalam *bevoegd* terkandung hak dan kewajiban yang menjadi batasan dan ukuran penilaian,

⁷³ Lukman, Marcus. 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, hlm. 16.

⁷⁴ Eryln Indarti, *Diskresi dan Paradigma : Sebuah Telaah Filsafat Hukum*. Semarang, Pidato Pengukuhan yang disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 52.

apakah kewenangan berupa diskresi itu dilakukan sesuai dengan aturan normatif yang melahirkan kewenangan itu.⁷⁵

Ronald Dworkin menyatakan bahwa : *discretion like the hole in the doughnut Koes not exist except an area left open by surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always make sense to ask : discretion under which standards? Or discretion as to which Authority*” (maksudnya, diskresi dideskripsikan seolah-olah ibarat lingkaran “seperti kue donat” yang ada kekosongan di area tengahnya, hanya dibatasi oleh lingkaran yang mengelilinginya, jadi menurutnya perlu ada standar dan batasan kewenangan yang mendasari diterapkannya tindakan berupa diskresi.⁷⁶

Menurut Dworkin, diskresi merupakan konsep yang bersifat relatif dan penting diamati, sehubungan dengan dikotomi antara aturan dengan diskresi. Dalam pandangan Dworkin, untuk dapat menggambarkan diskresi yang dimiliki pejabat, perlu merujuk pada aturan yang menentukan ruang gerak yang dimiliki terhadap pilihan-pilihan yang dapat diambilnya. Dalam pandangan Sainsbury, diskresi adalah endemik secara substansi maupun prosedural dan karenanya semua pembuatan kebijakan memiliki sejumlah “kebebasan dalam bermanuver”. Untuk itu menurut Sainsbury, yang penting untuk dilakukan adalah mencari ukuran-ukuran yang dapat mempromosikan kualitas tertinggi dalam pembuatan kebijakan.⁷⁷

⁷⁵ Kaligis, O.C. 2008. *Praktek Tebang Pilih Perkara Korupsi Jilid I*. Bandung, Alumni, hlm. 14

⁷⁶ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Universal Lay Publishing Co. PVT.LTD, Delhi, 1999, hlm. 31

⁷⁷ Teguh Kurniawan, *Op.Cit*, hlm. 10

Muchsan menjelaskan dilema diskresi yaitu di satu pihak apabila diskresi selalu digunakan, akan terjadi perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang. Tetapi sebaliknya jika pemerintah takut melakukan diskresi, maka tujuan pembangunan nasional yang mulia, adil dan makmur sulit terwujud. Kalau dilakukan dengan negatif oleh pemerintah maka timbul semena-mena atau sembarangan atau penyalahgunaan wewenang. Kalau tidak dilakukan atau digunakan tidak berwujud sesuatu yang bermanfaat. Di Indonesia penggunaan asas diskresi harus dibatasi, yakni pemerintah boleh menggunakan tapi ada batasannya supaya tidak berlebihan dan sewenang-wenang.⁷⁸

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan batasan pada diskresi yaitu hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan tersebut harus bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi pejabat pemerintahan ini meliputi : (a). pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; (b). pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; (c). pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak

⁷⁸ Muchsan, *Catatan Materi Perkuliahan Politik Hukum*. Yogyakarta, Program Magister Hukum UGM, 2011.

jasas dan (d). pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Secara khusus UU Nomor 30 Tahun 2014 memberikan persyaratan yang harus dipenuhi Pejabat Pemerintah dalam menggunakan diskresi yaitu sesuai dengan tujuan diskresi, tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan AUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan Konflik Kepentingan dan dilakukan dengan iktikad baik. Pengertian "alasan-alasan objektif" adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, dan rasional serta berdasarkan AUPB. Sedangkan Yang dimaksud dengan "iktikad baik" adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.

4. Urgensi Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Diskresi mempunyai peranan yang sangat penting dalam aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Utamanya dalam mengisi kekosongan ketentuan tertulis, dan melenturkan ketentuan yang kaku (*rigid*) serta sudah usang (*out of date*). Bahkan menyesuaikan dengan konteks kekinian yang lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat (*public*). Dalam konsep hukum administrasi Negara, tindakan di luar ketentuan hukum tertulis dapat dibenarkan yaitu agar prinsip legalitas pada tahap operasionalnya dapat dilaksanakan secara dinamis, efektif, dan efisien. Dengan demikian, dapat

dipahami bahwa keberadaan diskresi sangat diperlukan dalam rangka melengkapi atas segala kekurangan dan kelemahan prinsip legalitas.⁷⁹

Diskresi atau *freies ermessen* muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Dalam konsepsi lain disebutkan bahwa *freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada Tata Usaha Negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan Tata Usaha Negara terkait kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.⁸⁰ Kebijakan Pemerintah yang bersifat darurat (guna menghadapi kompleksitas kebutuhan masyarakat) dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh Pemerintah meskipun masih dapat dibantah (*debatable*) secara yuridis atau bahkan terjadi kekosongan pengaturan hukum sama sekali.⁸¹

Hakikat kekuasaan diskresi digunakan untuk menanggapi perubahan situasi dan kondisi masyarakat dan lingkungannya yang tidak dapat diprediksi oleh keberlakuan peraturan perundang-undangan, di sisi lain untuk menjaga kontinuitas pemerintahan, olehnya organ pemerintah harus melakukan tindakan. Justifikasi bagi kekuasaan diskresi adalah pembedaan

⁷⁹ Agus Budi Susilo, *Op.Cit.* hlm. 134

⁸⁰ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijakan Hakikat serta Fungsinya*. Ujung Pandang, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 1996, hlm. 7

⁸¹ Krisna Djaya Darumurti, *Op.Cit.*, hlm. 102

antara kondisi normal dan abnormal terkait pemberlakuan hukum. Dalam kondisi yang normal maka asas legalitas berlaku, namun dalam kondisi abnormal asas legalitas diabaikan. Situasi masyarakat tidaklah konstan dan perubahan situasi masyarakat tidak selalu dapat diantisipasi oleh peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Dengan demikian diskresi bertujuan untuk mengantisipasi kondisi yang abnormal tersebut.⁸² Pernyataan ini mengandung satu makna *a contrario* secara tersirat bahwa sesungguhnya kekuasaan diskresi tidak diperlukan manakala pembentuk undang-undang mampu menghasilkan undang-undang sebagai dasar tindakan bagi pemerintah secara lengkap, sempurna serta antisipatif terhadap semua kemungkinan yang ada. Tetapi tuntutan demikian mustahil mampu dipenuhi oleh pembentuk undang-undang.⁸³

5. Dasar Hukum dan Asas-Asas Umum Diskresi

Secara sumir, konsep diskresi dimaknai sebagai kebebasan bertindak yang menyimpang dari undang-undang atau manakala undang-undang tidak memberikan jawaban penyelesaian secara eksplisit maupun solutif terhadap suatu tindakan. Sesuai dengan dalil bahwa diskresi merupakan produk hukum, bukan produk undang-undang sebagaimana hakikat dari diskresi yang menyimpang dari undang-undang, maka perlu diterangkan lebih dulu perbedaan hukum dan undang-undang yang kemudian dapat menjadi arah

⁸² Krisna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintahan*. Bandung, Aditya Bhakti, 2012, hlm. 8-9

⁸³ Krisna Djaya Darumurti, *Loc.Cit.* hlm. 35

dan gambaran mengenai dasar hukum diskresi serta kedudukan diskresi terhadap undang-undang yang dikesampingkan.

Perbedaan hukum dan undang-undang dapat dijumpai secara etimologis, yaitu "*ius* atau *law*" (hukum) dan "*lex* atau *laws*" (undang-undang). Ruang lingkup hukum bersifat universal yang keberadaannya sudah ada sebelumnya (*a priori*), sedangkan undang-undang bersifat *a posteriori* yang dibuat oleh penguasa dengan orientasi situasi kondisi lokal atau setempat. Hukum berfungsi sebagai landasan etis yang harus diimplementasikan oleh undang-undang. Artinya, undang-undang yang tidak berlandaskan hukum dianggap sewenang-wenang. Dengan demikian, hukum harus menjadi dimensi etis atau moral dari undang-undang agar tidak terjadi penyelewengan.⁸⁴ Berkenaan dengan hal itu, konsep diskresi dibenarkan oleh hukum (*ius*), sekaligus membenarkan tindakan pemerintah meskipun tidak berdasarkan undang-undang.

Lawrence M Friedman mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.⁸⁵

a. Pengertian struktur hukum terdiri dari :

- 1) Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
- 2) Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
- 3) Bagaimana badan legislatif ditata.

⁸⁴ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, *Op.Cit.* hlm. 10-12.

⁸⁵ Lawrence M Friedman, *Op.cit.* hlm. 7

b. Pengertian substansi meliputi :

- 1) Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam sistem hukum tersebut.
- 2) Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.

c. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum. Budaya hukum dibedakan menjadi dua yaitu :

- 1) Kultur hukum eksternal.
- 2) Kultur hukum internal.⁸⁶

Untuk menghilangkan kekeliruan terhadap konsep diskresi, perlu dipahami bahwa mengesampingkan undang-undang dalam menerapkan diskresi tidak serta merta menghilangkan asas legalitas, bahkan diskresi pun tetap berada dalam dikte hukum agar tidak digunakan secara sewenang-wenang dan melanggar asas legalitas sebagai prinsip utama negara hukum.

Berkaitan dengan dasar hukum yang melandasi keabsahan konsepsi diskresi, secara legalistik-positivistik asas legalitas menjadi dasar keharusan bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, kerangka asas legalitas pada suatu negara modern tidak sepenuhnya menjawab segala tantangan dan problematika publik yang semakin kompleks. Padahal, pergeseran negara dari konsep negara "*nachwachterstaat*" menuju negara kesejahteraan (*welfare state*) mengharuskan pemerintah untuk memberikan pelayanan

⁸⁶ Lawrence M Friedman, *Op.cit.* hlm. 293

umum yang semaksimal mungkin demi terciptanya kesejahteraan umum bagi warga negara.⁸⁷

Atas dasar itu, konsep diskresi selain menjadi pelengkap dari kelemahan atau kekurangan asas legalitas, juga sangat inheren dengan cita-cita (*ius constituendum*) negara Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁸

Sebagai produk dalam konfigurasi negara kesejahteraan, diskresi berupaya membantu tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan yang prima bagi warga negara, dengan prinsip yang menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum.⁸⁹

Landasan hukum konsep diskresi tercermin dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.⁹⁰ Pasal asli ini menentukan adanya instrumen Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

⁸⁷ Konsep negara “nachwachterstaat” yang perkembangannya sebagai negara „penjaga malam”, menimbulkan gejala kapitalisme pada aspek perekonomian yang menimbulkan terjadinya krisis kemakmuran.

⁸⁸ Cita-cita negara Indonesia pada alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 : “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”

⁸⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 172-173.

⁹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, bab VII, pasal 22 ayat (1).

Undang (PERPPU) yang dapat ditetapkan oleh Presiden dengan pertimbangan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa yang mengharuskan Presiden menetapkan suatu kebijakan atau melakukan tindakan yang melanggar undang-undang yang sah. Untuk itu diperlukan perubahan atas undang-undang itu, tetapi waktu yang tersedia tidak mencukupi, sementara tindakan atau kebijakan yang bersangkutan sudah mendesak dan dibutuhkan penyelesaian segera, maka timbullah keadaan “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.⁹¹

Untuk mengatasi hal tersebut, pasal ini memberikan kepada Presiden fasilitas konstitusional untuk menerbitkan Perppu yang dari segi bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP), tetapi berisi materi yang seharusnya diatur dalam bentuk Undang-Undang (UU).⁹² Pasal 22 ayat (1) ini, ditemukan unsur-unsur kebebasan bertindak pemerintah, yaitu presiden sebagai penanggung jawab atas bangsa dan negara dalam hal menciptakan kondisi yang dapat menguntungkan warga negara, maka presiden diberikan kebebasan untuk menetapkan suatu kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai antisipasi adanya kondisi yang tiba-tiba timbul atau mendesak, tanpa harus menunggu perintah dari badan legislatif.⁹³

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta : Sinar Grafika, 2013), hlm. 70.

⁹² Dalam UUD RIS 1945 dan UUDS 1950, Perpu ini disebut Undang-Undang Darurat.

⁹³ Azmi Fendri, “Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika”, *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (September 2014-Januari 2015) hlm. 144. <https://media.neliti.com/media/publications/9154-ID-kebebasan-bertindak-pemerintah-diskresisebagai-perwujudan-nilai-nilai-moral-dan.pdf>. (Diakses 10 Februari 2020).

Dengan adanya kewenangan Presiden untuk membuat dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tentunya mengindikasikan kepada pejabat pemerintah atau alat-alat perlengkapan administrasi negara untuk membentuk peraturan atas inisiatif sendiri berdasarkan diskresi. Meski begitu, penggunaan diskresi haruslah berdasarkan pada ketentuan hierarki perundang-undangan.⁹⁴ Ketentuan yang lebih spesifik mengenai dasar hukum diskresi, dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penggunaan diskresi terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana dalam pasal ini pejabat diwajibkan agar mematuhi undang-undang *a quo* ketika melakukan tindakan diskresi.⁹⁵

Dengan demikian, diskresi secara hukum dianggap sah dan memperoleh legitimasi dalam rangka pelayanan publik dengan tetap memperhatikan rambu-rambu dari prinsip asas legalitas.

Untuk menjalankan dan menerapkan konsepsi diskresi, selain diperlukan landasan yuridis, juga diperlukan landasan dari asas-asas hukum umum bagi kekuasaan diskresi. Keperluan tersebut agar pengakuan diskresi sebagai kekuasaan yang legitimasi dalam negara yang berkedaulatan hukum dapat dibenarkan.⁹⁶ Bukan hanya itu, dengan adanya asas-asas umum sebagai landasan berpijak bagi konsep diskresi, mengupayakan pemahaman

⁹⁴ Alfian Maulana Malik, "Pergunaan *Freies Ermessen* oleh Dahlan Iskan Terkait Pembangunan 21 Gardu Induk Listrik di Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara"

⁹⁵ Pasal 27 ayat (2) huruf d Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, menyatakan bahwa pejabat pemerintah memiliki kewajiban : mematuhi undang-undang ini dalam menggunakan diskresi

⁹⁶ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, *Op.Cit.* hlm. 67.

secara eksplisit kepada pejabat pemerintah untuk bertindak sesuai dengan prinsip negara hukum dan semata-mata untuk kepentingan umum.

Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, bukan berarti pemerintah bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah merupakan keharusan dalam negara hukum yang menjunjung nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Nilai-nilai tersebut menjadi dasar bertindak pejabat pemerintah sebagai perwujudan asas-asas umum pemerintahan yang layak.⁹⁷

Salah satu tolok ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah sejalan dan selaras dengan negara hukum adalah menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB). Dalam Hukum Administrasi Negara, AAUPB dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Selanjutnya, AAUPB dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi.⁹⁸

Seiring dengan pergeseran reformasi hukum dan perubahan politik di Indonesia, maka AAUPB yang awalnya tidak mendapat tempat dalam peraturan perundang-undangan, saat ini telah dimuat dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

⁹⁷ Azmi Fendri, "Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika", Jurnal Ilmu Hukum 4, no. 3 (September 2014-Januari 2015) h. 145-146. <https://media.neliti.com/media/publications/9154-ID-kebebasan-bertindak-pemerintah-diskresisebagai-perwujudan-nilai-nilai-moral-dan.pdf>. (Diakses 10 Februari 2020).

⁹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 238.

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Berkaitan dengan hal tersebut, dirumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.⁹⁹

Secara umum landasan hukum suatu diskresi ini tercermin dalam¹⁰⁰ :

1. UUD 1945 Pasal 22 ayat 1, bahwa dalam hal-hal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Dalam Pasal 22 ayat 1 ini ada unsur kebebasan bertindak pemerintah, secara khusus Presiden yang notabene sebagai penanggung jawab atas bangsa dan Negara kesatuan Republik Indonesia dalam hal menciptakan kondisi yang dapat menguntungkan rakyat sehingga Presiden diberi suatu kebebasan untuk menetapkan suatu bentuk kebijakan yang dinamakan Perppu sebagai antisipasi adanya kondisi yang tiba-tiba timbul tanpa harus menunggu perintah dari badan kenegaraan yang disertai tugas/fungsi legislatif.
2. Secara khusus dalam rangka otonomi daerah, UUD 1945 Pasal 18 sebagai aturan yang juga menjadi kebijakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang kemudian ditindaklanjuti dengan aturan-aturan yang lebih konkrit (yang ada di bawah UUD 1945), salah satunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 241.

¹⁰⁰ Azmi Fendri, *Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4, Edisi Januari 2015, hlm. 143

3. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan perpanjangan tangan dari UUD 1945 Pasal 18, pada prinsipnya dalam undang-undang ini memberikan keleluasaan sebagaimana dalam UUD 1945 Pasal 18, bagi aparat pemerintah daerah dalam pengertian luas dan sempit untuk dapat memberdayakan potensi daerah yang ada menurut prakarsa sendiri dalam rangka mensejahterakan rakyat di daerah sesuai dengan kondisi daerah dalam kerangka Negara kesatuan republik Indonesia.

Dengan adanya dasar hukum serta asas-asas umum pemerintahan yang baik, menjadikan konsep diskresi sebagai kekuasaan yang dapat berlaku dan dijalankan di negara yang berkedaulatan hukum. Bukan hanya sebatas berlaku, konsep diskresi dapat melakukan aksi akrobatik untuk menjawab segala preskripsi negatif terhadap pemberlakuannya, juga yang tidak kalah penting adalah bagaimana diskresi dapat menjadi spektrum untuk mewujudkan pemerintahan yang menegakkan nilai-nilai keadilan dan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

6. Tujuan dan Syarat Penerapan Diskresi

Sebagaimana dipahami sebelumnya, bahwa diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang telah menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), asas legalitas saja tidak cukup untuk berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan publik yang

berkembang pesat dan kompleks, sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Konsep kekuasaan diskresi menjadi penting sebagai pelengkap,¹⁰¹ sebagaimana yang diungkapkan oleh Aristoteles, *“unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement.”*

Diberlakukannya konsep diskresi sebagai kekuasaan yang sah di negara hukum, terutama dalam kaitannya dengan asas legalitas, menjadi kekuatan bagi pejabat pemerintah atau badan administrasi negara untuk diberikan suatu wewenang dalam membuat berbagai keputusan atau kebijakan. Pembentukan peraturan kebijakan diperlukan untuk menjamin ketaat-asasan tindakan administrasi. Konsistensi ini bukan hanya berlaku pada tindakan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga bagi tindakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak.¹⁰²

Salah satu tuntutan dalam rangka kepatuhan pemerintah terhadap asas negara hukum adalah kepatuhan pemerintah terhadap asas legalitas. Namun dalam implementasinya, kekuasaan pemerintah berjalan sulit tanpa adanya penerapan diskresi sebagai konsekuensi logis negara kesejahteraan (*welfare state*). Bahkan muncul preskripsi bahwa pemerintah tanpa diskresi tidak mungkin. Dalam konteks demikian, Kenneth Culp Davis menyatakan bahwa diskresi pada pemerintah sangatlah penting. Pemikiran Davis tentang diskresi menyatakan : *“Discretion is a vital tool in society aiding the*

¹⁰¹ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum, Op.Cit.* hlm. 3.

¹⁰² Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik : Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan* (Cet. II; Malang : Setara Press, 2016), hlm. 7-8.

individualization of justice, and no society has existed in which discretion was absent.” A.W. Bradley dan K.D. Ewing menyatakan bahwa kebutuhan pemerintah dalam menjalankan kekuasaan dan kewenangannya menjadikan diskresi sebagai suatu kewajiban.¹⁰³

Martina Künnece memberikan pandangan fungsional dalam menilai keberadaan kekuasaan diskresi pemerintah dalam kerangka hukum, yakni : *“in the administrative decision-making process the concept of discretion is an important tool to reach just decisions. It offers an important degree of flexibility.”* Dari pendapat tersebut, tuntutan untuk mencapai suatu keputusan yang adil serta keluwesan dalam jalannya penyelenggaraan pemerintahan merupakan hal yang substantif bagi pemerintah, dan dalam hal ini diskresi dipandang mampu memberikan jawaban solutif yang sangat penting bagi pelayanan publik.¹⁰⁴

Dalam pandangan lainnya, tujuan penggunaan diskresi dalam pemerintahan adalah situasi tidak lazim terjadi, yang tidak mampu diprediksi atau diantisipasi secara presisi oleh peraturan perundang-undangan sebagai dasar bertindak pemerintah sesuai asas legalitas. Pernyataan ini mengandung makna *a contrario* bahwa penggunaan diskresi tidak dibutuhkan bilamana dalam pembentukan undang-undang mampu menghasilkan suatu aturan yang lengkap, komprehensif, dan mampu menjawab segala persoalan yang kompleks, terutama dalam hal yang bersifat antisipatif. Namun hal tersebut sangat mustahil untuk dipenuhi dalam

¹⁰³ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum, Op.Cit.* hlm. 29.

¹⁰⁴ *Ibid.* hlm. 30.

pembentukan undang-undang. Atas dasar itu, hakikat fungsional dari penerapan diskresi sebagai situasi pengecualian dari peraturan perundang-undangan baik karena alasan *necessity* maupun *emergency*.

Dengan demikian, dapat diterangkan secara sumir bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan diberlakukan juga memiliki keterbatasan dalam menjawab segala tantangan di masyarakat yang semakin kompleks. Berkaitan dengan hal tersebut, diskresi adalah solusinya. Diskresi sebagai jawaban yang solutif juga diklaim oleh Lazar yang menyatakan bahwa, *“if there is more to power than the rule of law, if the rule of law is not intrinsically valuable, it would follow that there is no intrinsic reason to be concerned about a shift away from the rule of law toward more discretionary individual rule.”*¹⁰⁵

Sementara itu, menurut Marcus Lukman, tujuan penerapan diskresi oleh pejabat pemerintah, antara lain :

1. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
2. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan;
3. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundangan;

¹⁰⁵ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum, Op.Cit.* hlm. 36.

4. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundangan yang sudah ketinggalan jaman;
5. Tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.¹⁰⁶

Penggunaan diskresi yang sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan.¹⁰⁷

Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang dengan tujuan untuk :

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mengisi kekosongan hukum;
3. Memberikan kepastian hukum;
4. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.¹⁰⁸

Penerapan diskresi yang bersifat pengecualian terhadap asas legalitas, maka diskresi hanya dapat digunakan secara kasuistik atau kontekstual. Pembatasan hukum terhadap kekuasaan diskresi adalah perlu

¹⁰⁶ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 67-68.

¹⁰⁷ <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/arti-tujuan-lingkup-dan-contoh-diskresi/>, diakses tanggal 9 Februari 2020.

¹⁰⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bab VI, pasal 22 ayat (2).

agar digunakan secara tepat dan menitikberatkan pada kesejahteraan masyarakat. Dalam penerapannya, diskresi tetap harus berpegang teguh pada aturan yang berlaku, yaitu tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat, termasuk dalam hal pelayanan publik.

Meskipun terdapat berbagai kelemahan dalam asas legalitas, namun asas legalitas tetap menjadi prinsip utama dalam kerangka negara hukum yang dikenal dengan asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenadi*, yang mana asas ini hanya dianut oleh masyarakat yang telah memiliki hukum tertulis, seperti Indonesia.¹⁰⁹ Substansi dari asas legalitas adalah menghendaki setiap tindakan pejabat atau badan administrasi negara berdasarkan undang-undang. Sebab, tanpa menjadikan undang-undang sebagai dasar bertindak, pejabat atau badan administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum masyarakat.¹¹⁰ Itu artinya, penerapan diskresi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah tetaplah menjadi wilayah kebebasan, namun tetap memperhatikan aturan-aturan yang berlaku dalam wilayah asas legalitas.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur diskresi dalam suatu negara hukum, yaitu sebagai berikut.

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;

¹⁰⁹ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 113.

¹¹⁰ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang : Setara Press, 2016, hlm. 36.

4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.¹¹¹

Secara yuridis, di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat :

1. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan AUPB;
4. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
6. Dilakukan dengan itikad baik.¹¹²

Dalam pelaksanaannya, diskresi harus tetap memperhatikan aturan-aturan yang berlaku dan melihat arah kebijakan yang hendak dibuat dan dilaksanakan. Atas dasar itu, untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari pejabat pemerintah, maka ada beberapa hal pokok yang melekat pada konsep diskresi, yaitu :

¹¹¹ Mohammad Yuhdi, "Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Negara", Jurnal Ilmiah 15, no. 3, hlm. 79. <https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf>. (Diakses 10 Februari 2020).

¹¹² Republik Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bab VI, pasal 24.

1. Adanya kebebasan bagi pejabat untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Ketentuan ini tidak mengisyaratkan bahwa kebebasan tersebut dilaksanakan tanpa batas, namun kebebasan tersebut berada dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan; atau dengan cara memilih salah satu alternatif sebagaimana termaktub dalam undang-undang.
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan segera, namun belum ada aturannya, dengan kriteria sebagaimana dikemukakan oleh Markus Lukman, hal tersebut merupakan persoalan yang menyangkut kepentingan umum, muncul secara tiba-tiba di luar rencana awal, belum ada peraturan yang mengaturnya, mekanismenya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, dan hal mana persoalan tersebut harus segera mendapat penyelesaian.
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan. Berkaitan dengan penerapan diskresi, perlu diperhatikan adanya tanggung jawab secara hukum, sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, harus mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara, serta harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut.¹¹³

¹¹³ Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan *Freies Ermessen* Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan", *Yustisia* 5, no. 1 (Januari - April 2016), hlm. 187. <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/8730/7818>. (Diakses 9 Februari 2020).

F. Landasan, Asas dan Tujuan Penanggulangan Bencana

Penanggulangan Bencana berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, serta Berasaskan Kemanusiaan, Keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keselarasan dan keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup, dan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sesuai ketentuan Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana, maka Badan Penanggulangan Bencana harus bekerja berdasarkan prinsip cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, nondiskriminatif, dan nonproletisi.¹¹⁴

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana juga bertujuan untuk :¹¹⁵

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan;
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹¹⁴ Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana.

¹¹⁵ *Ibid.* Pasal 4.

G. Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menyebutkan :¹¹⁶ “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana diatur dengan Peraturan Presiden”

Adapun unsur Badan Nasional Penanggulangan Bencana, BNPB terdiri atas :¹¹⁷

- a. Kepala
- b. Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana
- c. Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana.

Menurut Ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana Mempunyai Tugas :¹¹⁸

- a. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- d. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;

¹¹⁶ *Ibid.* Pasal 17.

¹¹⁷ Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

¹¹⁸ Undang-Undang republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007, *Op. Cit.* Pasal 12.

- e. Menggunakan dan mempertanggung jawabkan sumbangan/ bantuan nasional dan internasional;
- f. Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Selain mempunyai tugas sebagaimana di atas, Badan Nasional Penanggulangan Bencana juga mempunyai fungsi yang meliputi :¹¹⁹

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien,
- b. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana terdiri dari Ketua yang dijabat oleh Kepala BNPB dan 19 (sembilan belas) Anggota. Anggota Unsur Pengarah Penanggulangan bencana terdiri dari :¹²⁰

- a. 10 (Sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon 1 atau yang setingkat, yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah.
- b. 9 (Sembilan) Anggota Masyarakat Profesional

Pejabat Pemerintah yang menjadi anggota di dalam Badan Nasional Penanggulangan Bencana terdiri dari :¹²¹

- a. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat;
- b. Departemen Dalam Negeri;
- c. Departemen Sosial;
- d. Departemen Pekerjaan Umum;
- e. Departemen Kesehatan;
- f. Departemen Keuangan;
- g. Departemen Perhubungan;

¹¹⁹ *Ibid.* Pasal 20.

¹²⁰ Pasal 11 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

¹²¹ *Ibid.*

- h. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;
- i. Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- j. Tentara Nasional Republik Indonesia.

H. Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Selain mengatur tentang keberadaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana juga mengatur keberadaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri atas :¹²²

- a. Badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon I b;
- b. Badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon II a.

Sedangkan unsur Badan Penanggulangan Bencana Daerah, sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Terdiri atas :¹²³

- a. Pengarah Penanggulangan Bencana
- b. Pelaksana Penanggulangan Bencana.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas dan fungsi yang telah ditentukan secara normatif dalam Undang-Undang

¹²² Undang-Undang republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007, *Op. Cit.* Pasal 18.

¹²³ *Ibid.* Pasal 19.

Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan

Bencana sebagaimana dikutip di bawah ini :

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai fungsi :¹²⁴

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta
- b. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas :¹²⁵

- a. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
- e. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya;
- f. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- g. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- h. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
- i. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan fungsinya, Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas yang harus dilaksanakan secara terintegrasi yang meliputi :¹²⁶

- a. Prabencana
- b. Tanggap Darurat
- c. Pascabencana

¹²⁴ *Ibid.* Pasal 20.

¹²⁵ *Ibid.* Pasal 21.

¹²⁶ *Ibid.* Pasal 24.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, seharusnya seluruh daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia harus membentuk Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Bencana Daerah yang di dalamnya mengatur mengenai Pembentukan, Fungsi, Tugas, Struktur Organisasi, dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Bencana adalah sangat penting sebagai payung hukum di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.

I. Tanggung Jawab dan Wewenang Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas telah mengatur Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Urusan pemerintahan, dan Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Adapun Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan

Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa Undang-Undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Di Samping itu Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga mengatur tentang Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan

efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Untuk efektivitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil pemerintah pusat, Gubernur dibantu oleh perangkat Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Karena perannya sebagai wakil pemerintah pusat, maka hubungan Gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

Di dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota tidak diatur secara tegas urusan terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana. Demikian pula tidak ditentukan apakah penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan urusan wajib atau urusan pilihan, oleh karena itu maka norma yang tepat dalam hal penanggulangan bencana adalah Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memberikan tanggung jawab penuh kepada Pemerintah dan Pemerintah daerah untuk menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.

Menurut Ateng Syafrudin,¹²⁷ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*Authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹²⁸ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹²⁹ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*,¹³⁰ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan

¹²⁷ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337.

¹³⁰ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Secara tegas telah mengatur tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Adapun tanggung jawab Pemerintah meliputi :¹³¹

- a. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- d. Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- e. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
- f. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- g. Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Selain mengatur tanggung jawab, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana juga mengatur wewenang Pemerintah dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang meliputi : ¹³²

- a. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;
- b. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah;
- d. Penentuan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak- pihak internasional lain;

¹³¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007, *Op.Cit.* Pasal 6.

¹³² *Ibid.* Pasal 7.

- e. Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana;
- f. Perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan; dan
- g. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala nasional.

Hal yang juga sangat penting dan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah terkait dengan Penetapan Status dan Tingkat Bencana Nasional atau Bencana Daerah, karena penetapan status tersebut harus memuat indikator yang meliputi :¹³³

- a. Jumlah korban;
- b. Kerugian harta benda;
- c. Kerusakan prasarana dan sarana;
- d. Cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan
- e. Dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Sebagaimana halnya Pemerintah Pusat dalam hal Penanggulangan Bencana memiliki Tanggung Jawab dan wewenang sebagaimana tersebut di atas, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana khususnya Pasal 8 dan Pasal 9 juga mengatur tentang tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, sebagaimana pada Pasal 8 dan Pasal 9 dikutip di bawah ini :

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :¹³⁴

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.* Pasal 8.

- a. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :¹³⁵

- a. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

J. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

1. Pengertian

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, memberikan batasan hukum tentang Pengertian Normatif di dalam isi dan kandungan Undang-Undang Penanggulangan Bencana sebagaimana dapat dijelaskan di bawah ini :¹³⁶

1. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/ atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan

¹³⁵ *Ibid.* Pasal 9.

¹³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

2. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
3. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
4. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.
5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.
6. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.
7. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
8. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
9. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
10. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.
11. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.
12. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama

tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

13. Ancaman bencana adalah suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana.
14. Rawan bencana adalah kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
15. Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi.
16. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.
17. Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.
18. Bantuan darurat bencana adalah upaya memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.
19. Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.
20. Pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.
21. Setiap orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, dan/atau badan hukum.
22. Korban bencana adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
23. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
24. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota, atau perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

25. Lembaga usaha adalah setiap badan hukum yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, atau swasta yang didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjalankan jenis usaha tetap dan terus menerus yang bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
26. Lembaga internasional adalah organisasi yang berada dalam lingkup struktur organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa atau yang menjalankan tugas mewakili Perserikatan Bangsa-Bangsa atau organisasi internasional lainnya dan lembaga asing nonpemerintah dari negara lain di luar Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan

berdasarkan 4 (empat) aspek meliputi¹³⁷ :

- a. Sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat;
- b. Kelestarian lingkungan hidup;
- c. Kemanfaatan dan efektivitas; dan
- d. Lingkup luas wilayah.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat :¹³⁸

- a. Menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman; dan/atau
- b. Mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap orang yang hak kepemilikannya dicabut atau dikurangi berhak mendapat ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi :¹³⁹

¹³⁷ *Ibid.* Pasal 31.

¹³⁸ *Ibid.* Pasal 32.

¹³⁹ *Ibid.* Pasal 33.

2. Prabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi¹⁴⁰ :

- a. Dalam situasi tidak terjadi bencana;
- b. Dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi :¹⁴¹

- a. Perencanaan penanggulangan bencana;
- b. pengurangan risiko bencana;
- c. pencegahan;
- d. pemaduan dalam perencanaan pembangunan;
- e. persyaratan analisis risiko bencana;
- f. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- g. pendidikan dan pelatihan; dan
- h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Perencanaan penanggulangan bencana dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana. Perencanaan penanggulangan bencana meliputi :¹⁴²

- a. Pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
- b. Pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
- c. Analisis kemungkinan dampak bencana;
- d. Pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
- e. Penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
- f. Alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.

¹⁴⁰ *Ibid.* Pasal 34.

¹⁴¹ *Ibid.* Pasal 35.

¹⁴² *Ibid.* Pasal 36.

Pengurangan risiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana. Kegiatan meliputi¹⁴³ :

- a. Pengenalan dan pemantauan risiko bencana;
- b. Perencanaan partisipatif penanggulangan bencana;
- c. Pengembangan budaya sadar bencana;
- d. Peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana; dan
- e. Penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan penanggulangan bencana.

Pencegahan risiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana meliputi :¹⁴⁴

- a. Identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
- b. Kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;
- c. Pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana;
- d. Penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
- e. Penguatan ketahanan sosial masyarakat.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana meliputi¹⁴⁵ :

- a. Kesiapsiagaan;
- b. Peringatan dini; dan
- c. Mitigasi bencana.

¹⁴³ *Ibid.* Pasal 37.

¹⁴⁴ *Ibid.* Pasal 38.

¹⁴⁵ *Ibid.* Pasal 44.

Kesiapsiagaan dilakukan untuk memastikan upaya yang cepat dan tepat dalam menghadapi kejadian bencana. dilakukan melalui :¹⁴⁶

- a. Penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;
- b. Pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;
- c. Penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
- d. Pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;
- e. Penyiapan lokasi evakuasi;
- f. Penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana; dan
- g. Penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana.

Peringatan dini dilakukan untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat. Peringatan dini dilakukan melalui¹⁴⁷ :

- a. Pengamatan gejala bencana;
- b. Analisis hasil pengamatan gejala bencana;
- c. Pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang;
- d. Penyebarluasan informasi tentang peringatan bencana;
- e. Pengambilan tindakan oleh masyarakat.

Mitigasi dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi dilakukan melalui :¹⁴⁸

- a. Pelaksanaan penataan ruang;
- b. Pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan;
- c. Penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.

¹⁴⁶ *Ibid.* Pasal 45.

¹⁴⁷ *Ibid.* Pasal 46.

¹⁴⁸ *Ibid.* Pasal 47.

3. Saat Tanggap Darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi¹⁴⁹ :

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar;
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Pengkajian secara cepat dan tepat dilakukan untuk mengidentifikasi :¹⁵⁰

- a. Cakupan lokasi bencana;
- b. Jumlah korban;
- c. Kerusakan prasarana dan sarana;
- d. Gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan
- e. Kemampuan sumber daya alam maupun buatan.

Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi :¹⁵¹

- a. Pengerahan sumber daya manusia;
- b. Pengerahan peralatan;
- c. Pengerahan logistik;
- d. Imigrasi, cukai, dan karantina;
- e. Perizinan;
- f. Pengadaan barang/jasa;
- g. Pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;
- h. Penyelamatan; dan
- i. Komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

¹⁴⁹ *Ibid.* Pasal 48.

¹⁵⁰ *Ibid.* Pasal 49.

¹⁵¹ *Ibid.* Pasal 50.

Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana. Penetapan untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota. Penyelamatan dan evakuasi korban dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya¹⁵² :

- a. Pencarian dan penyelamatan korban;
- b. Pertolongan darurat; dan/atau
- c. Evakuasi korban.

Pemenuhan kebutuhan dasar meliputi bantuan penyediaan :¹⁵³

- a. Kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- b. Pangan;
- c. Sandang;
- d. Pelayanan kesehatan;
- e. Pelayanan psikososial; dan
- f. Penampungan dan tempat hunian.

Penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar. Perlindungan terhadap kelompok rentan dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial.

¹⁵² *Ibid.* Pasal 52.

¹⁵³ *Ibid.* Pasal 53.

Kelompok rentan terdiri atas :¹⁵⁴

- a. bayi, balita, dan anak-anak;
- b. ibu yang sedang mengandung atau menyusui;
- c. penyandang cacat; dan
- d. orang lanjut usia.

4. Pascabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi :¹⁵⁵

- a. Rehabilitasi;
- b. Rekonstruksi.

Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan :¹⁵⁶

- a. perbaikan lingkungan daerah bencana;
- b. perbaikan prasarana dan sarana umum;
- c. pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat;
- d. pemulihan sosial psikologis;
- e. pelayanan kesehatan;
- f. rekonsiliasi dan resolusi konflik;
- g. pemulihan sosial ekonomi budaya;
- h. pemulihan keamanan dan ketertiban;
- i. pemulihan fungsi pemerintahan; dan
- j. pemulihan fungsi pelayanan publik.

Rekonstruksi, dilakukan melalui kegiatan pembangunan yang lebih baik, meliputi :¹⁵⁷

- a. pembangunan kembali prasarana dan sarana;
- b. pembangunan kembali sarana sosial masyarakat;
- c. pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat;
- d. penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana;
- e. partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat;

¹⁵⁴ *Ibid.* Pasal 55.

¹⁵⁵ *Ibid.* Pasal 57.

¹⁵⁶ *Ibid.* Pasal 58.

¹⁵⁷ *Ibid.* Pasal 59.

- f. peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya;
- g. peningkatan fungsi pelayanan publik; dan
- h. peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

K. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan di antara konsep-konsep tersebut¹⁵⁸.

Pada disertasi ini, kerangka pemikiran diletakkan di bab 2 (dua), setelah sub bab tentang Tinjauan Studi (*Related Research*) dan Tinjauan Pustaka. Penamaan kerangka pemikiran bervariasi, kadang disebut juga dengan kerangka konsep, kerangka teoritis atau model teoritis (*theoretical model*).¹⁵⁹ Seperti halnya kerangka pikir dalam karya tulis yang hendak penulis ajukan dalam penulisan disertasi ini, akan diuraikan beberapa hal tentang Gaya pemikiran yang digunakan untuk model penelitian korelasi, di mana ada variabel bebas dan variabel terikat.¹⁶⁰ Pertanyaan penelitian (*research question*) atau rumusan masalah pada penelitian yang akan dibahas adalah **Bagaimana penggunaan diskresi oleh Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam.**

Selanjutnya untuk mempermudah perumusan konsep Komponen utama pada kerangka pemikiran yang akan dikembangkan adalah

¹⁵⁸Polancik, 2009, dalam <https://romisatriawahono.net/2012/08/07/kiat-menyusun-kerangka-pemikiran-penelitian>., di akses pada tanggal 16 November 2019, pukul 20.00.wita.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid

Independent Variables (variabel bebas), *Dependent Variables* (variabel terikat), *Levels* (indikator dari variabel bebas yang akan diobservasi), *Measures* (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).¹⁶¹ Kerangka pemikiran di bawah menggambarkan alur logika penelitian dan hubungan antar konsep yang ingin diteliti.

¹⁶¹ *Ibid.*

Bagan Kerangka Pikir

Latar Belakang Masalah :

1. Yuridis.
2. Filosofis dan
3. Sosiologis

Rumusan Masalah :

1. Bagaimanakah instrumen hukum diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah.
2. Bagaimanakah koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam?
3. Bagaimanakah optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi yang ideal ke depannya?

Teori yang digunakan :

1. Negara Hukum.
2. Teori Kewenangan.
3. Teori Otonomi Daerah.

Variabel bebas :

1. Kewenangan Kepala Daerah.
2. Kekosongan Hukum, UU tidak mengatur.
3. Keadaan yang Memaksa.

Metode yang digunakan :

1. Deskriptif Analitis.
2. Pendekatan Undang-Undang,
3. Pendekatan Perbandingan,
4. Pendekatan Kasus,
5. Pendekatan Sejarah dan
6. Pendekatan Analisis.

Variabel terikatnya adalah
Bencana Alam

Konsep yang ditawarkan :

1. Konsep Diskresi,
2. Konsep *Lokal Wisdom*

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir

L. Definisi Operasional

Berdasarkan indikator yang disusun dalam kerangka pikir, maka konsep-konsep tersebut perlu diberi pengertian atau definisi operasional sebagai acuan dalam pelaksanaan penelitian. Definisi operasional dimaksud adalah sebagai berikut¹⁶² :

1. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
2. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
3. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
4. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.
5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko

¹⁶² Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, hlm. 2-5

timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

6. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.
7. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
8. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
9. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
10. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.
11. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya

secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.

12. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.
13. Ancaman bencana adalah suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana.
14. Rawan bencana adalah kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
15. Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi.
16. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui

pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.

17. Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.
18. Bantuan darurat bencana adalah upaya memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.
19. Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.
20. Pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.
21. Setiap orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, dan/atau badan hukum.
22. Korban bencana adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
23. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

24. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota, atau perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
25. Lembaga usaha adalah setiap badan hukum yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, atau swasta yang didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjalankan jenis usaha tetap dan terus menerus yang bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
26. Lembaga internasional adalah organisasi yang berada dalam lingkup struktur organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa atau yang menjalankan tugas mewakili Perserikatan Bangsa-Bangsa atau organisasi internasional lainnya dan lembaga asing nonpemerintah dari negara lain di luar Perserikatan Bangsa-Bangsa.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah jenis penelitian yuridis normatif empiris, untuk menemukan kebenaran ilmiah berdasarkan pada kaidah-kaidah hukum peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum maupun dokumen-dokumen hukum guna menjawab isu hukum yang diteliti.

Di samping itu, juga menggunakan Jenis penelitian empiris dan menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku atau keadaan yang diamati.¹⁶³ Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka.¹⁶⁴ Jadi dalam penelitian ini penulis berusaha semaksimal mungkin mendeskripsikan suatu gejala peristiwa, kejadian yang terjadi pada masa sekarang atau mengambil masalah-masalah aktual sebagaimana adanya pada penelitian.

B. Pendekatan Penelitian

Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), Pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan

¹⁶³ Lexy Maleong, *Metode penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 3

¹⁶⁴ *Ibid*, 6.

pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah atau menganalisis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan *issue* hukum yang diteliti. Penelitian ini mencari *ratio legis* dan dasar ontologis keberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut agar dapat ditemukan kandungan filosofisnya yang ada di belakang undang-undang.

Peran peneliti dalam penelitian kualitatif ini adalah sebagai perencana, pengumpul data, penganalisis, hingga akhirnya sebagai pencetus penelitian. Pada penelitian kualitatif menekankan bahwa peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain yang merupakan alat pengumpul data utama. Oleh sebab itu, peneliti merupakan hal kunci untuk melakukan penelitian. Peneliti tidak hanya berperan sebagai pengambil data, pengolah data, dan penemu data hasil penelitian. Akan tetapi peneliti juga akan menjadi teman untuk subjek. Sehingga hasilnya akan lebih akurat dan valid karena semakin subjek percaya dengan peneliti tersebut, maka akan memudahkan mereka untuk bercerita jujur dan meminimalisir *faking*.¹⁶⁵

C. Daerah Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian dilakukan. Penetapan lokasi penelitian merupakan tahap yang sangat penting dalam penelitian kualitatif, karena dengan ditetapkannya lokasi penelitian berarti objek dan tujuan sudah ditetapkan sehingga mempermudah penulis dalam melakukan penelitian. Lokasi ini bisa di wilayah tertentu atau suatu lembaga

¹⁶⁵ Lexy J. Moleong . *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2010, hlm. 4.

tertentu dalam masyarakat. Untuk memperoleh data primer, lokasi penelitian dilakukan di empat Kabupaten/Kota yang dilanda gempa berkekuatan 7.4 SR pada tanggal 28 September 2018, yaitu : Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong (PADAGIMO).¹⁶⁶

D. Jenis dan Sumber Hukum

Menurut Ronny Hanitijo dalam Zainudin, dapat dibedakan menjadi :¹⁶⁷ bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum yaitu :

1. Bahan hukum primer, Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*)¹⁶⁸.
2. Bahan Hukum Sekunder, Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.¹⁶⁹
3. Bahan hukum tersier, Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

E. Teknik Analisis Hukum

Pengolahan dan analisis data pada dasarnya tergantung pada jenis datanya, bagi penelitian hukum normatif yang terdiri dari :¹⁷⁰ bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Maka dalam mengelola dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan

¹⁶⁶ Sumber BNPB Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2019

¹⁶⁷ Zainuddin. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 66.

¹⁶⁸ *Idem*, hlm. 47.

¹⁶⁹ *Idem* hlm. 54.

¹⁷⁰ *Idem*, hlm. 171.

diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum.¹⁷¹ Pada penelitian ini menggunakan analisa hukum normatif dengan penerapan *hermeneutic*. Penafsiran memiliki karakter *hermeneutik*. *Hermeneutik* atau penafsiran diartikan sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti.¹⁷² Pengolahan bahan hukum pada dasarnya rangkaian aktivitas untuk mengadakan sistematisasi atau klasifikasi atas bahan hukum tertulis untuk mempermudah kegiatan analisis terhadap bahan hukum primer. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis bahan hukum, yaitu memilih Pasal-Pasal yang berisikan klausal-klausal hukum dari beberapa peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan sebagai acuan untuk menguraikan atau mendeskripsikan ruang lingkup permasalahan.

¹⁷¹ *Idem*, hlm. 171.

¹⁷² Zainuddin. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 171.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Diskresi Dalam Bentuk Keputusan (*Beschiking*) yang Diterbitkan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah Kota Palu, Pemerintah Kabupaten Sigi, Pemerintah Kabupaten Donggala dan Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong (PADAGIMO) pada Penanggulangan Bencana Alam

1. Diskresi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah bertanggung jawab dan memberikan perlindungan kepada setiap warga negara khususnya di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum.

Kondisi geografis wilayah Provinsi Sulawesi Tengah baik secara geologis, hidrologis dan demografis berpotensi terjadinya bencana alam baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam ataupun faktor manusia yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dampak psikologis dan korban jiwa sehingga diperlukan satu kebijakan terkait dengan perlindungan dan penanganan korban bencana alam.

Dalam menjabarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana khususnya ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 yang menyebutkan bahwa :

Pasal 8

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- a. menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;

- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Pasal 9

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.¹⁷³

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah sesuai dengan hasil penelitian penulis telah menjabarkan dan menerjemahkan lebih lanjut ketentuan tersebut dalam bentuk peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.¹⁷⁴ Demikian juga diikuti dengan regulasi pada tingkat kabupaten/kota khususnya di Kota Palu, Kabupaten Sigi, Kabupaten Donggala dan Kabupaten Parigi Moutong disingkat PADAGIMO juga telah menerbitkan peraturan daerah masing-masing untuk menerjemahkan dan menjabarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

¹⁷³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, hlm. 8

¹⁷⁴ Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Ruang lingkup Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2

Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana meliputi :

- a. tanggung jawab dan wewenang;
- b. tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- c. prabencana;
- d. tanggap darurat;
- e. pascabencana;
- f. kerjasama antar daerah;
- g. peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah;
- h. pemantauan dan evaluasi;
- i. partisipasi masyarakat;
- j. pengelolaan dana;
- k. pengelolaan bantuan bencana; dan
- l. pengawasan dan laporan pertanggungjawaban.¹⁷⁵

Selain menentukan ruang lingkup, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga menentukan prinsip dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu :

- a. cepat dan tepat;
- b. prioritas;
- c. koordinasi dan keterpaduan;
- d. berdaya guna dan berhasil guna;
- e. transparansi dan akuntabilitas;
- f. kemitraan;
- g. pemberdayaan;
- h. non diskriminatif; dan
- i. non proletisi.¹⁷⁶

Untuk dapat mengimplementasikan ruang lingkup dan prinsip dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana di atas, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah melalui Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 4

¹⁷⁶ *Ibid.*

Penanggulangan Bencana juga telah menetapkan tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah, sebagaimana dimaksud Pasal 4 dan Pasal 5 yang selengkapnya dikutip di bawah ini :

Pasal 4

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dari pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam APBD yang memadai.

Pasal 5

Pelaksanaan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 pemerintah daerah diberi wewenang dalam hal :

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan dampak perubahan iklim; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi.¹⁷⁷

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah searah dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Bencana, dimana ditegaskan bahwa tujuan penanggulangan bencana yaitu :

¹⁷⁷ Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, hlm. 5

Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana dan menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh, maka di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana lebih mempertajam arah kebijakan tata kelola penanggulangan bencana di dalam ruang lingkup; pertama, penanggulangan bencana dalam keadaan prabencana atau sebelum bencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana (rehabilitasi rekonstruksi); kedua, menitikberatkan upaya yang bersifat preventif dan prabencana, ketiga, menitikberatkan pada pemberian kemudahan akses bagi Badan Penanggulangan Bencana pada saat tanggap darurat; dan keempat, pelaksanaan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pada pascabencana.¹⁷⁸

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, selain diatur secara tegas ruang lingkup, prinsip, tanggung jawab dan wewenang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana juga diatur tentang tahapan-tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi tahap prabencana, tahap tanggap darurat dan tahap pascabencana.

Ketentuan tentang tahapan tersebut dilakukan secara berjenjang mulai dari Provinsi Sulawesi Tengah, kabupaten/kota dan juga kecamatan dalam wilayah hukum Provinsi Sulawesi Tengah. Adapun tahap prabencana meliputi kegiatan dimana situasi tidak terjadi bencana dan situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah dalam situasi tidak terjadi bencana (prabencana) meliputi :

- a. perencanaan penanggulangan bencana;
- b. pengurangan risiko bencana;
- c. pencegahan;

¹⁷⁸ Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, hlm. 32

- d. pemaduan dalam perencanaan pembangunan;
- e. persyaratan analisis risiko bencana;
- f. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- g. pendidikan dan pelatihan; dan
- h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.¹⁷⁹

Sedangkan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013

Pasal 9 huruf a meliputi :

- a. pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
- b. pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
- c. analisis kemungkinan dampak bencana;
- d. pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
- e. penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
- f. alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.¹⁸⁰

Ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga mengatur pengurangan risiko bencana yang merupakan kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Pengurangan risiko bencana dilakukan melalui kegiatan pengenalan dan pemantauan risiko bencana, membangun budaya sadar bencana, membina komitmen terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana, dan menerapkan upaya-upaya baik fisik, non fisik dan pengaturan penanggulangan bencana.

Dalam hal situasi terdapat potensi terjadinya bencana (tahap prabencana) Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah menetapkan beberapa kegiatan yaitu kesiap-siagaan, peringatan dini, dan mitigasi bencana.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 6

Adapun kesiap-siagaan dilakukan melalui kegiatan :

- a. kegiatan penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan;
- b. mengorganisasi, memasang dan menguji sistem peringatan dini;
- c. penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
- d. menyiapkan personil, prasarana dan sarana yang akan dikerahkan dan digunakan dalam pelaksanaan prosedur tetap (Protap);
- e. memasang petunjuk tentang karakteristik bencana dan penyelamatan di tempat rawan bencana;
- f. menginventarisasi wilayah rawan bencana dan lokasi aman untuk evakuasi pengungsi serta jalur evakuasi aman;
- g. penyuluhan, pelatihan dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;
- h. penyiapan lokasi evakuasi; dan
- i. penyusunan dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana.¹⁸¹

Adapun kesiap-siagaan merupakan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan dilaksanakan bersama-sama masyarakat dan lembaga usaha. Untuk mengurangi risiko bencana Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga menetapkan peringatan dini, yang dilakukan dengan cara mengamati gejala bencana, menganalisa data hasil pengamatan, mengambil keputusan berdasarkan hasil analisa, menyebarkan hasil keputusan dan mengambil tindakan oleh masyarakat.

Peringatan dini disebarluaskan dan wajib dilakukan oleh lembaga pemerintah, lembaga penyiaran swasta dan media massa untuk mengerahkan sumber daya dan seluruh potensi yang ada sehingga dapat mengurangi risiko akibat bencana.

¹⁸¹ *Ibid.*

2. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kota Palu pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palu

Sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis khususnya di Kota Palu dalam hal penanggulangan bencana alam, Pemerintah Kota Palu telah menjabarkan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penjabaran dimaksud telah diterbitkan regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Sehubungan dengan kejadian bencana alam di wilayah Kota Palu pada tanggal 28 September 2018 yaitu gempa bumi yang diikuti dengan tsunami dan likuifaksi, Pemerintah Kota Palu segera menetapkan Surat Keputusan Walikota Nomor 800/04/02/WK/2018 tentang Penetapan Status Tanggap Darurat Penanganan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Kota Palu. Penetapan surat keputusan tersebut juga merupakan tindak lanjut dari Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 466/459/BPBD/2018 tentang Penetapan Status Tanggap Darurat Penanganan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Provinsi Sulawesi Tengah.

Berdasarkan 2 (dua) keputusan tersebut, Pemerintah Kota Palu bergerak cepat dalam mengatasi korban bencana alam khususnya di wilayah Kota Palu yang meliputi situasi tanggap darurat, keadaan pascabencana yang terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi. Pelaksanaan kegiatan tersebut selain merupakan amanat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana juga telah dijabarkan dalam Peraturan

Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.¹⁸²

Terkait dengan diskresi, guna mengatasi keadaan tertentu dalam hal terjadinya bencana alam maka Pemerintah Kota Palu menetapkan beberapa fase atau tahapan dalam hal mekanisme dan cara pembiayaan bencana yang terdiri dari¹⁸³ :

1. Fase Kedaruratan

- Penanganan korban bencana dalam evakuasi, pemberian sandang pangan dan hunian darurat.
- Pembiayaan melalui stok kebencanaan yang bersumber dari APBD dan bantuan pemerintah pusat.
- Bantuan logistik maupun dana kemanusiaan dari berbagai lapisan masyarakat.

2. Fase Perpanjangan Darurat

Penanganan korban bencana lanjutan dengan pembiayaan yang bersumber dari :

- Dana Siap Pakai (DSP) BNPB kepada BPBD.
- Belanja Tidak Terduga (BTT) bersumber dari APBD.
- Bantuan kemanusiaan dari berbagai lapisan masyarakat dalam bentuk barang dan uang.

¹⁸² Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

¹⁸³ Hasil wawancara dengan Kepala Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) Kota Palu hari Selasa tanggal 10 Agustus 2021.

3. Fase Transisi Darurat

Penanganan bencana melalui pembiayaan

- Pembangunan hunian sementara dengan pembiayaan PUPR.
- Kelengkapan pendukung hunian dengan pembiayaan dari bantuan kemanusiaan.
- Pendistribusian logistik pengungsi bersumber dari APBD.

4. Fase Pasca Darurat – Rehab Rekon

- Pembangunan hunian melalui pembiayaan yayasan kemasyarakatan dan PUPR.
- Pembangunan infrastruktur, permukiman, sosial kemasyarakatan dan sektoral bersumber dari hibah, bantuan luar negeri, kelembagaan, pemerintah dan lain-lain.

Adapun lembaga-lembaga yang terlibat dalam penanganan bencana alam di Kota Palu yang terjadi pada tanggal 28 September 2018, penulis menemukan fakta tidak kurang dari 7 (tujuh) lembaga yang terlibat aktif dalam menangani korban bencana alam di Kota Palu, yaitu Pemerintah Daerah setingkat provinsi, pemerintah daerah setingkat kabupaten, pemerintah daerah setingkat kota, kelembagaan keamanan, TNI/Polri, kelembagaan non pemerintah seperti palang merah Indonesia dan NGO, baik di dalam maupun di luar negeri, kelembagaan sosial internasional seperti UNICEF, FHO, UNHCR, dan Pemerintah Pusat setingkat menteri koordinator Kementerian Kelembagaan Pemerintah Markas Besar TNI

Angkatan Darat, Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia serta lembaga non pemerintah pusat.

Pemerintah Kota Palu selain menetapkan mekanisme korban bencana alam juga menetapkan mekanisme penanganan pengungsi korban bencana alam. Penanganan korban bencana alam diawali dengan proses evakuasi di lokasi kejadian dari kondisi hidup, maka dilakukan pengungsian di tempat yang aman selanjutnya dirumahkan ke hunian sementara apabila rumah huniannya tidak dapat ditempati lagi, sedangkan bagi korban yang meninggal dunia segera dimobilisasi ke pekuburan umum setelah dilakukan identifikasi jenazah dan diserahkan pada keluarga masing-masing untuk dilakukan acara sesuai dengan agama dan keyakinan masing-masing sebelum dilakukan penguburan, bagi yang tidak dikenali lagi dan tidak dapat diidentifikasi maka didaftarkan di dalam buku khusus untuk itu sebagai jenazah yang tidak dikenal lalu kemudian dikuburkan di tempat penguburan massal.

Sedangkan mekanisme penanganan pengungsi yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Palu pada saat kejadian bencana alam pada tanggal 28 September 2018 yang lalu adalah¹⁸⁴ :

1. Pengungsi adalah setiap orang yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya ke tempat yang aman. Pengungsi dialokasikan di tempat yang aman, diberi tempat hunian darurat, diberi makanan untuk beberapa waktu.

¹⁸⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) Kota Palu hari Selasa tanggal 10 Agustus 2021.

2. Pengungsi yang tempat tinggalnya tidak rusak, dikembalikan ke tempat tinggalnya, bagi yang huniannya rusak maka ditempatkan di hunian sementara.
3. Pengungsi yang tempat tinggalnya di zona merah (likuifaksi dan tsunami) daerah larangan tempat tinggal, maka dibangun hunian tetap (huntau).
4. Bagi korban bencana yang rumahnya rusak ringan, sedang dan berat diberikan stimulan perbaikan rumah.

Diskresi Pemerintah Kota Palu dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana didasarkan pada tanggung jawab pemerintah daerah sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang secara tegas menyebutkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi¹⁸⁵ :

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam APBD yang memadai.

Selain tanggung jawab tersebut, Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga memberikan wewenang kepada Pemerintah Kota Palu dalam hal

¹⁸⁵ Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Pasal 5.

penyelenggaraan penanggulangan bencana, sehingga berdasarkan wewenang tersebut Pemerintah Kota Palu dapat mengambil tindakan-tindakan hukum konkret guna mengatasi permasalahan yang timbul dalam hal terjadinya bencana alam. Adapun wewenang tersebut meliputi¹⁸⁶ :

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerjasama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam dan dampak perubahan iklim; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala kota.

Terkait dengan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Kota Palu atas penyelenggaraan penanggulangan bencana, penulis mendapatkan fakta bahwa konsep tanggung jawab dan wewenang tersebut searah dengan teori tanggung jawab sebagaimana dijelaskan oleh Andi Hamzah bahwa tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang atau negara untuk melaksanakan dengan selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Tanggung jawab negara atau pertanggungjawaban negara terdapat di dalamnya dua istilah yang harus mendapat perhatian, yaitu *responsibility* dan *liability*.¹⁸⁷ (Hamzah A., 1986) Menurut Goldie perbedaan kedua istilah tersebut adalah menyatakan bahwa istilah *responsibility* digunakan untuk kewajiban (duty), atau menunjukkan pada standar pemenuhan suatu peran

¹⁸⁶ Ibid., Pasal 6

¹⁸⁷ Andi Hamzah, 1986. *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu, sedangkan *liability* digunakan untuk menunjuk pada konsekuensi dari suatu kesalahan atau kegagalan untuk melaksanakan suatu kewajiban atau untuk memenuhi suatu standar tertentu yang telah ditetapkan.

Sedangkan Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹⁸⁸ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*.¹⁸⁹

Selain tanggung jawab dan wewenang Pemerintah Kota Palu sebagaimana diuraikan di atas, penulis juga mendapatkan fakta bahwa Pemerintah Kota Palu juga memberikan hak dan kewajiban kepada masyarakat dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana. Ketentuan tentang hak dan kewajiban masyarakat secara tegas termuat pada Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Adapun hak masyarakat pada penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman khususnya bagi kelompok masyarakat rentan, mendapatkan pendidikan,

¹⁸⁸ HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337.

¹⁸⁹ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

pelatihan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana, berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan termasuk dukungan psikososial, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya, melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana.

Selanjutnya ditekankan bahwa setiap orang yang terkena bencana mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, masyarakat juga berhak untuk memperoleh ganti rugi dan bantuan karena terkena bencana yang disebabkan oleh kegagalan konstruksi dan teknologi.

Selain menetapkan hak-hak warga masyarakat, Pemerintah Kota Palu juga telah menetapkan kewajiban masyarakat pada penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu :

- a. menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. berperan aktif dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana; dan
- c. memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana.¹⁹⁰

Pada kejadian bencana alam di Kota Palu tanggal 28 September 2018 yang diikuti dengan kejadian tsunami dan likuifaksi, Pemerintah Kota Palu

¹⁹⁰ Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Pasal 9.

melaksanakan 2 (dua) tahapan kegiatan penanggulangan bencana yaitu tahap tanggap darurat dan tahap pascabencana yang terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada tahap tanggap darurat Pemerintah Kota Palu melakukan beberapa kebijakan konkret meliputi¹⁹¹ :

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, kerugian dan sumber daya;
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. penyelamatan dan evakuasi/mengungsikan masyarakat terkena bencana;
- d. pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi penyediaan makanan, sandang, tempat tinggal, kesehatan dan sanitasi, pendidikan, sarana kegiatan ibadah bagi korban bencana sesuai dengan standar minimum kemanusiaan;
- e. perlindungan terhadap korban yang tergolong kelompok rentan; dan
- f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Seluruh kegiatan tahapan tersebut pada penyelenggaraan penanggulangan bencana alam di Kota Palu dikendalikan oleh Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu sesuai dengan kewenangannya, pada saat keadaan darurat bencana ditetapkan maka Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu mendapatkan diskresi kemudahan akses di bidang¹⁹² :

- a. penerahan sumber daya manusia;
- b. penerahan peralatan;
- c. penerahan logistik;
- d. imigrasi, cukai, karantina;
- e. perizinan;
- f. pengadaan barang/jasa;
- g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;
- h. penyelamatan; dan
- i. komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

¹⁹¹ *Ibid.*, Pasal 34.

¹⁹² *Ibid.*, Pasal 36

Selain akses tersebut pada saat keadaan darurat bencana Kepala BPBD Kota Palu berwenang mengerahkan sumber daya manusia, peralatan dan logistik dari instansi/lembaga dan masyarakat untuk melakukan tanggap darurat, selain itu Kepala BPBD Kota Palu juga berwenang melakukan dan atau meminta pengerahan daya yaitu sumber daya antar daerah, lembaga internasional yang bertugas menanggulangi bencana, *search and rescue*, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Palang Merah Indonesia, perlindungan masyarakat, lembaga sosial dan keagamaan, dan lembaga lain yang terkait.

Pemerintah Kota Palu juga menetapkan standar operasional prosedur terkait dengan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana yaitu dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang terjadi melalui upaya : pencarian penyelamatan korban, pertolongan darurat dan evakuasi korban. Dalam hal kebutuhan dasar warga masyarakat, maka Pemerintah Kota Palu telah menentukan kebutuhan pokok/kebutuhan dasar yang wajib untuk disediakan pada saat terjadinya bencana antara lain kebutuhan air bersih dan sanitasi, kebutuhan sandang dan pangan, kebutuhan pelayanan kesehatan, kebutuhan pelayanan psikososial dan kebutuhan penampung tempat hunian.

Pada saat terjadi bencana alam di daerah khususnya seperti kejadian gempa yang diikuti tsunami dan likuifaksi di Kota Palu pada tanggal 28 September 2018 yang lalu, maka pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah (pemerintah

pusat) dan pemerintah daerah. Dana penanggulangan bencana tersebut bersumber dari APBN, APBD dan dari masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat, pemerintah daerah dapat memfasilitasi masyarakat yang akan memberikan bantuan dana penanggulangan bencana, selain itu memfasilitasi masyarakat yang akan melakukan pengumpulan dana penanggulangan bencana dan juga meningkatkan kepedulian masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyediaan dana.

Pada kegiatan pengelolaan bantuan bencana Pemerintah Kota Palu menetapkan pengelolaan sumber daya bantuan bencana yang meliputi perencanaan, penanggulangan, penggunaan, pemeliharaan, pemantauan dan evaluasi terhadap barang, jasa dan/atau uang bantuan nasional maupun internasional. Bantuan bencana yang diatur dalam Peraturan Walikota Palu terdiri dari :

- a. santunan duka cita;
- b. santunan kecacatan;
- c. pinjaman lunak untuk usaha produktif;
- d. bantuan pemenuhan kebutuhan dasar;
- e. pembiayaan perawatan korban bencana di rumah sakit.

Terhadap seluruh bantuan pada pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kota Palu dilakukan pengawasan secara fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat selaku Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), dalam melaksanakan pengawasan terhadap pengumpulan dan penyaluran bantuan, pemerintah daerah dan masyarakat dapat meminta dilakukan audit terhadap laporan pengumpulan dan penyaluran bantuan apabila hasil pengawasan dan audit ditemukan adanya

penyimpangan, maka penyelenggara pengumpulan dan penyaluran bantuan dimaksud harus mempertanggungjawabkan perbuatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan dana yang dipergunakan pada saat terjadinya bencana, maka Pemerintah Kota Palu menentukan pertanggungjawaban penggunaan dana yang meliputi pertanggung jawaban dana pada tahap prabencana, pada saat tanggap darurat dan pada saat pascabencana. Pertanggungjawaban penggunaan dana tersebut meliputi pertanggung jawaban keuangan dan kinerja berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, sedangkan penggunaan dana penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat dilakukan secara khusus sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi kedaruratan saat dilaksanakan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi.

Ketentuan lain mengatur penggunaan dana yang harus disebarluaskan kepada masyarakat melalui media massa setempat, selain mengatur penggunaan dana Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga mengatur pemantauan dan evaluasi, selain itu mengatur penyelesaian sengketa, penyidikan dan ketentuan pidana termasuk juga ketentuan peralihan.

3. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Donggala pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pada kejadian bencana alam yang diikuti dengan tsunami dan likuifaksi tanggal 28 September 2018 di Kabupaten Donggala telah dilakukan

beberapa kebijakan dalam rangka mengatasi keadaan darurat akibat bencana alam tersebut. Diskresi tersebut baik dalam bentuk regulasi pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi ataupun pemerintah Kabupaten Donggala semuanya dimaksudkan untuk mempercepat pelayanan terhadap masyarakat terdampak bencana.

Adapun regulasi yang diterbitkan sebagai diskresi yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam bentuk keputusan (*beshiking*) pada saat terjadinya bencana alam di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah tanggal 28 September 2018 sebagaimana berikut ini :

- a. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/330.BPBD/IX/2018 tanggal 30 September 2018 tentang Penetapan Status Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
- b. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/331.BPBD/IX/2018 tanggal 30 September 2018 tentang Penetapan Pembentukan dan Aktivasi Pos Komando Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
- c. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/332.BPBD/X/2018 tanggal 14 Oktober 2018 tentang Penetapan Perpanjangan Status Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
- d. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/333.BPBD/X/2018 tanggal 14 Oktober 2018 tentang Penetapan Perpanjangan Pembentukan dan

- Aktivasi Pos Komando Tanggap Darurat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
- e. Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0570/BPBD tanggal 28 Desember 2019 tentang Penetapan Bank Penyalur Dana Stimulan;
 - f. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/336.BPBD/X/2018 tanggal 22 Oktober 2018 tentang Pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Verifikasi Data Kerusakan Rumah Akibat Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
 - g. Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/340.BPBD/X/2018 tanggal 27 Oktober 2018 tentang Status Transisi Darurat ke Pemulihan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;
 - h. Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0404/BPBD tanggal 6 Desember 2018 tentang Penetapan Jumlah Pengungsi Yang terdampak Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018.
 - i. Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0439/BPBD tanggal 26 Desember 2018 tentang Perpanjangan Status Transisi Darurat ke Pemulihan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018.
 - j. Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0138/BPBD tanggal 31 Januari 2019 tentang Penetapan Jumlah Korban Meninggal dan Hilang Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018.
 - k. Keputusan Bupati Donggala Nomor 136.45/X/Bag.Huk/2018 tanggal 16 Oktober 2018 tentang Penetapan Lokasi dan Pembangunan Hunian

Sementara Bagi Masyarakat Korban Bencana Gempa Bumi/Tsunami Kabupaten Donggala.

- I. Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0522/BPBD tanggal 23 Februari 2019 tentang Penetapan Perpanjangan Kedua Status Transmisi Darurat ke Pemulihan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018;

Selain menerbitkan diskresi dalam bentuk keputusan (*beschiking*), pemerintah daerah juga melaksanakan diskresi dalam bentuk tindakan faktual yang konkret sebagaimana berikut ini :

Diskresi dalam bentuk tindakan faktual atau tindakan nyata dimana Kepala Daerah melakukan relokasi atau pemindahan tempat pemukiman penduduk dari daerah terdampak bencana ke tempat yang lebih aman dari jalur patahan Palu-Koro, dengan cara membangun hunian tetap (Hunatap) untuk masyarakat korban bencana alam antara lain ;

1. Kota Palu dilakukan relokasi di hunian tetap yaitu; 1) Kelurahan Duyu, 2) Kelurahan Talise, 3) Kelurahan Tondo dan 4) Kelurahan Ngatabaru.
2. Kabupaten Sigi relokasi bertempat di Kelurahan Pombewe.
3. Kabupaten Donggala; 1) Masyarakat di 9 (sembilan) kelurahan direlokasi di hunian tetap Kel. Ganti, 2) Masyarakat Desa Loli Dondo direlokasi di Hunian Tetap Loli Dondo ke arah bukit, 3) Masyarakat dari Desa Loli Pesua dan Loli Tasiburi direlokasi ke Hunian Tetap Loli Tasiburi, 4) Masyarakat Desa Wani I & Wani II direlokasi ke Hunian Tetap Wani Lumbumpetigo, 5) Masyarakat Desa Lero & Lero Tatari direlokasi di

Hunian Tetap Lero Tatari, demikian pula hunian tetap lainnya di wilayah Kabupaten Donggala untuk tempat relokasi masyarakat terdampak bencana adalah : a) Hunian tetap Desa Enu, b) Hunian tetap Desa Tanjung Padang, c) Hunian tetap Desa Tompe, d) Hunian tetap Desa Lompio, dan e) Hunian tetap Desa Lende

Pada masa tanggap darurat maupun masa pascabencana yang meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi, Pemerintah Kabupaten Donggala melibatkan lembaga-lembaga terkait baik pemerintah pusat, pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, lembaga-lembaga Non Governmental Organization (NGO) semuanya bersatu padu dan bersinergi dalam upaya percepatan pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana.¹⁹³

Adapun lembaga-lembaga pemerintah pusat dimaksud adalah :

- a. Badan Perencanaan Nasional
- b. Kementerian Pekerjaan Umum
- c. Kementerian ATR
- d. Kementerian Perhubungan
- e. Kementerian Pertanian
- f. Kementerian Perindustrian dan Perdagangan
- g. Kementerian Desa dan Transmigrasi
- h. Kementerian Lingkungan Hidup

Selain pemerintah pusat tingkat kementerian juga melibatkan instansi vertikal yang ada di daerah yaitu :

¹⁹³ Peraturan Bupati Donggala Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018, hlm. 6

- a. Polda Sulawesi Tengah
- b. Korem 132 Tadulako
- c. Polres Donggala
- d. Kodim 1306 Donggala
- e. Polairud Donggala

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga berperan aktif dalam rangka pemulihan pascabencana maupun pada saat tanggap darurat di Kabupaten Donggala. Semua bekerja secara sinergitas antar lembaga dalam rangka mempercepat pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Adapun dinas/instansi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah yang terlibat aktif dalam pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi maupun masa tanggap darurat di Kabupaten Donggala adalah sebagai berikut :

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- b. Badan Penanggulangan bencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- c. Dinas Perumahan dan Pertanahan Provinsi Sulawesi Tengah.
- d. Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah.
- e. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah.
- f. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Sulawesi Tengah.
- g. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- h. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Sulawesi Tengah.
- i. Dinas Koperasi Provinsi Sulawesi Tengah.
- j. Dinas Perikanan Provinsi Sulawesi Tengah.

- k. Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Tengah.
- l. Dinas Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah.
- m. Dinas Pemerintahan Desa Provinsi Sulawesi Tengah.
- n. Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Tengah.
- o. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sulawesi Tengah.

Instansi pada pemerintah provinsi tersebut di atas, terkoneksi langsung dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pada tingkat Kabupaten Donggala yang berperan aktif dan terlibat langsung dalam penanganan bencana gempa bumi tanggal 28 September 2018 yang lalu yaitu :

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Donggala.
- b. Badan Penanggulangan bencana Daerah Kabupaten Donggala.
- c. Dinas Perumahan dan Pertanahan Kabupaten Donggala.
- d. Dinas Sosial Kabupaten Donggala.
- e. Dinas Kesehatan Kabupaten Donggala.
- f. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Donggala.
- g. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Donggala.
- h. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Donggala.
- i. Dinas Koperasi Kabupaten Donggala.
- j. Dinas Perikanan Kabupaten Donggala.
- k. Dinas Pertanian Kabupaten Donggala.
- l. Dinas Pariwisata Kabupaten Donggala.
- m. Dinas Pemerintahan Desa Kabupaten Donggala.

n. Dinas Perhubungan Kabupaten Donggala.

o. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Donggala.

Selain lembaga/instansi dan dinas tersebut di atas, penulis juga mendapatkan fakta bahwa keterlibatan lembaga Non Governmental Organization (NGO) baik dalam negeri maupun luar negeri juga sangat berperan aktif membantu percepatan pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Kabupaten Donggala.

Adapun lembaga Non Governmental Organization (NGO) tersebut antara lain Baznas, Malaysia, Rodja TV, CBM Humanis, Yayasan Islam Sidoarjo, Forbes, Eggrin, WMI Care, Media Grup, Universitas Indonesia, WMI, Yayasan Tunas Cilik, Habitat, ACT, ADRA, AH Center, Darul Tauhid Peduli, KUN Humanity, Laziz Wahda, LSM Dangau, MDMC, MDS Perkantas, NU Peduli, PKPU HI, PMI, Caritas, YKMI-IMC, ZIS Indosat, Inanta, Konsepsi IR-PKPU, DKMG, Al-Khair Indonesia, PT. Vale Tbk, ERCB, DQL Berjamaah, BNI 46, Kompas Peduli, Rotary, Rumah Senyum, Islamic Relief, Bank Mandiri, Telkom Peduli dan BRI.¹⁹⁴

Lembaga-lembaga tersebut memiliki peran besar dalam penanganan bencana di Kabupaten Donggala baik pada tahap tanggap darurat maupun pada tahap pascabencana yang meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Secara umum lembaga-lembaga tersebut melakukan tugas yang dikelompokkan sebagai berikut :

a. Melakukan pemetaan-pemetaan zona ruang rawan bencana.

b. Melakukan pendataan :

¹⁹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala BPBD Kabupaten Donggala hari Kamis tanggal 15 Juli 2021

- 1) Jumlah korban meninggal dunia.
 - 2) Jumlah pengungsi.
 - 3) Jumlah kebutuhan sandang dan pangan.
 - 4) Jumlah rumah rusak.
- c. Melakukan evakuasi dan pendirian tenda pengungsi.
 - d. Menyalurkan distribusi logistik sandang dan pangan.
 - e. Melakukan pembersihan lokasi bencana.
 - f. Melakukan pembangunan hunian sementara (huntara) bagi korban bencana yang kehilangan tempat tinggal.
 - g. Melakukan pembangunan hunian tetap (huntap) rumah rusak akibat bencana.
 - h. Melakukan pembangunan dan perbaikan infrastruktur yang rusak akibat bencana.
 - i. Memberikan bantuan modal usaha.
 - j. Menyalurkan bantuan jaminan hidup (jadup) selama 2 bulan.
 - k. Menyalurkan bantuan santunan duka bagi korban yang meninggal dunia kepada ahli waris.¹⁹⁵

3.1 Mekanisme dan Cara Pembiayaan terkait Bencana Alam di Kabupaten Donggala

Berdasarkan penelusuran penelitian yang dilakukan oleh penulis, baik melalui data primer maupun sekunder serta wawancara langsung dengan Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Donggala

¹⁹⁵ Hasil wawancara dengan Kepala BPBD Kabupaten Donggala hari Kamis tanggal 15 Juli 2021

didapatkan fakta bahwa mekanisme dan cara pembiayaan terkait penanganan bencana alam di Kabupaten Donggala khususnya yang terjadi pada tanggal 28 September 2018 dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu : 1) Pembiayaan penanganan bencana tanggap darurat dalam bentuk belanja tidak terduga, 2) Pembiayaan penanganan bencana tanggap darurat dalam bentuk dana siap pakai dari APBN; dan 3) Pembiayaan penanganan bencana masa pascabencana.¹⁹⁶

Pembiayaan penanganan bencana tanggap darurat dalam bentuk Belanja Tidak Terduga (BTT) melalui mekanisme sebagai berikut :

- 1) Laporan kejadian bencana dari OPD.
- 2) Menetapkan Keputusan Bupati tentang Tanggap Darurat Bencana.
- 3) OPD membuat Rencana Kebutuhan Belanja (RKB).
- 4) OPD mengajukan usulan Rencana Kebutuhan Belanja (RKB) kepada Bupati.
- 5) DPKAD selaku BUD mencairkan dana tanggap darurat bencana kepada OPD yang melaksanakan fungsi penanggulangan bencana paling lambat 1 (satu) hari kerja terhitung sejak diterimanya Rencana Kebutuhan Belanja (RKB).
- 6) Belanja kebutuhan tanggap darurat bencana digunakan untuk pertolongan darurat, pencarian dan penyelamatan korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan dan penampungan serta tempat hunian sementara.

¹⁹⁶ Hasil wawancara dengan Kepala BPBD Kabupaten Donggala hari Kamis tanggal 15 Juli 2021

- 7) Pencairan dana tanggap darurat bencana dilakukan dengan mekanisme TU dan diserahkan kepada bendahara pengeluaran OPD yang melaksanakan fungsi penanggulangan bencana.
- 8) Penggunaan dicatat pada buku kas umum tersendiri oleh bendahara pengeluaran pada OPD yang melaksanakan fungsi penanggulangan bencana.
- 9) Kepala OPD yang melaksanakan fungsi penanggulangan bencana bertanggung jawab secara fisik dan keuangan terhadap penggunaan dana tanggap darurat bencana yang dikelolanya.¹⁹⁷

Sedangkan prosedur dan mekanisme cara pembiayaan penanganan bencana tanggap darurat dalam hal dana siap pakai yang bersumber dari APBN ditentukan sebagai berikut :

- 1) Laporan kejadian bencana dari OPD.
- 2) Menetapkan Keputusan Bupati tentang tanggap darurat bencana.
- 3) OPD membuat Rencana Kebutuhan Belanja (RKB).
- 4) Bupati mengajukan usulan bantuan dana siap pakai kepada Kepala BNPB.
- 5) Penetapan besaran bantuan (uang tunai, barang dan jasa) dapat dilakukan berdasarkan usulan dari daerah.
- 6) Penggunaan dana siap pakai dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan/kegiatan yang harus dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan berupa : pertolongan darurat, pencarian dan penyelamatan korban bencana,

¹⁹⁷ Hasil wawancara dengan Kepala BPBD Kabupaten Donggala hari Kamis tanggal 15 Juli 2021

kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan dan penampungan serta tempat hunian sementara.

- 7) Penyaluran dana siap pakai kepada instansi/lembaga pemerintah terkait dilengkapi dengan kuitansi, berita acara serah terima serta nota kesepahaman.
- 8) Pejabat yang berwenang mengelola bantuan dana siap pakai di daerah adalah kepala pelaksana BPBD.
- 9) Penerima bantuan dana siap pakai harus memberikan laporan pertanggungjawaban sesuai peraturan yang berlaku.
- 10) Pertanggungjawaban keuangan maupun kinerja dilaporkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah status tanggap darurat bencana.¹⁹⁸

Adapun terkait dengan pembiayaan penanganan bencana masa pascabencana, mekanisme dan prosedurnya adalah sebagai berikut :

- 1) OPD teknis melakukan pengkajian dan kebutuhan pascabencana untuk keperluan rehabilitasi dan rekonstruksi terhadap sarana dan prasarana yang rusak akibat bencana.
- 2) Penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi fokus pada 5 (lima) sektor yaitu : sektor perumahan dan permukiman, sektor infrastruktur publik, sektor ekonomi produktif, sektor sosial dan lintas sektor.
- 3) Guna mendukung program/kegiatan yang dilaksanakan untuk penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi diperlukan pendanaan yang

¹⁹⁸ Hasil wawancara dengan Kepala BPBD Kabupaten Donggala hari Kamis tanggal 15 Juli 2021

bersumber dari : APBD kabupaten, APBD provinsi, APBN (hibah murni), masyarakat dan bantuan luar negeri.¹⁹⁹

3.2 Diskresi Pemerintah Kabupaten Donggala dalam Rangka Percepatan Penyaluran Dana Stimulan

Pemerintah pusat menyalurkan dana stimulan untuk korban gempa di Kabupaten Donggala sebanyak Rp. 516.780.890.000,- (Lima Ratus Enam Belas Miliar Tujuh Ratus Delapan Puluh Juta Delapan Ratus Sembilan Puluh Ribu Rupiah), dana tersebut harus dibagikan kepada masyarakat penerima manfaat. Pemerintah pusat tidak mengatur ketentuan dalam bentuk regulasi terkait dengan tata cara penyaluran dana stimulan kepada penerima manfaat, oleh karena itu agar supaya dana tersebut tepat sasaran kepada masyarakat korban yang merupakan penyintas dan penerima manfaat maka Pemerintah Kabupaten Donggala menentukan kebijakan untuk menetapkan 5 (lima) bank penyalur yaitu Bank Pembangunan Daerah Rp. 177.940.890.000,- Bank BRI Rp. 152.715.000.000,- Bank Mandiri Rp. 72.890.000.000 Bank BNI Rp. 80.595.000.000,- dan Bank Syariah Mandiri Rp. 32.710.000.000,-.²⁰⁰

Penetapan bank penyalur tersebut melalui Surat Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0570/BPBD tanggal 28 Desember 2019. Masyarakat membuka rekening secara langsung pada bank-bank yang ditunjuk tersebut sesuai dengan area tempat tinggalnya dan pihak bank

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

harus dapat melayani dan memprioritaskan pelayanan pencairan terhadap penerima manfaat tersebut.

Secara geografis Kabupaten Donggala terdiri dari 16 (enam belas) kecamatan, 9 (sembilan) kelurahan dan 158 (seratus lima puluh delapan) desa. Wilayah tersebut berada dalam 2 (dua) kawasan yaitu kawasan pantai barat terdiri dari : Kecamatan Tanantovea, Kecamatan Labuan, Kecamatan Sindue, Kecamatan Sindue Tombusabora, Kecamatan Sindue Tobata, Kecamatan Sirenja, Kecamatan Balaesang, Kecamatan Balaesang Tanjung, Kecamatan Dampelas, Kecamatan Sojol dan Kecamatan Sojol Utara. Sedangkan wilayah Donggala kota dan sekitarnya terdiri dari Kecamatan Banawa, Kecamatan Banawa Tengah, Kecamatan Banawa Selatan, Kecamatan Rio Pakava dan Kecamatan Pinembani.²⁰¹

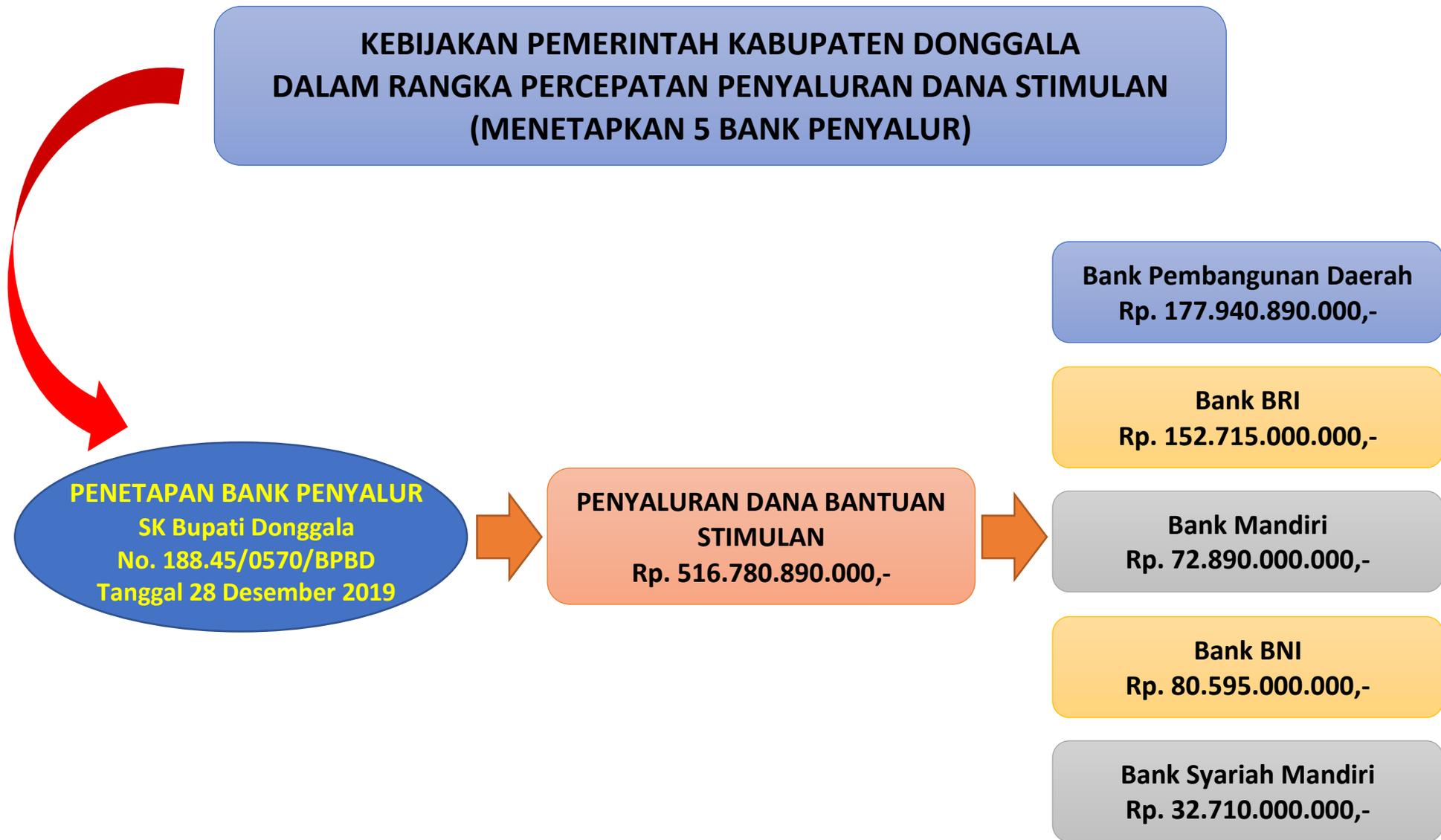
Antara wilayah Donggala kota dan wilayah pantai barat dipisahkan oleh Teluk Palu sehingga dari pusat ibukota Donggala yaitu di Banawa apabila menuju ke wilayah Kabupaten Donggala yang berada di pantai barat harus memasuki terlebih dahulu wilayah administratif Kota Palu. Demikianlah posisi wilayah Kabupaten Donggala secara geografis karena memang dahulu Kota Palu termasuk dalam wilayah Kabupaten Donggala sebelum memekarkan diri menjadi daerah otonom baru kota administratif Palu.

Kebijakan penetapan 5 (lima) bank penyalur dana stimulan di wilayah hukum Kabupaten Donggala dimaksudkan agar dana tersebut tepat sasaran kepada masyarakat selain itu dapat memberikan asas manfaat tidak hanya

²⁰¹ Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

kepada masyarakat penerima manfaat tapi juga kepada bank yang berada di wilayah hukum Kabupaten Donggala.

Adapun skema penyaluran dana stimulan pada 5 (lima) bank penyalur adalah sebagai berikut :



Gambar 5. Alur Dana Bantuan Stimulan

3.3 Data Pengungsi Bencana Alam, Gempa Bumi, Tsunami dan Likuifaksi di Kabupaten Donggala

Berdasarkan data informasi yang dikeluarkan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Donggala tahun 2019 menyebutkan bahwa 16 (enam belas) kecamatan di wilayah Kabupaten Donggala pada saat terjadi gempa bumi yang diikuti dengan tsunami dan likuifaksi pada tanggal 28 September 2018, terdapat 98 (sembilan puluh delapan) titik pengungsian dengan jumlah pengungsi 11.478 kepala keluarga dan 36.364 jiwa dengan rincian yang diuraikan dalam tabel berikut :

Tabel 1
Data Pengungsi Bencana Alam di Kabupaten Donggala

NO	KECAMATAN	KONDISI PENGUNGS		
		TITIK PENGUNGS	KK	JIWA
1.	RIO PAKAVA	-	-	-
2.	PINEMBANI	-	-	-
3.	BANAWA SELATAN	5	512	1.375
4.	BANAWA TENGAH	7	984	3.051
5.	BANAWA	8	1.476	4.601
6.	TANANTOVEA	9	833	2.783
7.	LABUAN	9	612	2.496
8.	SINDUE	16	1.352	3.924
9.	SINDUE TOMBUSABORA	7	727	2.167
10.	SINDUE TOBATA	5	375	1.074
11.	SIRENJA	19	2.936	8.819
12.	BALAESANG	5	1.184	4.750
13.	BALAESANG TANJUNG	6	487	1.306
14.	DAMPELAS	-	-	-
15.	SOJOL	-	-	-
16.	SOJOL UTARA	-	-	-
TOTAL		98	11.478	36.346

Sumber : BPBD Kabupaten Donggala, 2019

3.4 Realisasi Santunan Duka Korban Bencana Alam di Kabupaten Donggala

Pemerintah Kabupaten Donggala telah merealisasikan pembayaran santunan duka untuk korban bencana alam di Kabupaten Donggala tahun 2018 dalam 2 (dua) tahap, dimana korban yang meninggal sebanyak 303 jiwa dan realisasi pembayaran tahap I sebanyak 130 jiwa dengan uang duka sebesar Rp. 1.950.000.000,- (Satu Miliar Sembilan Ratus Lima Puluh Juta Rupiah).

Pada tahap II direalisasikan santunan duka untuk 173 jiwa sebesar Rp. 2.595.000.000,- (Dua Miliar Lima Ratus Sembilan Puluh Lima Juta Rupiah), sehingga total realisasi santunan duka untuk korban bencana alam di Kabupaten Donggala tahun 2018 sebesar Rp. 4.545.000.000,- (Empat Miliar Lima Ratus Empat Puluh Lima Juta Rupiah) untuk 303 jiwa.

Adapun realisasi santunan duka dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2
Realisasi Santunan Duka Korban Bencana Alam
di Kabupaten Donggala

URAIAN	TOTAL JUMLAH KORBAN (Jiwa)	REALISASI YANG TELAH DIBAYARKAN	
		(Jiwa)	(Rupiah)
Korban Meninggal	303		
Tahap I		130	1.950.000.000
Tahap II		173	2.595.000.000
	TOTAL	303	4.545.000.000

Sumber : BPBD Kabupaten Donggala, 2019

3.5 Mekanisme Penanganan Korban Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Likuifaksi tanggal 28 September 2018 di Kabupaten Donggala

Pemerintah Kabupaten Donggala telah menentukan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan mekanisme penanganan korban gempa bumi, tsunami dan likuifaksi tanggal 28 September 2018 khususnya di Kabupaten Donggala yang dibagi dalam 2 (dua) kegiatan pokok yaitu : penanganan korban bencana yang kehilangan tempat tinggal dan penanganan korban yang meninggal dunia.

Adapun penanganan korban bencana yang kehilangan tempat tinggal, maka Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Donggala bersama dengan Dinas Perumahan dan Pertanahan melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Pendataan terhadap jumlah pengungsi :
 - Masyarakat yang hilangan tempat tinggal (rumah pribadi).
 - Masyarakat yang hilangan tempat tinggal (rumah sewa).
 - Masyarakat yang trauma yang tidak ingin kembali ke rumah.
- 2) Melakukan perhitungan terhadap jumlah kebutuhan hunian sementara (huntara).
- 3) Melakukan koordinasi dengan BNPB dan Kementerian Lembaga serta Non Governmental Organization (NGO) dan pihak lainnya untuk permintaan kebutuhan tenda pengungsi.
- 4) Melakukan koordinasi dengan pemerintah kecamatan dan desa untuk penetapan lokasi pembangunan hunian sementara (huntara).

- 5) Menetapkan Keputusan Bupati tentang lokasi pembangunan hunian sementara (huntara).
- 6) Menyampaikan surat Bupati kepada Kementerian PUPR tentang usulan rencana kebutuhan pembangunan hunian sementara (huntara).
- 7) Melakukan pendistribusian dan pendirian tenda pengungsi.
- 8) Melakukan pengaturan terhadap masyarakat yang akan tinggal pada hunian sementara (huntara).²⁰²

Selain penanganan korban bencana yang kehilangan tempat tinggal, Pemerintah Kabupaten Donggala juga melakukan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan penanganan korban bencana yang meninggal dunia. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam menangani korban bencana alam yang meninggal dunia adalah sebagai berikut :

- 1) Pendataan terhadap jumlah korban yang meninggal dunia.
- 2) Melakukan penguburan jenazah.
- 3) Menetapkan Keputusan Bupati tentang korban yang meninggal dunia.
- 4) Menyampaikan surat Bupati kepada Kementerian Sosial tentang usulan rencana kebutuhan santunan duka.
- 5) Melakukan pengaturan terhadap penyaluran santunan duka bagi korban yang meninggal dunia kepada ahli waris.

Dalam hal penanganan pengungsi korban bencana alam, maka pemenuhan kebutuhan dasar sangat prinsipil untuk segera ditangani. Untuk itu, maka Pemerintah Kabupaten Donggala melalui Badan Penanggulangan

²⁰² Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

Bencana Daerah bekerjasama dengan instansi lintas sektoral seperti Dinas Sosial, TNI dan Polri melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Melakukan perhitungan terhadap kebutuhan sandang dan pangan pengungsi.
- 2) Melakukan koordinasi dengan BNPB dan Kementerian Lembaga serta Non Governmental Organization (NGO) dan pihak lainnya untuk permintaan kebutuhan penyediaan dapur umum.
- 3) Menyalurkan bantuan logistik sandang dan pangan kepada korban bencana dan pengungsi pada tenda pengungsi dan hunian sementara.²⁰³

3.6 Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Alam, Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala

Kejadian bencana gempa bumi diikuti dengan tsunami di Kabupaten Donggala pada tanggal 28 September 2018, mengakibatkan korban meninggal dunia 303 jiwa, korban hilang 57 jiwa, korban luka 137 jiwa dan jumlah pengungsi 11.478 KK atau 36.346 jiwa. Selain korban jiwa, bencana tersebut juga mengakibatkan kerusakan aset dan kerugian pada sektor permukiman, infrastruktur, ekonomi, sosial dan lintas sektor.

Dalam rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana yang disusun berdasarkan hasil kajian kebutuhan pascabencana (Jitupasna) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Donggala diperkirakan nilai kerusakan dan kerugian mencapai Rp. 3.308 triliun, dan nilai kebutuhan pemulihan pascabencana Rp. 6.291 triliun.²⁰⁴

²⁰³ Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

²⁰⁴ *Ibid.*

Berdasarkan Instruksi Presiden RI Nomor 10 Tahun 2018 tentang Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Sulawesi Tengah, Kepala BNPB mengusulkan alokasi anggaran kepada Menteri Keuangan untuk pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana gempa bumi, termasuk bantuan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan yang dilaksanakan oleh masyarakat.

Pada Tahap I pemerintah melalui hibah luar negeri telah mengalokasikan Rp. 46.640.531.000,- untuk dana stimulan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan kategori rumah rusak berat dan Tahap II melalui hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebesar Rp. 516.507.105.000 untuk kategori rumah rusak berat, rumah rusak sedang dan rumah rusak ringan.

Tata kelola pemanfaatan hibah diatur oleh PMK Nomor 224 Tahun 2017 dan Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemanfaatan Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk Bantuan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana. Setelah hibah dimaksud masuk di dalam skema APBD, maka tata kelola penyaluran dan pemanfaatannya diatur dalam Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Bersumber dari APBD.²⁰⁵

Untuk mendukung proses percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan perlu disusun pedoman pelaksanaan yang bersifat teknis agar percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan dapat berjalan cepat,

²⁰⁵ Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

tepat sasaran, tertib administrasi, lancar, efektif, efisien, akuntabel dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah pusat memberikan anggaran hibah ke pemerintah daerah Kabupaten Donggala khususnya untuk rehabilitasi dan rekonstruksi rumah korban bencana, maka untuk mendukung kebijakan tersebut Pemerintah Kabupaten Donggala telah pula menerbitkan Peraturan Bupati Donggala Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala.

Adapun maksud dan tujuan serta sasaran penerbitan Peraturan Bupati Donggala Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala adalah sebagai berikut²⁰⁶ :

1) Maksud

Sebagai acuan bagi pemangku kepentingan dalam pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Sulawesi Tengah.

2) Tujuan

Agar kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan korban bencana dapat terlaksana dengan cepat, tepat sasaran, tertib, lancar, efektif, efisien, akuntabel dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁰⁶ Peraturan Bupati Donggala Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala, hlm. 2

3) Sasaran

- a) Sasaran kelembagaan adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah.
- b) Sasaran operasional secara khusus adalah terpenuhinya konstruksi rumah tahan gempa untuk kategori rumah rusak berat melalui rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- c) Sasaran penerima manfaat adalah masyarakat penerima bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan tahap II pascabencana di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah.

Selain mengatur maksud, tujuan dan sasaran, Peraturan Bupati tersebut juga mengatur terkait dengan output, ruang lingkup, pengertian dan dasar hukum sebagaimana dikutip di bawah ini²⁰⁷ :

1) Output

Terbangun/terperbaikinya rumah terdampak bencana untuk kategori rumah rusak berat, rusak sedang dan rusak ringan pascabencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah.

2) Ruang Lingkup

Petunjuk teknis ini memuat prinsip dasar, kebijakan, strategi, kriteria penerima bantuan, organisasi pelaksana, tahapan proses pelaksanaan kegiatan, mekanisme pembukuan keuangan dan laporan pertanggungjawaban.

²⁰⁷ *Ibid.*

3) Pengertian

- a) *Rehabilitasi* adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana;
- b) *Rekonstruksi* adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascabencana baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana;
- c) *Hibah dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah* yang selanjutnya disebut Hibah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian;
- d) *Perjanjian Hibah Daerah* yang selanjutnya disebut PHO adalah kesepakatan tertulis mengenai hibah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam perjanjian atau bentuk lain yang dipersamakan;
- e) *Bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana* adalah dana bantuan stimulan yang diberikan untuk rehabilitasi dan

rekonstruksi perumahan pascabencana yang memenuhi standar teknis tahan gempa;

- f) *Bantuan Sosial* adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.
- g) *Perumahan* adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni;
- h) *Rumah tahan gempa* disingkat RTG adalah bangunan gedung konstruksi tahan gempa yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya;
- i) *Pendampingan* adalah kegiatan yang dilakukan untuk mendampingi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di kabupaten yang dilaksanakan oleh masyarakat secara mandiri maupun secara kontraktual;
- j) *Pengguna Anggaran* yang selanjutnya disingkat PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/ lembaga pemerintah nonkementerian/ lembaga yang bersangkutan;

- k) *Pembantu Pengguna Anggaran* yang selanjutnya disingkat PPA adalah unit organisasi di lingkungan Kementerian Keuangan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan bertanggung jawab atas pengelolaan anggaran;
- l) *Kuasa Pengguna Anggaran* yang selanjutnya disingkat KPA Hibah adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari PA untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung-jawab penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian yang bersangkutan;
- m) *Pejabat Pembuat Komitmen* yang selanjutnya disingkat PPK adalah pejabat yang diberi kewenangan untuk mengelola hibah dan mengambil keputusan atau tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran;
- n) *Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan* yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada unit kerja SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.
- o) *Bendahara Pengeluaran* yang selanjutnya disingkat BP adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD;

- p) *Bendahara Pengeluaran Pembantu* yang selanjutnya disingkat BPP adalah orang yang ditunjuk untuk membantu BP untuk melaksanakan pembayaran kepada yang berhak guna kelancaran pelaksanaan kegiatan tertentu;
- q) *Tim Teknis* adalah tim yang ditetapkan oleh Bupati atas usulan Kepala Pelaksana BPBD terdiri dari OPD teknis terkait;
- r) *Tim Pendamping Nasional (TPN)* adalah tim yang diberi kuasa oleh BNPB untuk melakukan supervisi dan pendampingan pelaksanaan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Sulawesi Tengah;
- s) *Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4)* adalah tim pendamping daerah untuk mendampingi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah;
- t) *Tim Pendamping Masyarakat (TPM)* adalah Tim yang terdiri dari unsur TNI, Polri, Kejari, APIP, Camat;
- u) *Tim Pendamping Desa (TPD)* adalah tim yang terdiri atas unsur Kepala Desa dan BPD;
- v) *Tim Pendukung Pembangunan (TPP)* adalah unsur TNI yang membantu masyarakat untuk percepatan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- w) *Pihak Kontraktor* adalah pihak yang berbadan hukum dan akan mengikat perjanjian kerjasama dengan penerima bantuan dalam hal

pelaksanaan pekerjaan pembangunan rumah model pabrikasi dan atau model konvensional yang tidak dikerjakan secara mandiri.

4) Dasar Hukum

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana;
- b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana;
- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana;
- e) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Satuan Tugas Penanggulangan Bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Sulawesi Tengah dan Wilayah Terdampak Lainnya;
- f) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Gempa bumi dan Tsunami di Provinsi Sulawesi Tengah dan Wilayah Terdampak Lainnya;
- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), beserta perubahannya;

- h) PMK Nomor 224/PMK.07/2017 Tentang Pengelolaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah;
- i) Peraturan BNPB Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemanfaatan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah Untuk Bantuan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.

Untuk menjamin agar bantuan yang disalurkan pada tahap rehabilitasi dan rekonstruksi dalam bentuk perumahan mencapai sasaran, berdaya guna dan berhasil guna maka Pemerintah Kabupaten Donggala melalui Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2020 menetapkan prinsip dasar, kebijakan, strategi dan kriteria penerima bantuan.

Adapun prinsip dasar penerima bantuan adalah bahwa bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana adalah dana bantuan stimulan yang diberikan untuk pembangunan rumah korban bencana yang memenuhi standar teknis tahan gempa yang didanai melalui hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan wajib dilaksanakan secara cepat, terencana, terpadu, terkoordinir dan selaras dengan perencanaan pembangunan daerah berbasis pengurangan risiko bencana. Sedangkan kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah terkait dengan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana adalah sebagai berikut²⁰⁸ :

²⁰⁸ *Ibid.* hlm. 6

1) Kebijakan

- a) Penggunaan anggaran hibah mengikuti mekanisme pengelolaan keuangan daerah atau APBD sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b) Penggunaan hibah kegiatan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana berupa bantuan stimulan dana pembangunan rumah dengan besaran :
 - (1) Rp. 50.000.000,- untuk rumah rusak berat;
 - (2) Rp. 25.000.000,- untuk rumah rusak sedang; dan
 - (3) Rp. 10.000.000,- untuk rumah rusak ringan.
- c) Penerima bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana adalah masyarakat korban bencana yang namanya tercantum dalam daftar penerima bantuan yang telah ditetapkan oleh Bupati;
- d) Penerima bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana wajib mempertanggungjawabkan pengelolaannya dengan tata cara dan mekanisme pengelolaan keuangan sesuai ketentuan yang berlaku.

2) Strategi

- a) Rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana dapat dilakukan di lokasi lama (semula) yang disebut in-situ ataupun di lokasi baru yang disebut ex-situ atau relokasi;
- b) Rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana dilaksanakan dengan mengakomodir aspirasi masyarakat terdampak bencana yang rumahnya dibangun kembali atau diperbaiki;

- c) Rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana berorientasi pada pengurangan risiko bencana dan dilakukan pendampingan masyarakat yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh BPBD;
- d) Melibatkan tokoh masyarakat, pemuka agama dan adat, TNI/Polri untuk pendampingan masyarakat dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana; dan
- e) Melibatkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Pusat dan/atau perwakilan di daerah serta Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D) untuk pendampingan akuntabilitas dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana.

3) Kriteria Penerima Bantuan

- a) Keluarga yang kehilangan rumah dan/atau rusak akibat bencana (rusak berat/rusak sedang/rusak ringan) serta mempunyai bukti kepemilikan rumah/loahan yang sah dan bertempat tinggal/berdomisili di lokasi terdampak bencana;
- b) Terdaftar sebagai penerima bantuan sesuai kategori tingkat kerusakan rumah berdasarkan hasil verifikasi dan validasi yang telah ditetapkan oleh Bupati;
- c) Kepala keluarga yang memiliki rumah lebih dari satu dan rusak karena bencana hanya diberi dana bantuan untuk satu rumah;

- d) Bantuan diberikan untuk kepala keluarga yang belum dan/atau tidak sedang dalam proses mendapatkan bantuan rumah dari sumber pendanaan lain;
- e) Apabila kepala keluarga meninggal dunia, maka ahli waris hanya berhak mendapat penggantian satu rumah, walaupun ahli waris lebih dari satu orang. Ahli waris yang akan menerima bantuan dana rumah didasarkan pada surat keterangan lurah/kepala desa berdasarkan kesepakatan bersama para ahli waris;
- f) Apabila kepala keluarga berhalangan karena sakit, cacat dan atau berada di luar kota dalam waktu yang lama, maka yang bersangkutan dapat memberikan kuasa penuh kepada anggota keluarganya dengan diketahui oleh kepala desa; dan
- g) Wajib menunjukkan identitas kepemilikan atau hak guna atas tanah pada lokasi lama yang terdata (rusak berat).

3.7 Pengorganisasian Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Rumah Pascabencana Alam, Tsunami di Kabupaten Donggala

1. Organisasi Pengelola Kegiatan

Organisasi pengelola percepatan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana yang didanai dengan Hibah dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah sebagai berikut²⁰⁹ :

²⁰⁹ *Ibid.* Hlm. 10

a. Pemerintah

- 1) Menteri Keuangan sebagai Pengguna Anggaran (PA);
- 2) Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan sebagai Pembantu Pengguna Anggaran (PPA) Hibah;
- 3) Direktur Pembiayaan dan Kapasitas Daerah sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Hibah; dan
- 4) Kepala BNPB c.q. Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi selaku Executing Agency.

b. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah

- 1) Gubernur; dan
- 2) Kepala Pelaksana BPBD Provinsi.

c. Pemerintah Kabupaten Donggala

- 1) Bupati;
- 2) Tim Koordinasi Pemulihan Pascabencana Daerah;
- 3) Kepala Pelaksana BPBD selaku Pengguna Anggaran (PA);
- 4) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
- 5) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK);
- 6) Bendahara Pengeluaran (BP);
- 7) Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP);
- 8) Tim Teknis;
- 9) TP4D;
- 10) Camat; dan
- 11) Lurah/Kepala Desa.

- d. Tim Pendamping Nasional (TPN) adalah tim yang diberi kewenangan oleh BNPB untuk mendampingi BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten dalam melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana yang terdiri dari :
- 1) Pengarah (2 orang);
 - 2) Ketua (1 orang);
 - 3) Sekretaris (1 orang); dan
 - 4) Bidang-bidang (sesuai kebutuhan).
- e. Satuan Tugas Percepatan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Masyarakat Pascabencana Di Provinsi Sulawesi Tengah (Satgas P4MP) adalah satuan tugas yang ditetapkan oleh Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, terdiri dari :
- 1) Penanggung jawab
 - 2) Penasehat/Asistensi
 - 3) Komandan Satgas
 - 4) Koordinator Sekretariat Bersama
 - 5) Kepala Staff
 - 6) Komandan Sub-Satgas Kabupaten
 - 7) Komandan Sektor Kabupaten
- f. Tim Koordinasi Pemulihan Pascabencana Daerah Kabupaten Donggala terdiri dari :
- 1) Bupati;
 - 2) Ketua DPRD;

- 3) Kepala Kejaksaan Negeri;
 - 4) Kepala Kepolisian Resor;
 - 5) Komandan Kodim;
 - 6) Wakil Bupati;
 - 7) Sekretaris Daerah;
 - 8) Para Asisten di lingkungan Sekretariat Pemda;
 - 9) Kepala OPD Teknis Kabupaten terkait;
 - 10) BPBD Kabupaten; dan
 - 11) BPBD Provinsi.
- g. Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4) yang dibagi ke dalam dua kelompok, yakni TP4 Pembangunan Rumah Rusak Berat dan TP4 Rehabilitasi Rumah Rusak Sedang dan Rumah Rusak Ringan, dengan ketentuan sebagai berikut :
- 1) TP4 Rumah Rusak Berat
 - a) TP4 Rumah Rusak Berat terdiri dari :
 - (1) Koordinator (1 Orang) membawahi 3 (tiga) Tim Asisten
 - (2) Tim Asisten terdiri dari 4 orang, yakni :
 - 1 (satu) orang Asisten Bidang Administrasi/ Perencanaan;
 - 2 (dua) orang Asisten Bidang Operasional/Teknik;
 - 1 (satu) orang Asisten Bidang Pembiayaan dan Pencairan.
 - b) Satu Tim Asisten bertanggungjawab terhadap minimal 200 KK Penerima Bantuan.

- 2) TP4 Rumah Rusak Sedang dan Rumah Rusak Ringan
 - a) TP4 Rumah Rusak Sedang dan Rumah Rusak Ringan terdiri dari :
 - (1) Koordinator (1 Orang) membawahi 4 (empat) Tim Asisten;
 - (2) Tim Asisten terdiri dari 2 (dua) orang, yakni :
 - 1 (satu) orang Asisten Bidang Administrasi/ Perencanaan;
 - 1 (satu) orang Asisten Bidang Pembiayaan dan Pencairan.
 - b) Satu Tim Asisten bertanggungjawab terhadap minimal 300 KK Penerima Bantuan.
- h. Tim Pendampingan Masyarakat (TPM) dibentuk di tingkat kecamatan dan terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :
 - 1) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - 2) Kepolisian Republik Indonesia (Polri);
 - 3) Kejaksaan Negeri (Kejari);
 - 4) Camat.
 - 5) Juru Bencana/Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- i. Tim Pendamping Desa/Kelurahan (TPD/TPK) dibentuk di tingkat Desa/Kelurahan dan terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :
 - 1) Kepala Desa/Lurah; dan
 - 2) Juru Bencana/BPBD/Relawan/TNI/POLRI.
- j. Tenaga Pendukung Pembangunan (unsur TNI) yang akan ditugaskan secara langsung membantu masyarakat melaksanakan kegiatan pembangunan rumah.

2. Tugas Pokok Dan Fungsi Pengelola Kegiatan

a. Pemerintah

Tugas utama dari unsur Pemerintah adalah :

- 1) Memberikan arahan dalam kebijakan umum dan strategi, perencanaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- 2) Menyediakan bantuan dana rumah yang bersumber dari dana hibah atau sumber lainnya yang sah;
- 3) Melakukan fungsi monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- 4) Menyampaikan laporan bulanan kepada Presiden; dan
- 5) Mengangkat dan menetapkan Tim Pendamping Nasional (TPN).

b. Pemerintah Provinsi

Tugas utama Pemerintah Provinsi adalah :

- 1) Gubernur
 - (a) Memberikan arahan dalam kebijakan umum dan strategi, perencanaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - (b) Menetapkan langkah-langkah strategis dalam rangka menghadapi dan mengatasi kendala dan hambatan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - (c) Mengangkat dan menetapkan Satuan Tugas Percepatan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Masyarakat Pascabencana Di Provinsi Sulawesi Tengah.

2) Kepala Pelaksana BPBD Provinsi

- (a) Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan. rekonstruksi perumahan pascabencana, serta melaporkan kepada Gubernur;
- (b) Menyampaikan laporan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di Sulawesi Tengah ditujukan Kepala BNPB c.q. Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
- (c) Menjadi Koordinator Sekretariat Bersama di dalam struktur Satgas P4MP.

c. Pemerintah Kabupaten

Tugas utama Pemerintah Kabupaten adalah :

1) Bupati

- (a) Merumuskan strategi dan kebijakan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di wilayahnya dengan memperhatikan aspek sosial budaya dan kearifan lokal serta aspirasi masyarakat;
- (b) Menetapkan Surat Keputusan penetapan penerima bantuan dana pembangunan rumah sesuai kriteria dan kategori tingkat kerusakan rumah berdasarkan hasil verifikasi data penerima bantuan;
- (c) Menetapkan Tim Koordinasi Pemulihan Pascabencana Daerah Kabupaten Donggala, Tim Pendamping Masyarakat (TPM) dan nama Pendamping Desa (TPD);

(d) Menetapkan Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)/Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Bendahara Pengeluaran (BP) dan Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP) sesuai kebutuhan.

(e) Menetapkan Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Tahap II Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah.

2) Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten

(a) Menyelenggarakan sosialisasi program dan koordinasi pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;

(b) Menyusun langkah percepatan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;

(c) Mengendalikan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;

(d) Memfasilitasi penyelesaian masalah di lapangan;

(e) Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana serta melaporkan kepada Bupati;

(f) Mengusulkan kepada Bupati tentang pengangkatan Pengguna Anggaran (PA, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)/Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Bendahara Pengeluaran (BP) dan Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP) sesuai kebutuhan.

- (g) Mengusulkan nama Pendamping Masyarakat (TPM) dan Tim Pendamping Desa (TPD) kepada Bupati untuk ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati;
 - (h) Melaksanakan rekrutmen dan seleksi Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4) dan menetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Pelaksana BPBD;
 - (i) Melaksanakan pelatihan dan pembekalan kepada Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4);
 - (j) Melakukan evaluasi terhadap usulan (proposal) permohonan penyaluran bantuan dana yang disampaikan oleh masing-masing penerima bantuan kepada Bupati dan menyampaikan hasil evaluasi tersebut dalam bentuk rekomendasi kepada TAPD;
 - (k) Memberikan rekomendasi pencairan dana bantuan yang akan dilakukan oleh Penerima Bantuan di Bank Pemerintah yang telah ditunjuk;
 - (l) Menyampaikan laporan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana dan realisasi keuangan kepada Bupati dan Kepala BNPB c.q. Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
- 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)
- PPK melaksanakan kewenangannya untuk mengelola dana bantuan dan mengambil keputusan atau tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran;

4) Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK)

PPTK melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.

5) Bendahara Pengeluaran (BP)

Menjalankan tugas secara fungsional untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana.

6) Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP)

Membantu melaksanakan pembayaran kepada yang berhak guna kelancaran pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana.

7) Tim Teknis

Tim teknis merupakan Tim yang ditunjuk oleh kepala pelaksana BPBD yang berasal dari lingkup OPD terkait dan mempunyai tugas :

(a) Memberi masukan kepada Kalaksa BPBD terhadap proses percepatan pembangunan rumah;

(b) Mengevaluasi dan memberikan persetujuan terhadap basil verifikasi teknis yang dilakukan oleh TP4 terhadap kondisi bangunan rumah dan atau progres pekerjaan pembangunan rumah;

8) Camat

Mendukung kelancaran pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di antaranya membantu sosialisasi, aktif

membantu menyelesaikan konflik yang terjadi, dan aktif mendorong dan membantu Pemerintah Desa/Kelurahan, TPM, TPD dan TP4 dalam memfasilitasi kegiatan masyarakat.

9) Kepala Desa

Sebagai pendukung kegiatan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di lapangan, Kepala Desa bertugas antara lain :

- (a) Membantu proses kegiatan pendataan, verifikasi dan validasi, uji publik, sosialisasi, pengorganisasian dan penguatan masyarakat, serta dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- (b) Menerbitkan Surat Keterangan terkait status lahan atas warga yang tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah;
- (c) Menerbitkan Surat Keterangan terkait ahli waris penerima Bantuan Dana Rumah korban bencana;
- (d) Menerbitkan surat-surat keterangan lainnya sesuai kebutuhan masyarakat dalam kaitan kelancaran pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- (e) Membantu memfasilitasi dan menyelesaikan konflik masyarakat yang terjadi.

d. Tim Pendamping Nasional (TPN)

- 1) Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di tingkat Provinsi dan Kabupaten;

- 2) Melakukan identifikasi dan membuat rumusan pelaksanaan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di Kabupaten;
 - 3) Melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - 4) Mengidentifikasi permasalahan, merumuskan rencana tindak dan memfasilitasi penyelesaian masalah yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana di Kabupaten;
 - 5) Melakukan pendampingan administrasi, manajemen dan perencanaan teknis/non teknis untuk BPBD Provinsi dan Kabupaten;
 - 6) Memberikan arahan dan asistensi kepada Satgas P4MP.
- e. Satuan Tugas Percepatan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Masyarakat Pascabencana Di Provinsi Sulawesi Tengah (Satgas P4MP)
- 1) Mendukung kegiatan operasi terpadu percepatan pembangunan perumahan dan permukiman masyarakat pascabencana;
 - 2) Mengkoordinasikan instansi/lembaga terkait percepatan pembangunan perumahan dan permukiman masyarakat pascabencana;
 - 3) Membantu mengevaluasi pelaksanaan penanganan percepatan pembangunan perumahan dan permukiman masyarakat pascabencana;

- 4) Melaporkan pelaksanaan operasi penanganan percepatan pembangunan perumahan dan masyarakat pascabencana;
 - 5) Mengelola data dan informasi penanganan percepatan pembangunan perumahan dan permukiman masyarakat pascabencana.
- f. Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4)
- 1) Melakukan pendampingan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan administrasi pelaporan kegiatan percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - 2) Memberikan pendampingan dan pengawasan teknis dalam proses rekonstruksi perumahan pascabencana sesuai kaidah teknis yang berlaku;
 - 3) Melakukan pendampingan masyarakat dalam kegiatan sosialisasi dan musyawarah pengambilan keputusan;
 - 4) Melakukan pendampingan masyarakat dalam kegiatan penyaluran dan pencairan dana bantuan, serta penyusunan pembukuan dan laporan pertanggungjawaban (pekerjaan dan keuangan);
 - 5) Memfasilitasi dan membantu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - 6) Melaksanakan tugas-tugas lain dalam rangka pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana sesuai kebutuhan berdasarkan perintah dan atau penugasan dari Kepala Pelaksana BPBD;

- 7) Membuat dokumentasi dan laporan hasil pelaksanaan kegiatan yang disampaikan kepada Kalaksa BPBD/KPA secara periodik (Laporan Mingguan, Laporan Bulanan dan Laporan Akhir);
 - 8) Berkoordinasi rutin dengan BPBD, OPD teknis terkait, TPM dan TPD.
- g. Tim Pendamping Masyarakat (TPM)
- 1) Mendampingi TP4 melakukan pendampingan masyarakat dalam kegiatan sosialisasi dan musyawarah pengambilan keputusan;
 - 2) Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk bersama-sama memfasilitasi dan menyelesaikan konflik sosial, keluhan dan pengaduan masyarakat di wilayah terdampak bencana; dan
 - 3) Berkoordinasi rutin dengan TPD/TPK dan TP4, serta pemangku kepentingan lainnya.
- h. Tim Pendamping Desa (TPD)
- 1) Bersama dengan TPM dan TP4 melakukan pendampingan masyarakat dalam kegiatan sosialisasi dan musyawarah pengambilan keputusan;
 - 2) Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk bersama-sama memfasilitasi dan menyelesaikan konflik sosial, keluhan dan pengaduan masyarakat di wilayah terdampak bencana;
 - 3) Berkoordinasi rutin dengan TPM dan TP4, serta pemangku kepentingan lainnya.

- i. Tenaga Pendukung Pembangunan (unsur TNI)
 - 1) Membantu masyarakat membangun rumah, khususnya untuk kategori rumah rusak berat dengan type 36 m2 model pabrikan atau konvensional;
 - 2) Ikut bertanggungjawab terhadap penyelesaian pekerjaan pembangunan rumah;
 - 3) Membantu Pemerintah Desa, TPD, TP4 dan Penerima Bantuan mengatasi permasalahan sosial di lapangan yang terjadi selama proses pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana.

- j. Tim Koordinasi Pemulihan Pascabencana Daerah Kabupaten
 - 1) Melaksanakan Rapat koordinasi dan evaluasi terhadap pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala sekurang-kurangnya satu kali dalam satu bulan;
 - 2) Menyusun langkah percepatan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
 - 3) Memberikan arahan dan pendampingan terhadap Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala yang disesuaikan dengan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Bencana Gempa Bumi dan Tsunami di Kabupaten Donggala tahun 2019-2021;

- 4) Memberikan arahan dan pendampingan terhadap pendataan *by name by adress* penerima bantuan, permasalahan hukum dan keamanan pada pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018 di Kabupaten Donggala;

3.8 Tahapan Proses Pelaksanaan Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana di Kabupaten Donggala

Kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami di Kabupaten Donggala Sulawesi Tengah dilaksanakan dengan tahapan proses sebagai berikut²¹⁰ :

1. Tahap Persiapan
 - a. Penyiapan Tim Pendukung dan Pelaksana Kegiatan
 - 1) Pemerintah Kabupaten mengangkat dan menetapkan Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Bendahara Pengeluaran (BP) dan Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP) sesuai kebutuhan;
 - 2) Pemerintah Kabupaten mengangkat dan menetapkan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D);
 - 3) Pemerintah Kabupaten mengangkat dan menetapkan Tim Pendamping Masyarakat (TPM) di setiap Kecamatan yang di wilayahnya terdapat desa/kelurahan terdampak bencana;

²¹⁰ *Ibid*, hlm. 16

- 4) Pemerintah Kabupaten mengangkat dan menetapkan Tim Pendamping Desa/Kelurahan (TPD/TPK) di setiap Desa/Kelurahan terdampak bencana; dan
 - 5) Pemerintah Kabupaten c.q. BPBD Kabupaten melaksanakan rekrutmen/seleksi dan mengangkat Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan (TP4) dengan tahapan sebagai berikut :
 - a) Membentuk Panitia Seleksi dengan Surat Keputusan Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten;
 - b) Panitia Seleksi mengumumkan seleksi/rekrutmen secara terbuka untuk umum dengan batas waktu tertentu;
 - c) Panitia Seleksi Menetapkan persyaratan, kriteria, tata cara dan materi seleksi;
 - d) Panitia Seleksi mengumumkan hasil seleksi; dan
 - e) Panitia Seleksi menyampaikan hasil seleksi kepada Kalaksa BPBD Kabupaten untuk diterbitkan Surat Keputusan Pengangkatan TP4.
- b. Pelatihan/Pembekalan Tim Pendamping
- 1) Pelatihan/Pembekalan Tim Pendamping dilaksanakan oleh BPBD Kabupaten dengan membentuk Panitia Pelaksana;
 - 2) Pelatihan/Pembekalan diberikan khusus untuk TP4, TPM dan TPD/TPK; dan
 - 3) Pelatihan/Pembekalan Tim Pendamping dilaksanakan secara bertahap, yakni sebagai berikut :

- a) *Pelatihan Pra Tugas Tim Pendamping*; dilaksanakan setelah kegiatan seleksi Tim Pendamping;
 - b) *Pembekalan Pendampingan Kegiatan Penyaluran dan Pencairan Dana Bantuan*; dilaksanakan sebelum dimulai tahapan proses penyaluran dan pencairan dana bantuan;
 - c) *Pembekalan Pendampingan Pelaksanaan Pembangunan Rumah*; dilaksanakan sebelum dimulai proses pembangunan rumah dimulai;
 - d) *Pembekalan Pendampingan Manajemen dan Resolusi Konflik*, dengan waktu pelaksanaannya tentatif sesuai kebutuhan; dan
 - e) *Pembekalan Pendampingan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Penerima Bantuan*; dilaksanakan setelah pembangunan rumah telah mencapai progres 90-100%.
- 4) Panitia Pelaksana kegiatan pelatihan/pembekalan menyiapkan modul, Garis Besar Pokok Pembelajaran (GBPP) dan bahan-bahan lain yang dibutuhkan dalam Pelatihan/Pembekalan;
 - 5) Panitia Pelaksana kegiatan pelatihan/pembekalan menyiapkan Narasumber dan Pemandu sesuai kompetensi dan materi yang dibutuhkan; dan
 - 6) Panitia Pelaksana kegiatan pelatihan/pembekalan menyiapkan tempat dan sarana prasarana pelatihan/pembekalan yang representatif.

2. Tahap Pemutakhiran Data Penerima Bantuan

a. Verifikasi dan Validasi Ulang BNBA Penerima Bantuan

- 1) Pemutakhiran data penerima bantuan dilaksanakan oleh BPBD dengan membentuk Tim Khusus dan menggunakan metode verifikasi, validasi dan atau uji publik.
- 2) Untuk melaksanakan pemutakhiran data penerima bantuan sebagaimana dimaksud, BPBD wajib menyiapkan aturan atau ketentuan dalam lembaran tersendiri;
- 3) Pemutakhiran data penerima bantuan dilakukan dalam rangka memastikan kurasi data berdasarkan beberapa indikator sebagai berikut :
 - a) Terdapat data penerima bantuan dengan NIK ganda;
 - b) Terdapat data penerima bantuan fiktif atau palsu;
 - c) Terdapat data penerima bantuan yang telah menerima bantuan serupa dari pihak lain;
- 4) Terdapat data penerima bantuan dengan tingkat kerusakan rumah yang tidak akurat (Contoh : Harusnya masuk kategori Rusak Sedang atau Rusak Ringan tetapi ditetapkan Rusak Berat atau sebaliknya).
- 5) Terdapat penyintas yang belum terdaftar dalam Data Penerima Bantuan yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati.

b. Uji Publik *By Name and By Address* (BNBA) Penerima Bantuan

- 1) Uji Publik dilaksanakan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan komplain terhadap data *By Name*

- and By Address* (BNBA) hasil verifikasi dan validasi ulang yang dilakukan oleh Tim verifikasi dan validasi ulang yang dibentuk oleh BPBD sebelum ditetapkan menjadi Surat Keputusan Bupati;
- 2) Komplain sebagaimana dimaksud disampaikan dalam bentuk pengaduan secara resmi ditujukan - kepada Bupati dengan cara mengisi formulir yang telah disiapkan oleh BPBD Kabupaten;
 - 3) Komplain hanya boleh dilakukan dalam ruang lingkup pengaduan sebagai berikut :
 - a) Pengaduan tentang dugaan data BNBA dengan NIK ganda;
 - b) Pengaduan tentang dugaan data BNBA fiktif atau palsu;
 - c) Pengaduan tentang Terdapat penyintas yang belum terdaftar dalam BNBA;
 - d) Pengaduan tentang dugaan BNBA dengan tingkat kerusakan yang tidak valid (Contoh : Harusnya masuk kategori Rusak Sedang atau Rusak Ringan tetapi ditetapkan Rusak Berat atau sebaliknya); dan
 - e) Pengaduan tentang dugaan BNBA yang telah menerima bantuan serupa dari pihak lain.
 - 4) Uji Publik dilaksanakan dalam batas waktu 4 (empat) hari dan apabila komplain disampaikan setelah batas waktu Uji Publik berakhir dinyatakan tidak berlaku dan atau tidak akan ditindaklanjuti;
 - 5) Pelaksanaan Uji Publik diselenggarakan dengan cara mengumumkan data *By Name and By Address* (BNBA) hasil verifikasi dan validasi ulang yang dilakukan oleh Tim verifikasi dan validasi ulang yang

dibentuk oleh BPBD kepada masyarakat dengan cara menempelkan di tempat-tempat strategis, antara lain di Kantor Desa/Kelurahan, RT/RW, Dusun/Lingkungan, Warung Kopi, dll; dan

- 6) BPBD Kabupaten menindaklanjuti pengaduan masyarakat dengan melaksanakan Verifikasi dan Validasi Ulang terhadap data BNBA yang masuk dalam daftar pengaduan.

3. Tahap Sosialisasi

a. Sosialisasi Tingkat Kabupaten

- 1) Sosialisasi bertujuan untuk menjelaskan keseluruhan tahapan proses kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis;
- 2) Sosialisasi dilaksanakan di tingkat Kabupaten;
- 3) Pelaksana kegiatan sosialisasi adalah BPBD;
- 4) Peserta sosialisasi terdiri dari TPN-BNPB, Satgas P4MP, BPBD Provinsi, Bupati, Forkompinda, OPD terkait, BPBD Kabupaten, Tim Teknis, TP4D, Inspektorat, BPKP, BPKAD, TAPD, Lembaga Perguruan Tinggi dan Lembaga-Lembaga lainnya yang dipandang kompeten, Perwakilan Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama dan Tokoh Adat, serta Organisasi Non Pemerintah dan Media Massa;
- 5) Narasumber sosialisasi dibagi dalam dua kategori, yakni Narasumber Utama dan Narasumber Pendamping;
- 6) Narasumber Utama adalah Kalaksa BPBD Kabupaten dengan tugas pokok menjelaskan keseluruhan tahapan proses kegiatan rehabilitasi

dan rekonstruksi perumahan pascabencana yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis;

- 7) Narasumber Pendamping terdiri dari Bupati, Komandan Satgas P4MP, Ketua TPN, Kalaksa BPBD . Provinsi dan narasumber lain yang dipandang perlu dengan tugas pokok memberikan *stressing*, motivasi, *advise* dan penguatan lebih mendalam terkait dengan prinsip-prinsip dan strategi dalam pelaksanaan kegiatan;

b. Sosialisasi Desa

- 1) Sosialisasi bertujuan untuk menjelaskan keseluruhan tahapan proses kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis;
- 2) Sosialisasi dilaksanakan di tingkat Desa;
- 3) Pelaksana kegiatan sosialisasi tingkat desa adalah BPBD Kabupaten bekerjasama dengan Pemerintah Desa didampingi secara teknis oleh TP4, TPM dan TPD;
- 4) Peserta sosialisasi tingkat desa terdiri dari BPBD Kabupaten, Camat, dan Sub Satgas P4MP, TPM, Kepala Desa dan unsur Pemerintahan Desa, Lembaga-Lembaga Sosial yang ada di Desa, Perwakilan Tokoh Masyarakat Desa, Tokoh Pemuda Desa, Tokoh Agama Desa, Tokoh Adat Desa dan seluruh penerima bantuan.
- 5) Narasumber sosialisasi terdiri dari TPN, BPBD Provinsi, BPBD Kabupaten, TPM, TPD dan narasumber lain yang dipandang perlu;

4. Tahap Penyaluran dan Pencairan Dana Bantuan

a. Penyaluran Dana Bantuan

- 1) Kepala Pelaksana BPBD menyampaikan permohonan pembukaan rekening Penerima Bantuan kepada Bank Pemerintah yang telah ditunjuk dengan melampirkan daftar penerima bantuan yang telah ditetapkan dengan Keputusan Bupati dan atau persyaratan lain yang ditetapkan oleh Pihak Bank. Daftar penerima bantuan sedikitnya memuat nama, alamat/domisili, dan Nomor Induk Kependudukan (NIK).
- 2) Penerima Bantuan dengan didampingi oleh TP4 menyiapkan usulan tertulis berupa surat permohonan penyaluran bantuan dana kepada Bupati c.q. Kepala Pelaksana BPBD dengan mencantumkan nilai bantuan dimohonkan dan tujuan kebutuhannya, serta melampirkan :
 - a) Fotocopy KTP dan KK yang masih berlaku;
 - b) Fotocopy Buku Rekening Bank;
 - c) Surat Pertanggungjawaban Mutlak Tentang Kesiediaan Memanfaatkan Dana Bantuan Sesuai Peruntukannya;
- 3) KPA/PPK melakukan evaluasi terhadap usulan penerima bantuan dan Kepala Pelaksana BPBD menyampaikan hasil evaluasi dalam bentuk Surat Rekomendasi penyaluran dana bantuan yang ditujukan kepada Bupati melalui BPKAD dengan melampirkan daftar kolektif penerima bantuan yang berisikan nama, alamat/domisili, Kategori

Kerusakan Rumah (Berat, Sedang dan Ringan), Nilai Bantuan dan Nomor Rekening;

- 4) Kepala BPKAD melaksanakan proses penyaluran dana bantuan 100% ke rekening penerima bantuan sesuai dengan mekanisme, syarat dan ketentuan yang berlaku;

b. Pencairan Dana Bantuan

- 1) Kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Pabrikasi

Pencairan dana bantuan untuk kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Pabrikasi dilakukan 1 (satu) termin pencairan (100%) setelah rumah selesai dibangun oleh Pihak Kontraktor dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

- Berita Acara hasil musyawarah penetapan pilihan desain/model rumah dan Pihak Kontraktor yang akan mengerjakan pembangunan rumah;
- Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SP3) yang ditandatangani di atas materai cukup oleh Pihak Pertama (Penerima Bantuan) sebagai pemberi pekerjaan dengan Pihak Kedua (Pihak Kontraktor) sebagai penerima pekerjaan;
- Gambar Desain/Model Rumah dan RAB pembangunan rumah;
- Rencana dan jadwal pekerjaan pembangunan rumah;

- Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan;
 - Hasil verifikasi teknis progres pekerjaan rumah 100% oleh TP4 yang sudah dievaluasi dan disetujui oleh Tim Teknis terkait;
 - Dokumen Foto Progres Pekerjaan Pembangunan Rumah 100%.
 - Laporan Pertanggungjawaban.
- b) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan kepada KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan;
- c) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang ditunjuk dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :
- Surat Rekomendasi Pencairan dari KPA/PPK;
 - RPD ditandatangani Penerima Bantuan diketahui TP4;
 - Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa).

d) Pembayaran kepada Pihak Kontraktor dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Penerima Bantuan ke Rekening Pihak Kontraktor dengan terlebih dahulu menyiapkan berita acara pembayaran yang ditandatangani di atas materai cukup oleh kedua belah pihak.

2) Kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Konvensional (Dibangun Oleh Pihak Kontraktor)

Pencairan dana bantuan untuk kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Konvensional yang dibangun oleh Pihak Kontraktor dilakukan 1 (satu) termin pencairan (100%) setelah rumah selesai dibangun oleh Pihak Kontraktor dengan ketentuan sebagai berikut :

a) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

(1) Berita Acara hasil musyawarah penetapan pilihan desain/model rumah dan Pihak Kontraktor yang akan mengerjakan pembangunan rumah;

(2) Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SP3) yang ditandatangani di atas materai cukup oleh Pihak Pertama (Penerima Bantuan) sebagai pemberi pekerjaan dengan Pihak Kedua (Pihak Kontraktor) sebagai penerima pekerjaan;

(3) Gambar Desain/Model Rumah dan RAB pembangunan rumah;

(4) Rencana dan jadwal pekerjaan pembangunan rumah;

- (5) Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan;
 - (6) Hasil verifikasi teknis progres pekerjaan rumah 100% oleh TP4 yang sudah dievaluasi dan disetujui oleh Tim Teknis;
 - (7) Dokumen Foto Progres Pekerjaan Pembangunan Rumah 100%;
 - (8) Laporan Pertanggungjawaban.
- b) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan kepada KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan;
- c) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang ditunjuk sebagai bank penyalur dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :
- 1) Surat Rekomendasi Pencairan dari KPA/PPK;
 - 2) RPD ditandatangani Penerima Bantuan diketahui TP4;
 - 3) Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa).

d) Pembayaran kepada Pihak Kontraktor dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Penerima Bantuan ke Rekening Pemborong dengan terlebih dahulu menyiapkan berita acara pembayaran yang ditandatangani di atas materai cukup oleh kedua belah pihak;

3) Kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Konvensional

a) Pencairan dana bantuan untuk kategori Rumah Rusak Berat (RRB) Model Konvensional dilakukan dalam 2 (dua) termin dengan pembagian sebagai berikut :

(1) Termin I $40\% \times$ Nilai Bantuan (Rp. 50.000.000) = Rp. 20.000.000; dan

(2) Termin II $60\% \times$ Nilai Bantuan (Rp. 50.000.000) = Rp. 30.000.000.

b) Pencairan dana bantuan Termin I dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

(1) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

- Berita Acara hasil musyawarah penetapan pilihan desain/model rumah dan Rencana Anggaran Biaya (RAB) Pembangunan Rumah;
- Gambar Desain/Model Rumah dan RAB pembangunan rumah;

- Rencana dan jadwal pekerjaan pembangunan rumah;
- Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan; dan
- Dokumen Foto 0% yang menunjukkan lahan tapak rumah sudah dibersihkan dan sudah diratakan.

(2) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan kepada KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan Termin I kepada yang ditujukan kepada Bank pemerintah yang telah ditunjuk sebagai bank penyalur.

(3) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang ditunjuk sebagai bank penyalur dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :

- Surat Rekomendasi Pencairan Termin I dari KPA/PPK;
- RPD Termin I ditandatangani Penerima Bantuan diketahui TP4; dan
- Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa).

c) Pencairan dana bantuan Termin II dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

(1) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

- Hasil penilaian teknis progres pekerjaan rumah 35% oleh TP4 yang sudah dievaluasi dan disetujui oleh Tim Teknis terkait;
- Dokumen Foto Progres Pekerjaan Pembangunan Rumah 35%; dan
- Laporan Keuangan dan Pekerjaan Termin I.

(2) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan kepada KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan Termin II kepada yang ditujukan kepada Bank pemerintah yang telah ditunjuk sebagai bank penyalur.

(3) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK Kabupaten, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang

ditunjuk sebagai bank penyalur dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :

- Surat Rekomendasi Pencairan Termin II dari KPA/PPK;
- RPD Termin II ditandatangani Penerima Bantuan diketahui TP4; dan
- Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa).

4) Kategori Rumah Rusak Sedang (RRS) dan Rumah Rusak Ringan (RRR)

Pencairan dana bantuan untuk kategori Rumah Rusak Sedang (RRS) dan Rumah Rusak Ringan (RRR), baik untuk yang sudah melaksanakan perbaikan maupun yang akan melaksanakan perbaikan dilakukan dalam 1 (satu) termin (1000/0) sesuai dengan nilai bantuan yang telah ditetapkan, dengan ketentuan sebagai berikut :

a) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

(1) Rumah Yang Akan Diperbaiki

- Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan;
- Dokumen foto rumah yang akan diperbaiki;

- Pernyataan Pertanggungjawaban Mutlak tentang kesanggupan menggunakan dana perbaikan rumah;
- Rencana Anggaran Biaya (RAB) perbaikan rumah.

(2) Rumah Yang Sudah Diperbaiki

- Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan;
- Dokumentasi foto rumah yang sudah diperbaiki;
- Pernyataan Pertanggungjawaban Mutlak tentang rumah yang sudah diperbaiki.
- Laporan Pertanggungjawaban yang melampirkan Rencana Anggaran Biaya (RAB) dan Realisasi Pembiayaan disertai bukti-bukti pengeluaran sesuai dengan yang tercantum dalam RAB.

b) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan;

c) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang ditunjuk sebagai

bank penyalur dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :

- (1) Surat Rekomendasi Pencairan dari KPA/PPK;
- (2) RPD ditandatangani penerima bantuan diketahui oleh TP4;
- (3) Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa);

d) Pemanfaatan dana bantuan Rumah Rusak Sedang (RRS) dan Rumah Rusak Ringan (RRR) ditetapkan dalam rentang waktu sebagai berikut :

- (1) Penerima bantuan untuk kategori Rumah Rusak Sedang, baik yang akan memperbaiki maupun yang sudah memperbaiki diberi waktu selama 75 hari masa pemanfaatan dana bantuan dan 14 hari masa penyusunan laporan pertanggungjawaban.
- (2) Penerima bantuan untuk kategori Rumah Rusak Ringan, baik yang akan memperbaiki maupun yang sudah memperbaiki diberi waktu selama 45 hari masa pemanfaatan dana bantuan dan 14 hari masa penyusunan laporan pertanggungjawaban.

5. Tahap Pelaksanaan Pembangunan Rumah (Khusus Rumah Rusak Berat)

a. Model Pabrikasi

Pembangunan rumah model pabrikasi dilaksanakan sebelum pencairan dana bantuan setiap termin, dengan tahapan dan ketentuan sebagai berikut :

- 1) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 melaksanakan musyawarah untuk menetapkan pilihan desain/model rumah pabrikasi type 36 m² dan Pihak Kontraktor yang akan mengerjakan pembangunan rumah;
- 2) Penandatanganan Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SP3) antara Pihak Pemberi Kerja (Penerima Bantuan) dengan Pihak Penerima Pekerjaan (Pihak Kontraktor) yang berisikan kesepakatan tentang desain/model rumah, nilai kontrak, jadwal dan tahapan pekerjaan, mekanisme pembayaran, hak dan kewajiban, sanksi-sanksi dan ketentuan lainnya yang dipandang perlu oleh kedua belah pihak;
- 3) Pihak Kontraktor wajib menyiapkan Tenaga Kerja dan apabila Tenaga Kerja tersebut berasal dari warga setempat maka Pihak kontraktor diharuskan memberikan pembekalan keterampilan/ pelatihan;
- 4) Pihak Kontraktor melaksanakan pembangunan rumah sesuai SP3;
- 5) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 melakukan Pengawasan Pekerjaan Pembangunan rumah.

b. Model Konvensional Kontraktual

- 1) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 melaksanakan musyawarah untuk menetapkan pilihan desain/model rumah konvensional type 36 m² bersama Kontraktor yang akan mengerjakan pembangunan rumah;

- 2) Penandatanganan Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SP3) antara Pihak Pemberi Kerja (Penerima Bantuan) dengan Pihak Penerima Pekerjaan (Kontraktor);
- 3) Pihak Pemborong wajib menyiapkan Tenaga Kerja dan apabila Tenaga Kerja tersebut berasal dari warga setempat maka Kontraktor diharuskan memberikan pembekalan keterampilan/ pelatihan;
- 4) Pihak Kontraktor melaporkan jadwal pelaksanaan pekerjaan kepada Penerima Bantuan dan TP4;
- 5) Pihak Kontraktor melaksanakan pembangunan rumah sesuai jadwal yang telah ditetapkan;
- 6) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 melakukan Pengawasan Pekerjaan Pembangunan rumah;

c. Model Konvensional Dibangun Secara Mandiri

Pembangunan rumah model konvensional secara mandiri dilaksanakan setelah pencairan dana bantuan setiap termin, dengan tahapan dan ketentuan sebagai berikut :

- 1) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 melaksanakan musyawarah untuk menetapkan pilihan desain/model rumah konvensional type 36 m² dan RAB Pembangunan Rumah;
- 2) Para penerima bantuan didampingi TP4 wajib menyiapkan Tenaga Kerja yang cukup dengan melampirkan nama-nama tenaga yang akan melaksanakan pembangunan rumah;

- 3) Para penerima bantuan melaksanakan pembangunan rumah sesuai dengan spesifikasi teknis dan gambar yang telah ditetapkan;
 - 4) Para penerima bantuan dengan didampingi TP4 menyusun jadwal pekerjaan pada setiap termin;
 - 5) Para penerima bantuan dapat melaksanakan pembangunan rumah secara sendiri (perorangan) atau secara kolektif (berkelompok) dengan membentuk panitia pembangunan yang ditetapkan dalam musyawarah yang dihadiri oleh semua anggota kelompok.
- d. Rumah Rusak Berat Telah Dibangun Terlebih Dahulu
- 1) Apabila Penerima Bantuan untuk kategori Rumah Rusak Berat telah membangun rumahnya terlebih dahulu sebelum Juknis ditetapkan, maka yang bersangkutan tetap berhak menerima bantuan sesuai nilai yang telah ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut :
 - (a) TP4 melakukan verifikasi teknis untuk memastikan rumah yang dibangun telah memenuhi standar minimal Rumah Tahan Gempa (RTG). Hasil verifikasi teknis dievaluasi dan disetujui oleh Tim Teknis terkait.
 - (b) Apabila rumah tersebut telah memenuhi standar minimal RTG berdasarkan hasil verifikasi teknis, maka pencairan dilakukan cukup 1 (satu) termin (100%) dengan syarat dan ketentuan sebagai berikut :
 - (1) Penerima bantuan mengajukan surat permohonan rekomendasi pencairan kepada KPA/PPK dengan melampirkan dokumen persyaratan sebagai berikut :

- Dokumen bukti kepemilikan lahan tapak pembangunan rumah atas nama Penerima Bantuan;
- Hasil Verifikasi Teknis TP4 yang sudah dievaluasi dan disetujui Tim Teknis terkait;
- Dokumentasi foto rumah yang sudah selesai dibangun;
- Pernyataan Pertanggungjawaban Mutlak tentang rumah yang sudah dibangun.
- Laporan Pertanggungjawaban yang melampirkan Rencana Anggaran Biaya (RAB) dan realisasi pembiayaan dengan bukti-bukti pengeluaran sesuai dengan yang tercantum dalam RAB.

(2) KPA/PPK memerintahkan kepada PPTK dan TP4 untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Apabila dinyatakan sudah lengkap dan memenuhi syarat, selanjutnya PPTK dan TP4 menandatangani lembar verifikasi dan melaporkan kepada KPA/PPK dan untuk selanjutnya KPA/PPK menerbitkan Surat Rekomendasi Pencairan;

(3) Setelah diterbitkan surat rekomendasi pencairan oleh KPA/PPK, selanjutnya penerima bantuan dengan didampingi oleh TP4 melakukan pencairan di Bank Pemerintah yang ditunjuk sebagai bank penyalur dengan menyiapkan dokumen persyaratan pencairan di bank sebagai berikut :

- Surat Rekomendasi Pencairan dari KPA/PPK;
- RPD ditandatangani penerima bantuan diketahui oleh TP4;
- Fotocopy KTP atas nama Penerima Bantuan (KTP Asli dibawa);

(c) Apabila rumah yang telah dibangun tidak atau belum memenuhi standar minimal Rumah Tahan gempa, maka TP4 dengan sepengetahuan dan persetujuan Tim Teknis terkait merumuskan langkah-langkah yang diperlukan, antara lain :

- (1) Memberikan rekomendasi perbaikan struktur dengan segala konsekuensi yang melekat di dalamnya dan atau;
- (2) Memberikan rekomendasi agar penerima bantuan membangun rumah di lahan yang baru (ex-situ).

(d) Pencairan untuk rumah yang sudah dibangun namun harus dilakukan perbaikan struktur sesuai dengan syarat dan ketentuan yang sama dengan pencairan pembangunan rumah model konvensional yang dibangun secara mandiri.

6. Tahap Monitoring dan Evaluasi

a. Monitoring dan Evaluasi Tingkat Provinsi

- 1) Monitoring dan evaluasi bertujuan untuk membahas capaian progres dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, serta merumuskan rekomendasi-rekomendasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kinerja dan mutu pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi;

- 2) Monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh BPBD Provinsi dan atau Satgas P4MP dalam bentuk Rapat Koordinasi (Rakor) setiap awal bulan;
- 3) Peserta Rakor terdiri dari Deputi RR BNPB, Gubernur, Forkompinda Provinsi, TPN-BNPB, BPBD Provinsi, Satgas P4MP, Bupati, BPBD Kabupaten, TP4D Kabupaten, TPM Kabupaten, OPD terkait Kabupaten, Tim Teknis Kabupaten, Lembaga Perguruan Tinggi dan Lembaga-Lembaga lainnya yang dipandang kompeten, Perwakilan Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama dan Tokoh Adat, serta Organisasi Non Pemerintah dan Media Massa;
- 4) Narasumber Rapat Monitoring dan Evaluasi dibagi dalam dua kategori, yakni Narasumber Utama dan Narasumber Pendamping :
 - (a) Narasumber Utama adalah BPBD Kabupaten dengan tugas pokok menyampaikan capaian progres dan permasalahan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan dalam bulan berjalan di masing-masing Kabupaten;
 - (b) Narasumber Pendamping terdiri dari Komandan Satgas P4MP, Ketua TPN, Kalaksa BPBD Provinsi dan narasumber lain yang dipandang perlu dengan tugas pokok memberikan evaluasi terhadap capaian progres dan memberikan pandangan, arahan dan asistensi terkait penyelesaian permasalahan.

b. Monitoring dan Evaluasi Tingkat Kabupaten

- 1) Monitoring dan evaluasi bertujuan untuk membahas capaian progres dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana, serta merumuskan rekomendasi-rekomendasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kinerja dan mutu pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- 2) Monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh BPBD dalam bentuk Rapat Monitoring dan Evaluasi setiap akhir bulan;
- 3) Peserta Rapat Monitoring dan Evaluasi terdiri dari Bupati, Forkompinda, TPN-BNPB, BPBD Provinsi, Satgas P4MP, BPBD Kabupaten, TP4D, TPM, OPD terkait, Tim Teknis, Lembaga Perguruan Tinggi dan Lembaga-Lembaga lainnya yang dipandang kompeten, Perwakilan Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama dan Tokoh Adat, serta Organisasi Non Pemerintah dan Media Massa;
- 4) Narasumber Rapat Monitoring dan Evaluasi dibagi dalam dua kategori, yakni Narasumber Utama dan Narasumber Pendamping :
 - (a) Narasumber Utama adalah BPBD Kabupaten dengan tugas pokok menyampaikan capaian progres dan permasalahan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan dalam bulan berjalan;
 - (b) Narasumber Pendamping terdiri dari Komandan Satgas P4MP, Ketua TPN, Kalaksa BPBD Provinsi dan narasumber lain yang dipandang perlu dengan tugas pokok memberikan evaluasi

terhadap capaian progres dan memberikan pandangan, arahan dan asistensi terkait penyelesaian permasalahan.

c. Monitoring dan Evaluasi Langsung Ke Lapangan

- 1) Monitoring dan evaluasi bertujuan untuk mengamati dan mencatat secara langsung capaian progres dan permasalahan di lapangan yang dihadapi dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana, serta merumuskan rekomendasi-rekomendasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kinerja dan mutu pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi perumahan pascabencana;
- 2) Monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh masing-masing pemangku kepentingan yang jadwal dan waktu kunjungan ke lapangan dikoordinasikan oleh BPBD Provinsi dan atau BPBD Kabupaten; dan
- 3) Pada saat kunjungan lapangan dilaksanakan, minimal di lokasi harus hadir masyarakat penerima bantuan, Kepala Desa/Lurah, unsur TPM dan TPD/TPK, TP4 dan perwakilan Tokoh Masyarakat setempat.

7. Laporan Pertanggungjawaban

- a. Penerima bantuan wajib menyusun laporan pertanggungjawaban (LPJ) atas dana bantuan yang telah digunakan untuk kegiatan pembangunan/perbaikan rumah, didampingi oleh TP4;
- b. LPJ disusun oleh masing-masing penerima bantuan, kecuali yang membangun/memperbaiki rumah secara berkelompok dapat menyusun LPJ secara kolektif dalam satu bentuk laporan.

- c. LPJ ditandatangani oleh masing-masing penerima bantuan atau oleh Ketua Kelompok bagi yang membangun/memperbaiki rumah secara kolektif, diperiksa dan disetujui oleh TP4, serta diketahui oleh Kepala Desa;
- d. LPJ disampaikan kepada Bupati c.q. Kalaksa BPBD dengan melampirkan :
 - 1) Bukti-bukti pengeluaran belanja material dan tenaga (asli);
 - 2) Dokumentasi foto rumah yang sudah selesai dibangun/diperbaiki;
- e. LPJ disusun dalam bentuk dokumen dan digandakan sebanyak 4 rangkap dengan yang asli. Masing-masing 1 (satu) eksemplar untuk Bupati c.q. Kepala Pelaksana BPBD, TP4, Kepala Desa dan Penerima Bantuan.

4. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Sigi pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pemerintahan Kabupaten Sigi juga mengalami bencana alam dalam bentuk gempa bumi dan likuifaksi tanggal 28 September 2018. Pada saat kejadian tersebut Pemerintah Kabupaten Sigi telah menyiapkan beberapa regulasi terkait penanggulangan bencana antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana. Selain itu Pemerintah Kabupaten Sigi juga menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Sigi serta Peraturan Bupati Sigi Nomor 3 Tahun 2020 tentang Rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Sigi. Sehingga ketika terjadi bencana alam dalam bentuk gempa

bumi dan likuifaksi di Kabupaten Sigi, maka pemerintah mengambil tindakan penyelamatan secara cepat dengan berpedoman pada ketentuan tersebut.

Selain itu, juga didukung regulasi pada tingkat nasional antara lain :

a. Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

b. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana; sebagaimana telah diubah dengan peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana; bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

c. Peraturan Pemerintah

1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa

manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis dimulai sejak prabencana, darurat bencana dan pascabencana.

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

d. Peraturan Menteri

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13/PRT/M/2015 tentang Penanggulangan Darurat Bencana Akibat Daya Rusak Air.

e. Peraturan Daerah Kabupaten Sigi

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana.
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 4 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sigi.

f. Peraturan Bupati

- 1) Peraturan Bupati Sigi Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Sigi.

2) Peraturan Bupati Sigi Nomor 3 Tahun 2020 tentang Rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Sigi.

Sebagaimana lembaga yang terlibat pada proses penanggulangan bencana alam di Kota Palu, Kabupaten Donggala maupun Kabupaten Parigi Moutong, maka untuk Kabupaten Sigi lembaga yang secara aktif membantu Pemerintah Kabupaten Sigi pada tahap bencana, tanggap darurat, pascabencana yaitu lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah.

Adapun lembaga-lembaga tersebut antara lain²¹¹ :

- a. Kementerian Pekerjaan Umum
- b. Kementerian ATR
- c. Badan Perencanaan Nasional
- d. Kementerian Pertanian
- e. Kementerian Perhubungan
- f. Kementerian Desa dan Transmigrasi
- g. Kementerian Perindustrian dan Perdagangan
- h. Kementerian Lingkungan Hidup

Selain pemerintah pusat tingkat kementerian juga melibatkan instansi vertikal yang ada di daerah yaitu :

- a. Korem 132 Tadulako
- b. Polda Sulawesi Tengah
- c. Polres Sigi
- d. Kodim 1306 Donggala

²¹¹ Sumber Data : Laporan Tertulis Kepala BPBD Kabupaten Sigi Tahun 2020.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga berperan aktif dalam rangka pemulihan pascabencana maupun pada saat tanggap darurat di Kabupaten Sigi. Semua bekerja secara sinergitas antar lembaga dalam rangka mempercepat pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Adapun dinas/instansi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah yang terlibat aktif dalam pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi maupun masa tanggap darurat di Kabupaten Sigi adalah sebagai berikut²¹² :

- a. Badan Penanggulangan bencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- c. Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah.
- d. Dinas Perumahan dan Pertanahan Provinsi Sulawesi Tengah.
- e. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Sulawesi Tengah.
- f. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Sulawesi Tengah.
- g. Dinas Koperasi Provinsi Sulawesi Tengah.
- h. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
- i. Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Tengah.
- j. Dinas Perikanan Provinsi Sulawesi Tengah.
- k. Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Tengah.
- l. Dinas Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah.
- m. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah.
- n. Dinas Pemerintahan Desa Provinsi Sulawesi Tengah.
- o. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sulawesi Tengah.

²¹² *Ibid.*

Instansi pada pemerintah provinsi tersebut di atas, terkoneksi langsung dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pada tingkat Kabupaten Sigi yang berperan aktif dan terlibat langsung dalam penanganan bencana gempa bumi yang lalu yaitu :

- a. Badan Penanggulangan bencana Daerah Kabupaten Sigi
- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sigi
- c. Dinas Sosial Kabupaten Sigi
- d. Dinas Perumahan dan Pertanahan Kabupaten Sigi
- e. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Sigi
- f. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sigi
- g. Dinas Koperasi Kabupaten Sigi¹
- h. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sigi
- i. Dinas Perhubungan Kabupaten Sigi
- j. Dinas Perikanan Kabupaten Sigi
- k. Dinas Pertanian Kabupaten Sigi
- l. Dinas Pariwisata Kabupaten Sigi
- m. Dinas Kesehatan Kabupaten Sigi
- n. Dinas Pemerintahan Desa Kabupaten Sigi
- o. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sigi

Selain lembaga/instansi dan dinas tersebut di atas, penulis juga mendapatkan fakta bahwa keterlibatan lembaga Non Governmental Organization (NGO) baik dalam negeri maupun luar negeri juga sangat berperan aktif membantu percepatan pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Kabupaten Sigi.

Adapun lembaga Non Governmental Organization (NGO) tersebut antara lain Rodja TV, CBM Humanis, Yayasan Islam Sidoarjo, Forbes, Eggrin, WMI Care, WMI, DQL Berjamaah, BNI 46, Yayasan Tunas Cilik, Habitat, ACT, ADRA, AH Center, Baznas, Malaysia, Darul Tauhid Peduli, MDMC, MDS Perkantas, NU Peduli, PKPU HI, PMI, Caritas, YKMI-IMC, ZIS Indosat, Media Grup, Universitas Indonesia, Inanta, Konsepsi IR-PKPU, DKMG, Al-Khair Indonesia, PT. Vale Tbk, ERCB, Kompas Peduli, Rotary, Rumah Senyum, Islamic Relief, Bank Mandiri, KUN Humanity, Laziz Wahda, LSM Dangau, Telkom Peduli dan BRI.

4.1 Mekanisme Korban Bencana Alam di Kabupaten Sigi

Pemerintah Kabupaten Sigi telah menetapkan mekanisme penanganan korban bencana alam sebagai acuan tim penanganan darurat bencana di Kabupaten Sigi. Adapun mekanisme tersebut adalah sebagai berikut²¹³ :

1. Dari informasi kejadian bencana yang diterima, dilakukan kaji cepat dan tepat terhadap kerugian meliputi jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana; cakupan luas wilayah yang terkena bencana dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.
2. Penetapan status keadaan darurat bencana.
3. Pembentukan unit kerja (pos komando penanganan darurat bencana).

²¹³ Wawancara langsung dengan Kepala BPBD Kabupaten Sigi hari Selasa tanggal 10 Agustus 2021.

4. Pencarian, penyelamatan dan evakuasi.

Korban bencana adalah setiap orang yang menderita akibat bencana dapat berupa kehilangan nyawa, kesakitan atau luka-luka dan dampak psikologis (trauma).

5. Pemenuhan kebutuhan dasar antara lain bahan pangan, sandang, air bersih, sanitasi, hunian sementara, layanan kesehatan.

6. Perlindungan kelompok rentan antara lain bayi, anak-anak, ibu hamil/menyusui, lanjut usia dan disabilitas.

7. Perbaikan sarana prasarana vital.

Penanganan korban bencana alam di Kabupaten Sigi pun telah dilakukan secara terstruktur dengan tugas dan fungsi masing-masing yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati Sigi. Adapun uraian tugas dan fungsi masing-masing bidang adalah sebagaimana berikut ini²¹⁴ :

1. Komandan

Komandan penanganan darurat ditetapkan melalui Keputusan Bupati berdasarkan rekomendasi Kepala BPBD dan ditetapkan bersamaan dengan penetapan status bencana, memiliki tugas sebagai berikut :

- a. Mengaktivasi pos komando penanganan darurat bencana.
- b. Melakukan rapat koordinasi yang dihadiri oleh seluruh komponen yang ada dalam SKPDB.
- c. Membentuk pos lapangan penanggulangan darurat bencana di lokasi bencana dengan tugas melakukan penanganan darurat bencana yang

²¹⁴ Wawancara langsung dengan Kepala BPBD Kabupaten Sigi hari Selasa tanggal 10 Agustus 2021.

hasilnya akan disampaikan kepada pos komando penanganan darurat bencana untuk digunakan sebagai data, informasi dan bahan pengambilan keputusan untuk penanganan darurat bencana.

- d. Menyusun rencana operasi darurat bencana, mengorganisasikan, melaksanakan dan mengendalikan operasi darurat bencana.
- e. Melaksanakan komando dan pengendalian untuk pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik dan penyelamatan serta berwenang memerintahkan para pejabat yang mewakili instansi/lembaga/ organisasi yang terkait dalam memfasilitasi aksesibilitas penanganan darurat bencana.
- f. Melaksanakan pengawasan dan evaluasi melalui rapat koordinasi dengan perwakilan instansi terkait yang dilaksanakan minimal satu kali dalam sehari untuk menyusun rencana kegiatan berikutnya.
- g. Memberikan rekomendasi tentang pendistribusian relawan serta lembaga non pemerintah yang akan ikut berpartisipasi pada penanggulangan darurat ke daerah terdampak bencana.
- h. Mengelola upaya penanganan darurat bencana sesuai dengan standar operasi prosedur tanggap darurat.
- i. Mendata, merencanakan dan memobilisasi seluruh sumber daya yang dibutuhkan untuk masa kondisi darurat yang akan dipertanggung jawabkan sesuai prosedur dan mekanisme yang berlaku.
- j. Mengajukan permintaan kebutuhan bantuan.
- k. Memberikan laporan berkala kepada Bupati terkait jalannya operasi penanganan darurat bencana.

2. Sekretariat

- a. Administrasi umum.
- b. Melaksanakan penerimaan, pendistribusian dan pengiriman surat-surat, penggandaan naskah-naskah dinas, kearsipan dan perpustakaan dinas.

3. Bagian Perencanaan

- a. Membantu pembuatan rencana kegiatan operasi penanganan darurat bencana.
- b. Merencanakan sumber daya tambahan lain yang dibutuhkan.
- c. Mengumpulkan dan menghimpun semua rencana dari setiap bidang yang terdapat pada struktur komando untuk dijadikan sebagai rencana induk.
- d. Merekomendasikan rencana operasi kepada komandan komando darurat.
- e. Merencanakan lokasi primer dan supervisi bagi spesialis teknis.
- f. Menganalisis hasil rekapitulasi data yang telah disusun berdasarkan kebutuhan darurat dan sumber daya yang tersedia.

4. Bagian Data dan Informasi

- a. Menghubungi satuan tugas kajian cepat sesuai dengan institusi masing-masing untuk mendapatkan informasi dan perkiraan awal tentang dampak bencana dan korban, kondisi fasilitas air bersih, kondisi fasilitas jaringan listrik, kondisi fasilitas jaringan komunikasi, kondisi fasilitas jaringan transportasi, kondisi fasilitas jaringan ekonomi dan kondisi fasilitas kesehatan.

- b. Mendata dan memvalidasi warga yang hilang berdasarkan laporan dari berbagai sumber.
 - c. Merekapitulasi seluruh data yang masuk dari satgas kajian cepat tiap-tiap instansi.
 - d. Melakukan evaluasi dan penyaringan informasi yang beredar untuk menghindari berita hoaks.
5. Bagian Keuangan
- a. Menyelenggarakan administrasi umum, keuangan dan pelaporan.
 - b. Menganalisa kebutuhan dana dalam rangka penanganan darurat yang terjadi.
 - c. Mendukung keuangan yang dibutuhkan dalam rangka operasi darurat bencana yang terjadi.
6. Bagian Logistik dan Keamanan serta Keselamatan Personil
- a. Memberikan pelayanan logistik, akomodasi dan konsumsi bagi personil komando darurat dalam masa darurat bencana.
 - b. Menyelenggarakan dan menyiapkan kebutuhan logistik dan peralatan untuk personil kerumahtanggaan pos komando.
 - c. Mengidentifikasi, memantau dan menentukan apakah situasi dan kondisi di wilayah terdampak bencana aman serta kondusif bagi seluruh personil untuk melakukan kegiatan-kegiatan dalam penanganan darurat bencana.
 - d. Menjamin kesehatan dan keselamatan seluruh personil komando penanganan darurat bencana dalam menjalankan tugasnya.

- e. Menjaga keamanan pelaksanaan penanganan darurat bencana serta mengantisipasi hal-hal di luar dugaan atau suatu keadaan yang berbahaya.

7. Bidang Pencarian, Penyelamatan dan Evakuasi Korban Bencana

- a. Memberikan laporan secara berkala kepada bidang operasi dan komando penanganana darurat.
- b. Mengkoordinir dan memberikan tugas kepada relawan kebencanaan yang bergabung untuk SAR.
- c. Mencari korban bencana.
- d. Mengarahkan masyarakat ke tempat evakuasi yang telah ditentukan.
- e. Mengatur lalu lintas.
- f. Memberikan pertolongan pertama kepada korban segera setelah ditemukan.
- g. Pendataan terhadap korban yang ditemukan (baik hidup atau meninggal).
- h. Mengirim korban bencana yang selamat ke rumah sakit atau puskesmas atau pos kesehatan terdekat.
- i. Melaksanakan pemilahan terhadap korban selamat oleh dokter lapangan atau rumah sakit.
- j. Melaksanakan penanganan medis sesuai dengan hasil triage.
- k. Melakukan koordinasi dengan tim DVI untuk mengidentifikasi jenazah yang tidak memiliki identitas.
- l. Pemakaman korban meninggal.

8. Bidang Distribusi Logistik dan Peralatan
 - a. Perencanaan, pelaksanaan dan pendistribusian serta pengawasan.
 - b. Menyediakan fasilitas, jasa dan bahan-bahan serta perlengkapan penanganan darurat.
 - c. Melaksanakan penerimaan, penyimpanan, pendistribusian dan transportasi bantuan logistik dan peralatan.
 - d. Melaksanakan penyelenggaraan dukungan dapur umum, air bersih dan sanitasi umum.
 - e. Mengkoordinasikan semua bantuan logistik dan peralatan dari institusi terkait.
 - f. Menjamin ketersediaan alat dan peralatan yang dibutuhkan.
 - g. Mengelola bantuan alat dan peralatan yang masuk untuk darurat bencana.
 - h. Mendirikan dapur umum di titik-titik penampungan pengungsi.
 - i. Mengidentifikasi jumlah logistik konsumsi yang dibutuhkan.
 - j. Mengelola bantuan yang masuk ke dapur umum.
 - k. Mendistribusikan logistik konsumsi kepada pengungsi.
9. Bidang Air, Sanitasi, Kesehatan, Sandang dan Pangan
 - a. Fungsi perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan.
 - b. Menganalisa kebutuhan dasar berdasarkan data.
 - c. Membuat perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan dalam rangka memenuhi kebutuhan air, bersih, sanitasi, kesehatan, sandang dan pangan kepada masyarakat terdampak bencana pada saat darurat.

- d. Mengelola persampahan.
- e. Membuat laporan pertanggungjawaban pemenuhan kebutuhan air bersih, sanitasi, kesehatan, sandang dan pangan saat darurat bencana.

10. Bidang Pemulihan Sarana, Prasarana Vital dan Hunian

- a. Fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.
- b. Menyediakan sarana dan prasarana hunian penampungan sementara dan pelayanan lainnya yang dibutuhkan.
- c. Membuat perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan dalam rangka pemulihan sarana dan prasarana vital pada saat darurat.
- d. Mengkoordinir dan memberikan tugas kepada relawan kebencanaan yang bergabung untuk pemenuhan fasilitas kritis.
- e. Mendata kerusakan fasilitas kritis yang berada dalam lingkup tugasnya.
- f. Menganalisis kebutuhan dan metode yang akan dipergunakan untuk memperbaiki kerusakan dan alternatif antisipasi kebutuhan fasilitas kritis masyarakat berdasarkan data.
- g. Membuat laporan dan evaluasi pemulihan sarana dan prasarana vital.
- h. Memberikan pemenuhan kebutuhan hunian penampungan sementara dan pelayanan lainnya yang dibutuhkan.
- i. Memulihkan fasilitas kritis terkait pemenuhan kebutuhan dasar penduduk seperti fasilitas air bersih, sanitasi, listrik, transportasi dan kesehatan serta perekonomian.

11. Bidang Perlindungan, Pendidikan dan Pemulihan Dini

- a. Fungsi perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan.
- b. Mendata pengungsi berdasarkan standar yang ditentukan yang berada dalam lingkup tugasnya.
- c. Memberikan laporan secara berkala kepada bidang operasi dan komando penanganan darurat.
- d. Mengkoordinir dan memberikan tugas kepada relawan kebencanaan yang bergabung untuk perlindungan kelompok rentan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana memberikan ruang lingkup terkait dengan prinsip dan tujuan, tanggung jawab dan wewenang, kelembagaan, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha, penyelenggaraan penanggulangan bencana, pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, serta pengawasan dan laporan pertanggungjawaban termasuk di dalamnya memuat ketentuan pidana.

Sebagai batasan acuan di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Sigi, Peraturan Bupati Sigi tersebut memberikan definisi operasional dalam pelaksanaan regulasi tersebut sebagaimana di bawah ini²¹⁵ :

1. Pemerintah adalah pemerintah Pusat.
2. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah.
3. Daerah adalah daerah Kabupaten Sigi.

²¹⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana, hlm. 2-5

4. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
5. Bupati adalah Bupati Sigi.
6. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan/ atau penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam atau faktor non alam serta faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.
8. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, kebakaran umum dan abrasi.
9. Bencana Non Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemik dan wabah penyakit.

10. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial, antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.
11. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana tanggap darurat dan rehabilitasi.
12. Pencegahan Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun pengurangan kerentanan pihak yang terancam bencana.
13. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
14. Peringatan Dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
15. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana.
16. Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta dan gangguan kegiatan masyarakat.

17. Tanggap Darurat Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sesegera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan evakuasi korban, penyelamatan nyawa dan harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi serta pemulihan darurat serta sarana dan prasarana.
18. Korban Bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
19. Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan rehabilitasi.
20. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai pada tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana pada kondisi sebelum terjadinya bencana.
21. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua sarana dan prasarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

22. Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi selanjutnya disebut pelaksanaan adalah unit kerja pengelola dan penanggung jawab kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan unit kerja pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat daerah.
23. Rencana Induk adalah rencana yang bersifat komprehensif yang berjangka waktu menengah dan panjang.
24. Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana yang selanjutnya disebut RAN PRB adalah rencana kegiatan tingkat nasional yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu.
25. Rencana Aksi Daerah adalah Pengurangan Risiko Bencana yang selanjutnya disebut RAD PRB adalah rencana kegiatan tingkat daerah yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu.
26. Wilayah Bencana adalah wilayah tertentu yang terkena dampak bencana.
27. Masyarakat adalah perseorangan, kelompok orang dan/ atau badan hukum.
28. Pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.
29. Lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang mempunyai akta notaris/akta pendirian/ anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang memuat antara lain; asas sifat dan tujuan lembaga, lingkup kegiatan susunan organisasi, sumber-sumber keuangan serta mempunyai

kepanitiaan, yang meliputi susunan panitia, alamat kepanitiaan dan program kegiatan

30. Lembaga Usaha adalah setiap Badan Hukum yang dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, atau swasta yang didirikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang menjalankan jenis usaha tetap dan terus menerus yang bekerja dan berkedudukan dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia.
31. Badan Penanggulangan Bencana Daerah, selanjutnya disebut BPBD Kabupaten Sigi, adalah lembaga yang dibentuk oleh Bupati untuk tingkat kabupaten, sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat kabupaten setelah melalui koordinasi dan konsultasi dengan kepala BNPB sesuai dengan Peraturan Presiden tentang BNPB.
32. Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana adalah kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pendistribusian bantuan yang disediakan dan digunakan pada prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana.
33. Kemudahan akses adalah penyederhanaan proses atas upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat yang meliputi pengkajian secara cepat terhadap lokasi bencana, kerusakan dan penyediaan sumber daya, penyelamatan dan evakuasi masyarakat tertimpa bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan dan pemulihan dengan segera sarana dan prasarana fasilitas umum.

34. Kelompok rentan adalah bayi, balita, anak-anak, ibu hamil atau menyusui, penyandang cacat dan orang lanjut usia.
35. Dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/ atau pasca bencana.
36. Dana siap pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir.
37. Bantuan darurat bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat tanggap darurat.
38. Instansi/lembaga terkait adalah instansi/lembaga yang terkait dengan penanggulangan bencana.
39. Pengurangan risiko bencana adalah mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis di Kabupaten Sigi, saat ini Pemerintah Kabupaten Sigi sementara dalam pelaksanaan penanggulangan pascabencana yaitu tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada tahap rehabilitasi telah dilakukan berbagai kegiatan antara lain : perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan sarana dan prasarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan dan pemulihan fungsi pelayanan publik.

Untuk mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana, Pemerintah Kabupaten Sigi menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi yang didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Kegiatan rehabilitasi disusun dengan memperhatikan pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan, kondisi sosial, adat istiadat, budaya dan ekonomi. Kegiatan rehabilitasi tersebut disusun berdasarkan pada pedoman yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Pada tahap rehabilitasi ini juga dilakukan perbaikan lingkungan darurat daerah bencana yang dilaksanakan dalam bentuk kegiatan fisik perbaikan lingkungan untuk memenuhi persyaratan teknis, sosial, ekonomi dan budaya serta ekosistem kawasan mencakup lingkungan : a) kawasan pemukiman, b) kawasan usaha, c) kawasan penyanggah dan d) kawasan bangunan gedung. Sedangkan perbaikan lingkungan daerah didasarkan pada perencanaan teknis yang paling sedikit memuat²¹⁶ :

1. Data kependudukan, sosial, budaya, ekonomi, sarana dan prasarana sebelum terjadi bencana;
2. Data kerusakan yang meliputi lokasi, data korban bencana, jumlah dan tingkat kerusakan bencana dan perkiraan kerugian;
3. Potensi sumber daya yang ada di daerah bencana;
4. Peta tematik;
5. Rencana program dan kegiatan;

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 16

6. Gambar desain;
7. Rencana anggaran;
8. Jadwal kegiatan; dan
9. Pedoman rehabilitasi.

Dalam rangka membantu masyarakat memperbaiki rumah yang mengalami kerusakan akibat bencana alam yang terjadi pada tanggal 28 September 2018, Pemerintah Kabupaten Sigi memberikan bantuan sebagai stimulus berupa bahan material, komponen rumah atau uang, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil verifikasi dan evaluasi tingkat kerusakan rumah yang diberikan dengan pola pemberdayaan masyarakat serta memperhatikan karakter dan budaya masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Sigi juga membantu masyarakat yang terkena dampak bencana untuk memulihkan kembali kehidupan sosial dan kondisi psikologis pada keadaan normal seperti kondisi sebelum bencana, melalui SKPD dan instansi/lembaga terkait yang dikoordinasikan oleh BPBD melaksanakan upaya pemulihan sosial psikologis yang meliputi : a) intervensi psikologis, b) bantuan konseling dan konsultasi keluarga, c) pendampingan pemulihan trauma, d) pelatihan pemulihan kondisi psikologis, e) kegiatan psikososial. Pelayanan sosial psikologis dilaksanakan oleh SKPD terkait secara terkoordinasi dengan BPBD Kabupaten Sigi melalui puskesmas di kecamatan siaga bencana yang dilayani oleh ahli dan paramedis.²¹⁷

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 17

Pada tahap rehabilitasi pascabencana, Pemerintah Kabupaten Sigi membantu pemulihan kondisi kesehatan masyarakat yang terkena dampak bencana melalui pemberian pelayanan kesehatan di pusat/pos layanan kesehatan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terkoordinasi dengan BPBD. Kegiatan tersebut meliputi upaya : a) membantu perawatan korban bencana yang sakit dan mengalami luka, b) membantu perawatan korban bencana yang meninggal, c) menyediakan obat-obatan, d) menyediakan peralatan kesehatan, e) menyediakan tenaga medis dan paramedis, f) merujuk ke rumah sakit terdekat. Pelaksanaan kegiatan pemulihan kondisi kesehatan masyarakat pascabencana di Kabupaten Sigi dilaksanakan dengan mengacu pada standar pelayanan darurat sesuai ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka pemulihan fungsi pemerintahan yang ditujukan untuk membantu masyarakat dalam memulihkan fungsi pemerintahan di wilayah bencana, maka Pemerintah Kabupaten Sigi melakukan upaya melalui : a) mengaktifkan kembali pelaksanaan kegiatan tugas-tugas pemerintahan, b) penyelamatan dan pengamanan dokumen-dokumen negara dan pemerintahan, c) konsolidasi para petugas pemerintahan, d) pemulihan fungsi-fungsi dan peralatan pendukung tugas-tugas pemerintahan, e) pengaturan kembali tugas-tugas pemerintahan pada instansi terkait. Sedangkan untuk pemulihan fungsi pelayanan publik dilakukan melalui upaya : a) rehabilitasi dan pemulihan fungsi sarana dan prasarana pelayanan publik, b) mengaktifkan kembali fungsi pelayanan publik, c) pengaturan

kembali fungsi pelayanan publik. Selanjutnya seluruh kegiatan tersebut pada tahap rehabilitasi diatur dengan Peraturan Bupati Sigi.²¹⁸

4.2 Kegiatan Pemerintah Kabupaten Sigi pada Tahap Rekonstruksi

Pada tahap rekonstruksi Pemerintah Kabupaten Sigi melakukan beberapa kegiatan pokok yang sangat penting dan urgen menunjang pelaksanaan rekonstruksi. Kegiatan pokok tersebut antara lain : a) pembangunan kembali sarana dan prasarana, b) pembangunan kembali sarana sosial masyarakat, c) pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat, d) penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik serta tahan bencana, e) partisipasi dan peran serta lembaga serta organisasi kemasyarakatan dan dunia usaha serta masyarakat, f) peningkatan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, g) peningkatan fungsi pelayanan publik, h) peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.²¹⁹

Dalam menyusun kegiatan rekonstruksi Pemerintah Kabupaten Sigi senantiasa memperhatikan : a) rencana tata ruang dan fungsi lingkungan hidup, b) pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan, c) kondisi sosial, d) adat istiadat, e) budaya dan kearifan lokal serta perekonomian. Seluruh kegiatan rekonstruksi disusun berdasarkan pedoman dan prosedur standar yang ditetapkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 19

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 20

4.3 Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana di Kabupaten Sigi

Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana di Kabupaten Sigi meliputi sumber dana, penggunaan dana dan pengelolaan bantuan. Adapun sumber dana penanggulangan bencana di Kabupaten Sigi menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah yang bersumber dari APBN, APBD dan atau partisipasi masyarakat. Anggaran penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN meliputi dana kontijensi bencana, dana siap pakai dan dana bantuan sosial berupa hibah. Sementara Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi menyiapkan dana siap pakai dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD Kabupaten Sigi yang khusus ditempatkan dalam anggaran BPBD sedangkan dana bantuan sosial berupa hibah yang berasal dari APBN untuk kegiatan pada tahap pascabencana.²²⁰

Penggunaan dana penanggulangan bencana dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu tahap prabencana, tahap tanggap darurat bencana dan tahap pascabencana. Pada tahap tanggap darurat bencana, dana tanggap darurat digunakan untuk : a) kegiatan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, b) pemberian bantuan pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana, c) pelaksanaan perlindungan terhadap kelompok rentan, e) kegiatan pemulihan darurat prasarana dan sarana termasuk pelaksanaan pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi kerusakan dan sumber daya. Sedangkan untuk penggunaan dana siap pakai terbatas pada

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 22

pengadaan barang dan jasa yang diperuntukkan pada : a) pencarian dan penyelamatan korban bencana, b) pertolongan darurat, c) evakuasi korban bencana, d) kebutuhan air bersih dan sanitasi, e) sandang dan pangan, f) pelayanan kesehatan, g) penampungan serta tempat hunian sementara. Untuk pengelolaan bantuan bencana duka Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi mengalokasikan anggaran untuk santunan duka cita, santunan kecacatan, pinjaman lunak untuk usaha produktif dan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.

Untuk santunan duka cita diberikan kepada keluarga korban yang meninggal dalam bentuk biaya pemakaman dan uang duka. Santunan uang duka cita tersebut diberikan kepada ahli waris korban dan diatur dengan Peraturan Bupati. Pemerintah Kabupaten Sigi menyiapkan pinjaman lunak untuk usaha produktif yang diberikan kepada korban bencana yang kehilangan mata pencaharian. Pinjaman lunak untuk usaha produktif tersebut diberikan dalam bentuk : a) kredit usaha produktif dan b) kredit pemilikan barang modal. Mengenai pemberian pinjaman lunak dan besaran bantuan santunan pinjaman lunak diatur dengan Peraturan Bupati Sigi.²²¹

5. Kebijakan dan Diskresi Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Di Kabupaten Parigi Moutong juga terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi yang terjadi pada tanggal 28 September 2018 sebagaimana kejadian yang menimpa Kota Palu, Kabupaten Donggala dan

²²¹ *Ibid.*, hlm. 25-26

Kabupaten Sigi. Dalam rangka pemulihan kembali kehidupan masyarakat dan pembangunan di wilayah Kabupaten Parigi Moutong pasca gempa bumi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong juga telah menerbitkan berbagai regulasi yang merupakan diskresi pemerintah daerah antara lain Keputusan Bupati Parigi Moutong Nomor 368.45/2762/BPBD tanggal 29 November 2018 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Gempa Bumi di Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2019-2020. Keputusan tersebut telah pula diikuti dengan Peraturan Bupati Parigi Moutong Nomor 2 Tahun 2019 tanggal 6 Maret 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Gempa Bumi di Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2019-2020. Peraturan tersebut dikeluarkan sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 8 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.

Adapun definisi operasional Peraturan Bupati Parigi Moutong tersebut adalah sebagaimana terurai di bawah ini²²² :

- 1) Daerah adalah Kabupaten Parigi Moutong.
- 2) Bupati adalah Bupati Parigi Moutong.
- 3) Pemerintah Daerah adalah Bupati beserta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
- 4) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas

²²² Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Alam, Pasal 1.

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 5) Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, dan kerugian harta benda dan dampak psikologis.
- 6) Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, kebakaran umum dan abrasi.
- 7) Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
- 8) Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.
- 9) Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

- 10) Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun pengurangan kerentanan pihak yang terancam bencana.
- 11) Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
- 12) Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
- 13) Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
- 14) Daerah rawan bencana adalah daerah yang memiliki kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologi, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
- 15) Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta dan gangguan kegiatan masyarakat.

- 16)Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.
- 17)Korban bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
- 18)Pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.
- 19)Kerugian adalah berkurang atau hilangnya manfaat dari suatu kepemilikan korban bencana.
- 20)Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana dan sarana dengan melakukan rehabilitasi.
- 21)Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai pada tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana seperti pada kondisi sebelum terjadinya bencana.

- 22)Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.
- 23)Pelaksana rehabilitasi dan rekonstruksi selanjutnya disebut unit pelaksana adalah unit kerja pengelola dan penanggung jawab kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan unit kerja pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat daerah.
- 24)Rencana induk adalah rencana yang bersifat komprehensif yang berjangka waktu menengah dan panjang.
- 25)Rencana aksi nasional pengurangan risiko bencana yang selanjutnya disebut RAN PRB adalah rencana kegiatan tingkat nasional yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu.
- 26)Rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana yang selanjutnya disebut RAD PRB adalah rencana kegiatan tingkat daerah yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu.
- 27)Wilayah bencana adalah wilayah tertentu yang terkena dampak bencana.
- 28)Masyarakat adalah perseorangan, kelompok orang dan/atau badan hukum.

- 29) Badan Nasional Penanggulangan Bencana selanjutnya disebut BNPB adalah lembaga pemerintah non departemen yang dipimpin oleh pejabat setingkat menteri yang dibentuk oleh pemerintah sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat nasional.
- 30) Badan Penanggulangan Bencana Daerah selanjutnya disebut BPBD Kabupaten Parigi Moutong adalah lembaga yang dibentuk oleh Bupati untuk tingkat kabupaten sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat Kabupaten Parigi Moutong setelah melalui koordinasi dan konsultasi dengan Kepala BNPB sesuai dengan Peraturan Presiden tentang BNPB.
- 31) Lembaga usaha adalah setiap badan hukum yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi atau swasta yang didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjalankan jenis usaha tetap dan terus menerus yang bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 32) Pengelolaan bantuan penanggulangan bencana adalah kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pendistribusian bantuan yang disediakan dan digunakan pada prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana.
- 33) Bantuan tanggap darurat bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.

- 34) Sarana dan prasarana penanggulangan bencana adalah alat yang dipakai untuk mempermudah pekerjaan, pencapaian maksud dan tujuan serta upaya yang digunakan untuk mencegah, mengatasi dan menanggulangi bencana.
- 35) Kemudahan akses adalah penyederhanaan proses atas upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat yang meliputi pengkajian secara cepat terhadap lokasi bencana, kerusakan dan penyediaan sumber daya, penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan dan pemulihan dengan segera prasarana dan sarana fasilitas umum.
- 36) Fungsi koordinasi adalah kewenangan memadukan program dan kegiatan sektor/lembaga terkait pada tahap prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana.
- 37) Kelompok rentan adalah bayi, balita, anak-anak, ibu hamil atau menyusui, penyandang cacat dan orang lanjut usia.
- 38) Dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana.
- 39) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 40) Dana siap pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir.
- 41) Bantuan darurat bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat tanggap darurat.
- 42) Instansi/lembaga terkait adalah instansi/lembaga yang terkait dengan penanggulangan bencana.
- 43) Pengurangan risiko bencana adalah mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana.

Sebagai payung hukum penanggulangan bencana alam di Kabupaten Parigi Moutong, maka pemerintah daerah telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada tanggal 28 Desember 2012. Peraturan daerah tersebut merupakan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dimana pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana mengatur keseluruhan pengelolaan dalam hal penanggulangan bencana yang meliputi ketentuan umum, asas prinsip dan tujuan, tanggung jawab dan wewenang, kelembagaan, hak dan kewajiban masyarakat, forum untuk pengurangan

risiko bencana, peran lembaga usaha, lembaga internasional dan lembaga kemasyarakatan, penyelenggaraan penanggulangan bencana, keadaan prabencana yang meliputi situasi tidak terjadi bencana, situasi terdapat potensi terjadinya bencana dan keadaan tanggap darurat. Selain itu, pada Bab XI juga mengatur ketentuan tentang pascabencana yang meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi, pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, pengawasan, pemantauan dan evaluasi, termasuk mengatur terkait penyelesaian sengketa, penyidikan ketentuan pidana serta ketentuan peralihan.

5.1 Pengelolaan, Pemeliharaan dan Pengawasan Bantuan Bencana

Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong dalam hal pengelolaan bantuan bencana meliputi perencanaan, penanggulangan, penggunaan, pemeliharaan, pemantauan, pengevaluasian terhadap barang dan jasa atau uang bantuan nasional maupun internasional. Terhadap bantuan-bantuan tersebut dan tata cara pemanfaatannya serta pertanggungjawaban penggunaan sumber daya bantuan bencana pada saat tanggap darurat dilakukan secara khusus sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi kedaruratan.

Pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah menyediakan dan memberikan bantuan bencana kepada korban yang meliputi : a) santunan duka cita, b) santunan kecacatan, c) pinjaman lunak untuk usaha produktif, d) bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, e) pembiayaan perawatan korban bencana rumah sakit. Tata cara

pemberian dan besaran bantuan tersebut diatur dengan Peraturan Bupati Parigi Moutong.

Di bidang pengawasan pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana, pengawasan secara fungsional dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Parigi Moutong sedangkan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana dilakukan secara bertingkat yaitu²²³ : a) lingkup kabupaten pengawasan dilakukan oleh Bupati, b) lingkup kecamatan pengawasan dilakukan oleh Camat, c) lingkup kelurahan atau desa pengawasan dilakukan oleh Lurah atau Kepala Desa. Adapun obyek pengawasan penanggulangan bencana meliputi sumber ancaman atau bahaya bencana, kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana, kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana, pemanfaatan barang/jasa teknologi serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri, kegiatan konservasi lingkungan hidup, perencanaan tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup, kegiatan reklamasi dan pengelolaan keuangan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengumpulan dan penyaluran bantuan Pemerintah Daerah Kabupaten Parigi Moutong dan masyarakat dapat meminta dilakukan audit terhadap laporan pengumpulan dan penyaluran bantuan, apabila hasil pengawasan dan audit yang dilakukan oleh Inspektorat ditemukan adanya penyimpangan maka penyelenggara

²²³ *Ibid.*, Pasal 65.

pengumpulan dan penyaluran bantuan dimaksud harus mempertanggung jawabkan sesuai peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong juga melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana yang diperlukan sebagai upaya untuk memantau secara terus-menerus terhadap proses pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana, pemantauan tersebut dilakukan oleh unsur pengarah penanggulangan bencana beserta unsur pelaksana penanggulangan bencana dan dapat juga melibatkan lembaga perencanaan pembangunan daerah sebagai bahan evaluasi secara menyeluruh dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Evaluasi penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan dalam rangka pencapaian standar minimum dan peningkatan kinerja penanggulangan bencana yang dilakukan oleh unsur pengarah penanggulangan bencana.

Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga mengatur ketentuan penyelesaian sengketa, penyidikan dan ketentuan pidana dimana dalam ketentuan pidana telah ditetapkan bahwa²²⁴ :

1. Setiap orang yang dengan sengaja menghambat kemudahan akses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta).
2. Setiap orang yang dengan sengaja menyalahgunakan pengelolaan sumber daya bantuan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dipidana dengan pidana penjara diancam dengan pidana

²²⁴ *Ibid.*, Bab XVII Ketentuan Pidana, Pasal 72.

kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta).

3. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah pelanggaran.

B. Koordinasi Antar Kelembagaan Dalam Penanggulangan Bencana Alam

Diskresi pada dasarnya adalah sesuatu yang tidak dapat terelakkan baik bagi penerapan hukum itu sendiri maupun di dalam pelaksanaan pemerintahan. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Bagir Manan setidaknya ada 2 (dua) penyebab keterbatasan dan kelemahan dari hukum tertulis yaitu :²²⁵

1. Hukum sebagai bagian dari masyarakat mencakup semua aspek dalam kehidupan yang sangat luas dan kompleks, sehingga tidak mungkin semua dijemakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis.
2. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis pada umumnya bersifat statis yang tidak dapat dengan cepat mengikuti gerakan pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.

Diskresi dalam hukum administrasi adalah suatu keniscayaan. Jika seorang pejabat administrasi pemerintahan harus menggunakan diskresi dalam pembuatan suatu keputusan administrasi pemerintah, pejabat yang

²²⁵ Bagir Manan dan Kuntoro Magnar, dirujuk Andi Nirwanto, "Arah Pemberantasan Korupsi ke Depan Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Seminar Nasional HUT IKAHI, 26 Maret 2015, hlm.8

bersangkutan wajib memperhatikan tujuan pemberian diskresi, batas-batas hukum yang berlaku serta kepentingan umum. Agar diskresi yang ada pada administrasi negara tersebut tidak disalahgunakan, maka diperlukan adanya tolok ukur pembatasan terhadap penggunaannya. Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah :²²⁶

1. Ada karena adanya tugas-tugas pelayanan pulik (*public service*) yang diemban oleh administratur negara;
2. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administratur negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
3. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Diskresi pejabat administrasi memiliki kekuasaan bertindak dalam menghadapi persoalan-persoalan yang mendesak dikarenakan aturan belum ada, yang peraturannya tidak jelas atau memberikan pilihan, dan suatu keadaan yang mengakibatkan keadaan staknan, termasuk jika dihadapkan pada kondisi bencana. Pada dasarnya dalam keadaan semacam ini pejabat administrasi menentukan “apakah hukumnya” bagi permasalahan tersebut dan berkaitan dengan pertanggungjawaban penyelesaian masalah. Yang dalam artikelnya “*Fundamental Research on the Administrative Discretion Standard*” mengemukakan bahwa standar diskresi administrasi harus memenuhi efisiensi bagi masyarakat.²²⁷ Menurut asal usul etimologinya ide

²²⁶ Sjachran Basah, *Perlindungan Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 3-5.

²²⁷ <http://dx.doi.org/10.4236/blr.2012.33017>, Yang Yang, “*Fundamental Research on the Administrative Discretion Standard*” *Beijing Law Review*, 2012, 3, 128-132 diakses 10 Januari 2014

diskresi adalah pertimbangan, khususnya pertimbangan yang baik, “according to its etymological, *the idea of discretion judgement particular good judgement*“.²²⁸

Menurut hukum responsif, diskresi diperluas tetapi tujuan yang hendak dicapai tetap pada tujuan. Untuk melakukan hal ini hukum responsif memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Keadilan yang hakiki yang mengedepankan kepentingan dan kebutuhan/kepentingan individu dan masyarakat, melalui proses pembuatan hukum partisipatif, fungsi hukum sebagai instrumen pelaksana kehendak rakyat. Tujuan menetapkan standar untuk mengkritisi praktek yang mapan, dan karenanya membuka jalan untuk melakukan perubahan. Pada saat bersamaan, jika benar-benar digunakan, tujuan dapat mengontrol diskresi administratif dan dengan demikian dapat mengurangi risiko terjadinya pelepasan institusional.²²⁹

Menurut Paripurno dalam Liesnoor,²³⁰ bencana merupakan fenomena yang terjadi karena komponen-komponen pemicu, ancaman, dan kerentanan bekerja bersama secara sistematis, sehingga menyebabkan terjadinya risiko pada komunitas. Definisi bencana menurut UU No. 24 Tahun 2007 adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor

²²⁸ D J Galligan, *Discretionary Power*, Oxford Press University, New York, 1990, hlm. 8

²²⁹ Phillipe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (terj : Raisul Muttaqien), Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 100

²³⁰ Liesnoor Dewi, *Erosi dan Mitigasi Bencana, (Buku Ajar) Jurusan Geografi*, Semarang, UNNES, CV. Sanggar Krida Aditama, 2010, hlm.12.

alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.²³¹

Setelah bencana terjadi, manajemen bencana harus dipahami sebagai suatu siklus pengelolaan yang utuh, menerus, dan sinergis yang terdiri dari : (1) pengelolaan darurat, (2) rehabilitasi, (3) rekonstruksi, (4) pembangunan, (5) pencegahan, (6) mitigasi / pengurangan dampak, serta (7) kesiap-siagaan, yang termasuk di dalamnya pengembangan sistem peringatan dini. Sementara ini, bencana alam cenderung dikelola dengan pendekatan “akibat”. Terutama melakukan tindakan-tindakan gawat darurat, misalnya pencarian korban pengungsian. Upaya ini cenderung tidak akan menyelesaikan masalah. Oleh karenanya, perlu dipertimbangkan untuk segera melakukan pengelolaan bencana dengan pendekatan “sebab”, dengan melakukan pengurangan kerentanan. Menurut *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*, suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri.

Ada dua model pendekatan dalam manajemen bencana khususnya terhadap bantuan darurat yaitu “konvensional” dan “pemberdayaan”. Perbedaan kedua pendekatan tersebut terutama terletak kepada cara

²³¹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, hlm. 2

“melihat” : (1) kondisi korban, (2) taksiran kebutuhan, (3) kecepatan dan ketepatan, (4) fokus yang dibantukan; (5) target akhir. Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang timbul akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat. Ancaman adalah Suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyebutkan ada 3 ancaman; ancaman yang bersifat alamiah, non alamiah dan kemanusiaan. Ancaman yang ada baru berpotensi memunculkan kematian, memunculkan korban, penderitaan dan lain-lain sehingga ancaman bisa terjadi dan bisa tidak. Ancaman bisa saja muncul bahkan meskipun penanganannya sudah bagus. Akan tetapi apabila perencanaan sudah baik dan persiapan sudah mencukupi, maka ancaman munculnya korban dan terjadinya kematian bisa tidak terjadi. Gempa, banjir dan tsunami adalah ancaman. Dengan paradigma yang konvensional, bencana yang terjadi pada umumnya ditanggulangi pasca terjadinya bencana.

Dalam penelitian ini beberapa kejadian Prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana sampel penelitian mengambil wilayah Kabupaten Donggala, antara lain adalah sebagai berikut :²³²

²³² Kasman Lassa, *Tanggung jawab Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Daerah*, CV. Berkas Media Bersama, Donggala, 2019, hlm. 112.

a. Prabencana

Penyelenggaraan Penanggulangan bencana pada tahap prabencana sesuai Perda Kabupaten Donggala Nomor 5 tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana Daerah berupa kegiatan peringatan dini, pencegahan dan kesiap-siagaan masyarakat serta aparat Pemerintah Daerah bertujuan untuk memperkecil timbulnya korban manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi : dalam situasi tidak terjadi bencana dan dalam situasi potensi terjadi bencana dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.
Situasi Bencana

No	Situasi Tidak Terjadi Bencana	Situasi Terdapat Potensi Terjadinya Bencana
1	Perencanaan penanggulangan bencana	Kesiapsiagaan yang dilakukan untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana.
2	pengurangan risiko bencana (melalui kegiatan pengenalan dan pemantauan risiko bencana; membangun budaya sadar bencana; membina komitmen terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana; menerapkan upaya baik fisik maupun nonfisik termasuk SOP penanggulangan bencana)	Kegiatan penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan
3	Pencegahan	Mengorganisasi, memasang dan menguji sistem peringatan dini
4	pemaduan dalam perencanaan pembangunan	Penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar

No	Situasi Tidak Terjadi Bencana	Situasi Terdapat Potensi Terjadinya Bencana
5	analisis risiko bencana	Menyiapkan personil, prasarana dan sarana sesuai PROTAP
6	pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang	Memasang petunjuk tentang karakteristik bencana
7	penyusunan peta daerah rawan bencana	Menginventarisasi wilayah rawan bencana
8	penyiapan potensi perlindungan masyarakat	Penyuluhan, pelatihan dan demonstrasi mekanisme tanggap darurat
9	Penyediaan pos komando, prasarana dan sarana posko lapangan yang setiap saat dapat digerakkan dan digunakan.	Penyiapan lokasi evakuasi
10	Pendidikan dan pelatihan tentang bencana	Penyusunan dan pemutakhiran SOP tanggap bencana
11	Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana	Peringatan Dini dan mitigasi bencana

b. Saat Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana tahap saat tanggap darurat sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana Daerah dilakukan melalui beberapa kegiatan yakni²³³ :

²³³ *Ibid.*



Gambar 2. Diagram Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Keterangan :

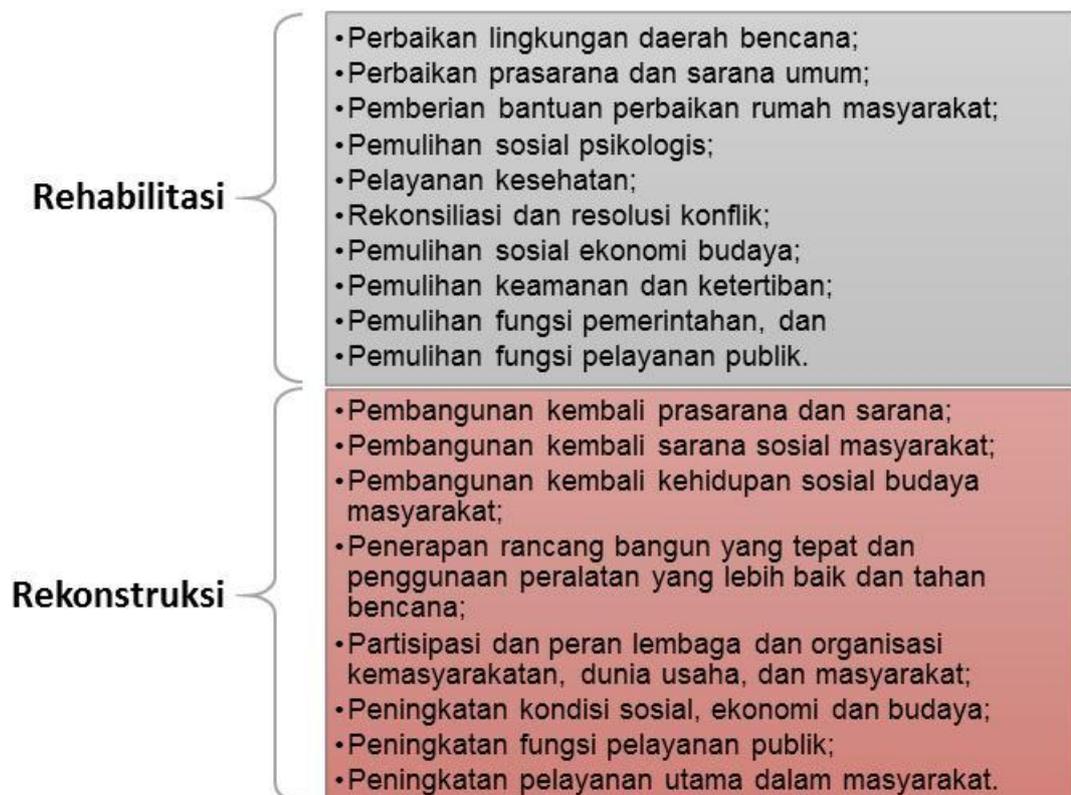
1. pengkajian secara cepat, tepat dan tanggap terhadap lokasi kerusakan kerugian dan sumber daya;
2. penentuan status keadaan darurat bencana;
3. pencarian, penyelamatan dan evakuasi korban bencana;
4. pemenuhan kebutuhan dasar sandang, pangan dan papan bagi korban bencana;
5. perlindungan terhadap korban yang masuk dalam kategori rentan;
6. pengamanan daerah terkena bencana
7. pemulihan dengan segera prasaran dan sarana vital.

Pengerahan sumber daya manusia, peralatan dan logistik pada saat keadaan darurat bencana, Kepala BPBD berwenang mengerahkan sumber daya manusia yang potensial dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan masyarakat untuk melakukan tanggap darurat. Pengerahan peralatan dan logistik dilakukan untuk penyelamatan dan evakuasi korban bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pemulihan fungsi prasarana dan sarana vital yang rusak akibat bencana. Dalam hal sumber daya

manusia, peralatan dan logistik di daerah, maka pemerintah daerah dapat meminta bantuan kepada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Penerimaan dan penggunaan sumber daya manusia, peralatan dan logistik di lokasi bencana dilaksanakan di bawah komando BPBD.

c. Pascabencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada Tahap Prabencana dilakukan dengan 2 cara yakni Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Adapun uraian sesuai dengan Perda Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana Daerah yakni²³⁴ :



²³⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana Daerah, hlm. 17-18

Rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan dalam pemulihan hak perdata masyarakat terkena bencana dan hak atas akses ekonomi, sosial dan budaya lokal.

Pada uraian di atas, 3 periode bencana, yakni Prabencana, Saat Bencana dan Pascabencana melibatkan organisasi institusi terkait. Yang dalam penelitian ini, ditegaskan bahwa setiap kondisi memerlukan adanya koordinasi antar Lembaga. Jika melihat dari konsep manajemen bencana, sepintas cukup sederhana. Namun pada dasarnya dalam penanganan bencana, hal tersebut cukup kompleks. Hal yang selalu menjadi persoalan adalah komunikasi, informasi, koordinasi dan kerjasama Karena dalam penanganan bencana entah dalam kondisi darurat, mitigasi maupun kesiapsiagaan, semua tidak bisa dilakukan sendiri. Perlu ada kerjasama setiap elemen masyarakat dalam tanggap bencana maupun penanggulangan bencana. Komunikasi menjadi hal penting dalam penanggulangan bencana. Komunikasi menjadi bagian dari koordinasi antar lembaga, kampanye, komunikasi *stakeholder* terhadap masyarakat korban, kerja jurnalistik, dan sebagainya. Lalu apa itu komunikasi bencana? komunikasi bencana adalah efektivitas komunikasi dan peristiwa bencana dan promosi upaya pengurangan risiko bencana termasuk ketidak efektivitasan komunikasi dan termasuk juga kegagalan dalam operasi tanggap bencana.²³⁵

²³⁵ Haddow, George D dan Haddow Kim S, 2009, *Disaster Communications in a Changing Media World*, Elsevier, United Kingdom, p. 89-90

Adapun studi strategi efektivitas komunikasi bencana berangkat pada 5 asumsi kritis, yakni ; a). *Customer focus* yaitu pahami informasi yang mereka butuhkan dan membangun mekanisme komunikasi yang menghasilkan informasi secara akurat dan tepat waktu, b). *Leadership commitment*, pemimpin operasi darurat harus mempunyai komitmen untuk bisa berkomunikasi secara efektif, dan harus secara komitmen berpartisipasi secara penuh dalam proses komunikasi, c). *Inclusion of Communication in Planing and Operations*, ahli komunikasi atau bagian komunikasi harus terlibat pada semua kegiatan perencanaan darurat dan operasional agar mampu meyakinkan bahwa komunikasi berjalan sesuai waktunya dan informasi akurat bisa dipertimbangkan, dimana keputusan aksi sedang dipertimbangkan, d). *Situational awareness*, komunikasi yang efektif didasarkan pada waktu yang tepat dalam pengumpulan, analisa, dan penyebaran informasi dari bencana sebagai bagian dari komunikasi efektif, e). *Media Partnership*, Media massa menjadi media paling efektif untuk berkomunikasi secara tepat waktu dalam hal informasi yang akurat kepada publik. Kemitraan dengan media melibatkan pemahaman kebutuhan media, selain itu kita juga mempekerjakan staf yang terlatih yang bekerja langsung dengan media supaya informasi bisa dengan mudah sampai kepada publik.²³⁶

Pada dasarnya komunikasi bencana adalah bagaimana membangun komunikasi dan informasi efektif sebelum dan sesudah bencana terjadi.

²³⁶ ibid

Tabel di bawah ini menjelaskan bagaimana komunikasi dan informasi bencana bekerja dalam ruang lingkup manajemen bencana.

Tabel 3. Bentuk Komunikasi dan Informasi Bencana pada Siklus Manajemen Bencana²³⁷

Status	Informasi	Komunikasi
Saat tidak terjadi bencana	pemetaan risiko untuk aksi mitigasi	Advokasi, membangun kesadaran dan pelatihan
Sebelum bencana	Dilakukan pertemuan untuk membangun kebutuhan informasi kemungkinan bencana dan kemudian dikomunikasikan kepada masyarakat yang rentan terhadap bencana	Melakukan komunikasi terakhir kepada masyarakat atau orang yang paling rentan
Saat terjadi bencana	Dilakukan penilaian situasi untuk melakukan tindakan respon yang sesuai	Komunikasi yang dinamis dan tangguh untuk melakukan tindakan cepat
Sesudah bencana	Informasi sebagai bagian dari koordinasi dan pertemuan untuk kebutuhan masyarakat	Komunikasi sebagai bagian dalam proses melihat kebutuhan dan cakupan dalam hal bantuan kemanusiaan.

Apa yang dikemukakan oleh Shaw dan Gupta pada tabel 1 yang menjelaskan bahwa dalam komunikasi bencana dipisahkan antara pendekatan informasi dan komunikasi. Pada dasarnya informasi adalah bagian dari komunikasi, dengan informasi manusia bisa berhubungan satu dengan lainnya serta lingkungannya²³⁸ Namun pada konteks yang berbeda informasi terkait dengan data. Data adalah seperangkat hal sifatnya spesifik,

²³⁷ Shaw, Rajib dan Gupta, Manu, 2009, dalam Shaw, Rajib., Gupta, Manu., Sharma, Anshu (ed), *Information, Education, and Communication for Urban Risk Reduction*, Emerald, United Kingdom, p. 67.

²³⁸ Ruben, Brent D dan Steward, Lea P, 2013, *Komunikasi dan Perilaku Manusia (Penerjemah Ibnu Hamad)*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 43.

terkait dengan fakta objektif atau hasil pengamatan, berdiri sendiri, fakta tidak mempunyai makna yang hakiki, namun dengan mudah bisa di tangkap, ditularkan, dan diarsipkan atau disimpan Sedangkan informasi adalah terkait dengan data yang diberikan sesuai dengan keperluan dan tujuannya.²³⁹

Pada dasarnya setiap institusi seperti BPBD, PMI, Polisi, Relawan TRS BPBD (Tim Reaksi Cepat BPBD) tidak maksimal dalam koordinasi tanggap bencana. Dalam kondisi di lapangan setiap institusi seperti PMI, SAR, BPBD, Polisi, TNI, Relawan dan lain sebagainya sudah mengetahui apa yang harus dilakukan. Selain itu respon penanggulangan bencana pada setiap institusi sudah baik, hanya saja tidak ada koordinasi antar institusi dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Donggala. Namun yang masih perlu menjadi perhatian bahwa Semua lembaga atau institusi cenderung hanya fokus pada *emergency response* bukan pada mitigasi maupun kesiapsiagaan bencana. Koordinasi pada dasarnya bisa mulai dilakukan pada prabencana. Hal ini yang menjadikan koordinasi antar lembaga atau institusi juga menjadi tidak maksimal.

Koordinasi adalah masalah utama dalam penanggulangan bencana. Hambatan koordinasi salah satunya karena ego sektoral setiap institusi. “karena setiap lembaga itu sifatnya otonom”. Selain itu karena tidak ada koordinasi yang jelas, maka yang terjadi adalah tumpang tindih perintah atau komando. Semua sebenarnya sudah bekerja sesuai dengan ruang lingkupnya masing-masing, namun karena tidak ada koordinasi dapat

²³⁹ Pearlson, Keri E dan Saunders, Carol S, 2010, *Managing and Using Information System : a Strategic Approach*, Wiley, USA. P. 55.

memicu tumpeng tindihnya aktivitas organisasi yang dilakukan. Penanganan bencana juga sulit jika Dinas tidak melakukannya dalam logika manajemen kebencanaan. Maka penting adanya membuka komunikasi koordinasi penanggulangan bencana dengan Dinas-dinas yang memang pada dasarnya cukup dekat dengan peristiwa bencana. Membuka komunikasi diskusi bersama dalam membangun hubungan komunikasi koordinasi dan kerjasama dengan instansi kedinasan dalam hal mitigasi dan kesiapsiagaan bencana.

Keseluruhannya menunjukkan bahwa koordinasi, integrasi dan sinkronisasi pemikiran, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan masih merupakan masalah yang harus dicari pemecahannya. Mekanisme koordinasi meliputi antara lain : kebijaksanaan, yaitu sebagai arah tujuan, rencana, yaitu tertuang cara melaksanakan, waktu pelaksanaan, orang yang melaksanakan, prosedur dan tata kerja yaitu berisi siapa melakukan apa, kapan dilaksanakan, dan dengan siapa harus berhubungan yang dibuat dalam bentuk petunjuk pelaksanaan.²⁴⁰

Manfaat dari koordinasi, menurut Sutarto sebagai berikut :²⁴¹

- a. Dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan lepas satu sama lain antara satuan-satuan organisasi atau antara para pejabat yang ada dalam organisasi.

²⁴⁰ Syafruddin, Ateng. 1993. *Pengaturan Koordinasi di Pemerintahan Daerah*. Bandung : Cipta, hlm : 13

²⁴¹ Sutarto, 1993. *Dasar-Dasar Organisasi, cet 16*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. : 74.

- b. Dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan atau suatu pendapat bahwa satuan organisasinya atau jabatannya merupakan yang paling penting.
- c. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan timbulnya pertentangan antar satuan organisasi atau antar pejabat.
- d. Dengan koordinasi dapat dihindarkan timbulnya rebutan fasilitas
- e. Dengan koordinasi dapat dihindarkan terjadinya peristiwa waktu menunggu yang memakan waktu lama.
- f. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan terjadi kekembaran pengerjaan terhadap suatu aktivitas oleh satuan-satuan organisasi atau kekembaran pengerjaan terhadap tugas oleh para pejabat.
- g. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya kekosongan pengerjaan terhadap suatu aktivitas oleh satuan-satuan organisasi atau kekosongan pengerjaan terhadap tugas oleh para pejabat.
- h. Dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran di antara pejabat untuk saling bantu satu sama lain terutama di antara pejabat yang ada dalam satuan organisasi yang sama.
- i. Dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran di antara para pejabat untuk saling memberitahu masalah yang dihadapi bersama sehingga dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya kebaikan bagi dirinya, keselamatan bagi dirinya atas kerugian atau kejatuhan antara sesama pejabat lainnya.

- j. Dengan koordinasi dapat dijamin kesatuan sikap antar pejabat.
- k. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan kebijaksanaan antar pejabat.
- l. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan langkah antar para pejabat.
- m. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan tindakan antar pejabat. Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa koordinasi adalah suatu penyesuaian diri dari bagian-bagian dalam memberikan sumbangan untuk menyelesaikan suatu masalah agar didapatkan hasil yang maksimum secara keseluruhan.

Koordinasi (*coordination*) sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Melalui teori ini penulis akan menjadikan referensi ini sebagai acuan atau landasan dalam menyelesaikan permasalahan.

Olehnya, Koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam tidak terlepas dari komunikasi kelembagaan. Yang memiliki peran penting dalam menjalin efektivitas dan efisiensi terjadinya kerjasama antar Lembaga dan mengurangi miss komunikasi terhadap tujuan yang ingin dicapai.

C. Optimalisasi Pengaturan Kewenangan Diskresi Kepala Daerah yang Ideal

Serangkaian tindakan optimalisasi pengaturan kewenangan Kepala Daerah terhadap perbuatan diskresi yang dilakukan, tentu perlu adanya sebuah Langkah kepastian hukum. Berikut uraian kepastian hukum yang disajikan dalam penelitian ini sebagai bentuk Langkah untuk melihat sejauhmana optimalisasi yang ideal perlu dilakukan terhadap kewenangan Diskresi.

Norma yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu mengandung salah satu sifat-sifat yaitu :

- 1) Perintah (*gebod*)
- 2) Larangan (*verbod*)
- 3) Pengizinan (*toestemming*) ; dan
- 4) Pembebasan (*vrijstelling*)

Sifat norma hukum yang empat beserta pengembangannya itulah yang biasanya tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana pada Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut : “(2) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”²⁴²

Adapun hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang

²⁴² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 2

Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1 & 2) sebagai berikut : “(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas : a. Undang-undang dasar NKRI tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang; d. Peraturan pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Menurut Achmad Ruslan norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar berikut ini : 1. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif dalam pengertian perintah untuk melakukan sesuatu yang lazim disebut kewajiban atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu yang lazim disebut larangan disertai ancaman sanksi (perdata dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif; 2. Berlaku ke dalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia; 3. Bersifat mengikat (mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya); 4. Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/konkrit; 5. Melembagakan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik; 6. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus-menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*; 7. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik; 8. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur

pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya; dan 9. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.²⁴³

D.W.P Writer hanya menentukan 3 unsur yang harus terkandung dalam peraturan perundang-undangan salah satunya adalah berlaku keluar, sementara menurut Achmad Ruslan terdapat 9 karakteristik yang harus terpenuhi secara integral untuk dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, yakni salah satunya adalah juga berlaku ke dalam. Kesembilan karakteristik di atas mutlak terpenuhi secara teoritis dalam suatu norma hukum untuk dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu karakteristik peraturan perundang-undangan tersebut dapat menjadi dasar teoritis membedakan suatu norma apakah ia terkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan. Mengingat terdapat beragam jenis norma hukum selain peraturan perundang-undangan, misalnya, putusan hakim, perbuatan administrasi yang berkategori keputusan administrasi Negara (*beschikking*) dan lain-lain.

1. Lingkup Diskresi

Diskresi pejabat pemerintahan meliputi :

- a. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;

²⁴³ Achmad Ruslan, *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education, hlm. 40-41.

- b. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Terkait dengan poin 4) Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur tujuan dari penggunaan Diskresi yang menyatakan bahwa Diskresi bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Pada Penjelasan Pasal 22 Ayat (2) Huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "stagnasi pemerintahan" adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya : keadaan bencana alam atau gejolak politik.

Melihat rumusan Pasal 22 tersebut, ditemukan perbedaan rumusan dengan definisi Diskresi pada Pasal 1 yaitu pada kata "dan" pada Pasal 22 dengan kata "dan/atau" pada Pasal 1. Perbedaan ini menyebabkan perbedaan makna Diskresi dan perbedaan atas kriteria penggunaan diskresi antara Pasal 1 dan Pasal 22. Dalam hal ini pembuat peraturan perlu sekiranya memperjelas apakah kriteria penggunaan Diskresi tersebut

bersifat kumulatif (Pasal 22) atau tidak (Pasal 1). Berdasarkan definisi Diskresi yang telah dijabarkan, diketahui Diskresi mencakup tidak hanya penetapan tertulis namun juga tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dalam hal permasalahan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi (baik berupa keputusan maupun tindakan) juga merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sehingga penyelesaian perkara mengenai Diskresi diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Terkait dengan perbedaan rumusan antara Pasal 1 dan Pasal 22 dapat ditinjau lebih lanjut pada Pasal 23 Jo. Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang mengatur sebagai berikut : a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Jo. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat : a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai

dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik. Terlihat rumusan Pasal 23 dan Pasal 24 tersebut sesuai dengan rumusan pada Pasal 22. Lebih lanjut, Pasal 24 juga menyebutkan secara terang bahwa penggunaan Diskresi harus memenuhi syarat salah satunya sesuai dengan Pasal 22 Ayat (2).

2. Pelaksanaan Diskresi dalam Keuangan Negara

Dalam hal Keuangan Negara, selain dari ketentuan yang telah disebutkan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menambahkan aturan mengenai penggunaan Diskresi pada Pasal 25, 26, 27, 28, dan 29 dengan rumusan sebagai berikut :

Pasal 25 :

- 1) Penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, huruf b, dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- 3) Dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum

penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.

- 4) Pemberitahuan sebelum penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- 5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan darurat, keadaan mendesak, dan/atau terjadi bencana alam."

Prosedur Penggunaan Diskresi (dalam hal keuangan negara) :

Pasal 26 :

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, Atasan Pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan.
- 4) Apabila Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melakukan penolakan, Atasan Pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

Pasal 27 :

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan Diskresi.

Pasal 28 :

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (5) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak yang ditimbulkan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan secara tertulis kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- 3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak penggunaan Diskresi.

Pasal 29 :

Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 dikecualikan dari ketentuan memberitahukan kepada Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2)

huruf g. (memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan;).

3. Tanggung Gugat Pemerintah serta Perlindungan Hukum Terhadap Diskresi

Terkait dengan keabsahan dari Diskresi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur pada Pasal 30, 31, dan 32 bahwa :

Pasal 30 :

- 1) Penggunaan Diskresi dikategorikan melampaui Wewenang apabila : a) bertindak melampaui batas waktu berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; b) bertindak melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau c) tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28. 2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat 1) menjadi tidak sah.

Pasal 31 :

- 2) Penggunaan Diskresi dikategorikan mencampuradukkan Wewenang apabila : a. menggunakan Diskresi tidak sesuai dengan tujuan Wewenang yang 10 diberikan; b. tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28; dan/atau c. bertentangan dengan AUPB.
- 3) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibatalkan.

Pasal 32 :

- 1) Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.
- 2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat 1) menjadi tidak sah.

Berdasarkan ketiga Pasal tersebut dapat diketahui bahwa Diskresi tidak sah apabila :

- a. Melebihi batas waktu berlakunya wewenang;
- b. Melebihi batas wilayah berlakunya wewenang;
- c. Tidak sesuai dengan tujuan wewenang;
- d. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, 27, dan 28; (rumusan kata-kata dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b memakai kata dan bukan dan/atau sehingga diartikan ketidaksesuaian dengan Pasal 26, 27, dan 28 berlaku secara kumulatif)
- e. Bertentangan dengan AAUPB;
- f. Dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.

Selain itu, sengketa terkait dengan Diskresi merupakan ranah dari Pengadilan Tata Usaha Negara karena Diskresi merupakan bentuk dari Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diketahui objek hukum dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat. (walaupun tidak seluruh Keputusan Tata Usaha Negara merupakan objek hukum dari Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2014).

Pasal 1 angka 7, 8, 10, 11, dan 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengatur sebagai berikut :

- 7) Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.;
- 8) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.;
- 10) Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata 11 usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 11) Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.
- 12) Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Berdasarkan ketentuan tersebut serta pembahasan pada poin 1 maka dapat diketahui bahwa sengketa yang ditimbulkan oleh Diskresi diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Ruang lingkup diskresi mencakup beberapa hal : pertama, berkenaan dengan implementasi atau penjelasan secara detail dan lebih spesifik norma umum dan abstrak undang-undang; kedua, menafsirkan norma samar dan terbuka yang ada di dalam undang-undang; ketiga, mengambil pilihan dari beberapa alternatif yang ada, mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dan bahkan membuat norma untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan ketika berhadapan dengan masalah-masalah yang belum ada aturannya. Hal selaras disebutkan dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi : a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Diskresi dapat dituangkan dalam bentuk tertulis, yang pada umumnya disebut dengan peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rules*). Namun tidak semua tindak tanduk pemerintah atas dasar diskresi menghasilkan peraturan kebijakan. Dapat saja peraturan perundang-undangan yang materi muatan peraturan tersebut merupakan peraturan pelaksana yang telah diamanatkan oleh peraturan di atasnya. Misalnya Peraturan Presiden yang diperintahkan

dari Undang-Undang. Dalam konteks ini Peraturan Presiden atau Peraturan Kepala Daerah dapat berupa peraturan perundang-undangan ataupun peraturan kebijakan.

Adapun bentuk diskresi yang dapat dituangkan dalam peraturan kebijakan jika dikaitkan dengan kondisi riil yang terjadi di Sulawesi Tengah. Penulis menyarankan pemerintah dalam mengatasi dan menanggulangi dampak yang terjadi akibat bencana alam, dapat menerapkan kewenangan bebasnya (diskresi) baik itu dituangkan dalam bentuk tertulis peraturan kebijakan atau peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini lebih lanjutnya berdasarkan diskresi, pemerintah dapat mengeluarkan dana yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan para korban bencana alam. Baik itu berupa makanan pokok, alat kesehatan, pakaian dll. Tentunya dalam penerapan diskresi harus memperhatikan sebagaimana Pasal 24 Pejabat Pemerintahan yang menggunakan.

Diskresi harus memenuhi syarat :

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AAUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Diskresi atau *Freies Ermessen* dapat dipergunakan sebagai dasar bertindak untuk dan atas nama kepentingan umum sebagaimana tujuan diskresi yang disebutkan Pasal 22 ayat 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang bunyinya bahwa setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk : a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. Mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini penting sebab sebagai salah satu Asas Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan²⁴⁴ yang kemudian ditegaskan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni :²⁴⁵

- a) kepastian hukum; bahwa asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b) kemanfaatan; manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, kepentingan pemerintah

²⁴⁴ Lihat Pasal 5 Undang-Undang No 30 Tahun 2014

²⁴⁵ Lihat Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dengan warga masyarakat, kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya, serta kepentingan pria dan wanita.

- c) ketidakberpihakan; asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d) kecermatan; asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e) tidak menyalahgunakan kewenangan; asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f) Keterbukaan; asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- g) kepentingan umum; asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h) pelayanan yang baik; asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana *Lord Acton* pernah katakan "*Power tends to corrupt, absolute power, corrupt absolutely*". Secara logika, dalam keadaan darurat seperti sekarang kebijakan pemerintah rawan untuk disalahgunakan. Bagian ini akan membahas bagaimana seharusnya diskresi itu dikeluarkan secara tepat.

Sesungguhnya kewenangan menggunakan diskresi tidak perlu dikhawatirkan oleh pejabat pemerintah. Selain sebagai asas dalam menggerakkan jalannya fungsi pemerintahan, diskresi juga telah memiliki landasan yuridis yang kuat berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Akan menjadi menjadi masalah ketika diskresi disalahgunakan (*discretionary corruption*). Penyalahgunaan itu terjadi karena penafsiran yang salah atas diskresi dan/atau adanya niat jahat untuk memperoleh keuntungan tertentu dengan dikeluarkannya diskresi yang berujung korupsi.²⁴⁶

World Bank membagi korupsi menjadi dua tipe, yakni *administrative corruption* dan *state capture*. *Administrative corruption* merupakan tindakan

²⁴⁶ Oce Madril, "Diskresi atau Korupsi" Kompas, (11 April 2021), hlm. 6

yang sengaja dilakukan untuk menghambat pelaksanaan kebijakan, keputusan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh keuntungan pribadi, sedangkan *state capture*, mengacu pada tindakan individu, kelompok, atau korporasi baik di sektor publik dan swasta untuk mempengaruhi proses perumusan pembentukan perundang-undangan, keputusan, atau kebijakan pemerintah untuk kepentingan individu, kelompok, atau korporasi.²⁴⁷

Korupsi yang terjadi dapat dikategorikan sebagai *administrative corruption* karena potensi penyelewengan yang menyebabkan korupsi dilakukan dalam tahap implementasi kebijakan maupun keputusan. Menurut Rajendran, peneliti dari Mumbai University bahwa potensi penyimpangan dana bencana lebih terbuka lebar dan sering terjadi di negara Asia, khususnya di negara berkembang. Karena pemerintah dan publik hanya fokus pada penanganan, pencegahan, dan pemulihan pascabencana. Di sisi lain minim melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana, apalagi belum pasti diikuti dengan prosedur yang memastikan dana itu tepat guna dan tepat sasaran.²⁴⁸ Dalam hal ini, pihak yang memiliki potensi melakukan korupsi adalah birokrasi.

Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokrasi. Dengan demikian, birokrasi disusun sebagai

²⁴⁷ World Bank, *Anticorruption in Transition : A Contribution to the Policy Debate* (Washington DC : World Bank, 2000) hlm. 15-17

²⁴⁸ Rio Christiawan, "Mengawal Perppu Covid-19" <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 9 Mei 2020

hierarki otoritas yang terelaborasi yang mengutamakan pembagian kerja secara terperinci yang dilakukan sistem administrasi, khususnya oleh aparat pemerintah.²⁴⁹ Gejala korupsi sebagai fenomena sosial, secara natural akan sulit dibasmi, akan tetapi mengurangi tentu dapat dilakukan, sehingga menjadi tugas semua pihak untuk mencegah, mengawasi dan terutama perilaku tidak melanggar menjadi prioritas komitmen utama. Olehnya diskresi memerlukan pengetahuan dan indikator penilaian untuk jauh dari tindak pidana korupsi.

Penyalahgunaan wewenang diskresi dapat mengakibatkan perbuatan melanggar hukum (*onrechmatige daad*), atau melawan hukum (*wederrechtelijk*) tetapi tidak berarti bahwa diskresi adalah melanggar hukum atau melawan hukum. Penyalahgunaan diskresi berarti penggunaan diskresi telah melewati atau melintasi tapal batas hukuman, sehingga bukan lagi berpaut pada diskresi. Misalnya saja kepala daerah yang membeli pesawat helikopter guna melancarkan komunikasi dan transportasi di daerahnya merupakan tindakan diskresi tetapi tatkala penggelembungan harga dari pembelian pesawat dimaksud dengan pihak penjual maka perbuatan melawan hukum yang dilakukannya tidak dapat digolongkan sebagai tindakan diskresi.²⁵⁰

Tentunya hal tersebut sangat tidak diinginkan, sehingga partisipasi publik sebagai institusi informal dapat melakukan pengawasan untuk

²⁴⁹ Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Total Media, 2011. Yogyakarta, hlm. 124

²⁵⁰ Budi Suhariyanto, Dani Elpah, *Titik Singgung Pertanggungjawaban Diskresi Pejabat Pemerintah dalam Aspek Hukum Pidana dan Administrasi*, Puslitbang Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil MA. R.I, Jakarta, 2017, hlm. 53.

pencegahan. Partisipasi merupakan sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berkaitan langsung terhadap kehidupan masyarakat. Terkait hal tersebut, Robert B. Gibson berpandangan :²⁵¹

“The demand for public participation was once the exclusive preserve of radical challenging centralized and arbitrary power. Many radical critics continue to believe that the resolution of present problems requires the active participation of all individuals in making the decisions which affect their lives”

Sesungguhnya Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.²⁵²

5 Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak fundamental yang dijamin secara konstitusional, hak tersebut adalah wujud dari kedaulatan rakyat sesuai amanat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Upaya partisipasi masyarakat merupakan cara preventif agar pejabat negara tepat dalam mengambil kebijakan dan mengelola anggaran untuk penanganan bencana alam.

Selain secara eksternal, pengawasan yang tak kalah penting sesungguhnya ada pada aparatur atau pejabat itu sendiri. Sudah seharusnya dalam menerbitkan diskresi, pejabat berwenang harus mengacu pada Asas-

²⁵¹ R.B. Gibson, 1981, *The Value of Participation*, dalam P.S. Elder, *Environmental Management and Public Participation*, (Toronto : Canadian Environmental Law Association, 1980) hlm. 7

²⁵² 5 Saut P. Panjaitan, “Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi”, *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. 15 No. 42 Mei 2010, hlm. 1957-1958.

Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) dan memperhatikan rambu-rambu yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah memberikan wewenang pengawasan kepada Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), sehingga perlu membentuk APIP yang mengawasi pelaksanaan penanganan bencana alam oleh pejabat pemerintah secara khusus. Namun begitu, untuk menghindari pelaksanaan diskresi, tetap diperlukan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang jelas.

Pada dasarnya diskresi sangat baik untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sehingga diskresi dan pelayanan publik tidak dapat terlepas satu sama lain. Namun, hal tersebut perlu menjadi perhatian bagi penyelenggara pelayanan publik untuk memperhatikan aturan-aturan sehingga tidak merujuk pada terjadinya mal administrasi. Adapun mal administrasi yang cenderung dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam konteks diskresi adalah adanya penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang yang merujuk pada tidak diindahkannya kepentingan publik atau menyimpang terhadap kepentingan umum.

Salah satu institusi terkait yang berperan dalam mengawasi guna tercipta optimalisasi pelaksanaan diskresi adalah Ombudsman. Berdasarkan latar belakang dibentuknya Ombudsman yang memiliki tugas pokok dalam melakukan pengawasan pada penyelenggaraan pelayanan publik demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Selain

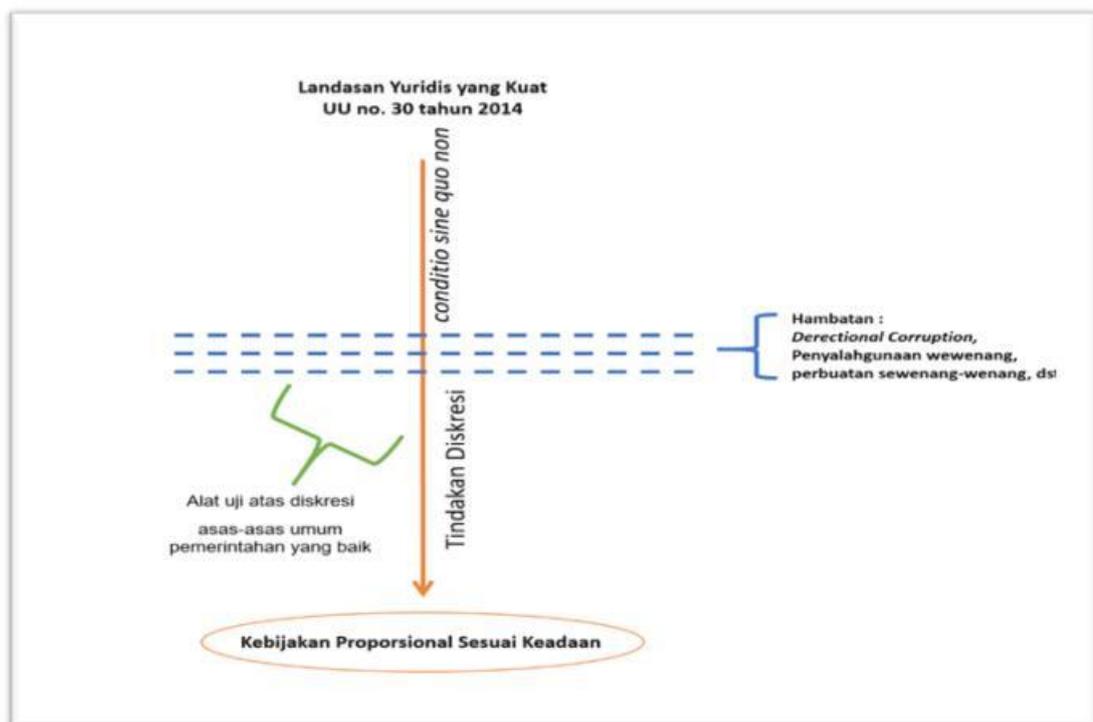
itu, penegakan prinsip-prinsip *good governance* akan lebih menjamin penyelenggaraan pelayanan publik yang bersih, transparan, jujur, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kemudian, mendorong adanya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan sebagai wujud demokratisasi untuk mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan, jabatan, maupun wewenang yang notabene rentan terjadi pada diskresi. Oleh karena itu, pada dasarnya Ombudsman memiliki kewenangan penuh dalam hal mengawasi pelaksanaan diskresi. Adapun bentuk pengawasan tersebut adalah memastikan melalui pemeriksaan apakah diskresi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sudah sesuai dengan aturan atau sebaliknya memberikan bukti konkrit terjadinya mal administrasi.

Alat uji atas diskresi merupakan suatu hal penting bagi pejabat pemerintah karena hasil akhir dari pengujian adalah apakah diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah tersebut merupakan suatu tindakan/keputusan yang berada dalam kewenangannya atau tidak berada dalam kewenangannya atau dengan kata lain apakah termasuk dalam kategori penyalahgunaan wewenang. Mengacu pada latar belakang dan tujuan dari munculnya diskresi, alat uji dari suatu diskresi seyogianya adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), selain pemenuhan syarat-syarat materiil dan formil lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Namun demikian, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, sehingga dengan

demikian dapat ditafsirkan bahwa alat uji dari suatu diskresi berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah undang-undang dan AAUPB. Terlepas dari pembahasan mengenai alat uji diskresi, dengan dicantumkan diskresi secara eksplisit dalam ketentuan peraturan hukum yang berlaku, diharapkan dapat dijadikan pijakan bagi pejabat pemerintah untuk dapat melakukan berbagai tindakan yang diperlukan guna kesejahteraan rakyat tanpa perlu khawatir hal tersebut menjadi polemik di masa yang akan datang selama diyakini bahwa diskresi yang diambilnya adalah untuk kesejahteraan rakyat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dari uraian tersebut di atas, dapat dilihat optimalisasi diskresi pada gambar di bawah ini :

Gambar 3. Optimalisasi diskresi



Keterangan gambar :

Diskresi memiliki landasan yuridis yang kuat diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang mana keadaan harus ada *Conditio sine qua non* yakni diskresi dapat dilakukan bila keadaan memang menunjukkan ketiadaan dan/atau ketidakjelasan suatu peraturan yang akan digunakan untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan dan memaksa. Namun dalam proses menuju kebijakan proporsional sesuai keadaan, tidak jarang diskresi mengalami hambatan dalam pelaksanaannya, baik hambatan berupa *Directional Corruption*, Penyalahgunaan wewenang dan sebagainya. Namun begitu, hambatan dapat dihalangi dengan senantiasa menggunakan alat uji diskresi, yakni menomorsatukan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Serangkaian gambar tersebut di atas merupakan tindakan optimalisasi pelaksanaan diskresi yang ideal.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan diskresi tidak terlepas dari konsep teori hukum. Menurut Prof. Aminuddin Ilmar bahwa :

Pandangan teori hukum adalah sebuah sistem proporsisi-proporsisi atau sebuah rangkaian terpadu dari proporsisi-proporsisi hukum. Hal itu berarti bahwa keberadaan dari proporsisi hukum adalah komponen pembentuk sebuah hukum. Untuk dapat proporsisi hukum itu disebut sebagai komponen teori hukum maka proporsisi hukum itu harus terangkai, terkait satu dengan yang lainnya, sehingga menjadi satu totalitas sistem yang terpadu.²⁵³

²⁵³ Aminuddin Ilmar, *Bahan Ajar Mata Kuliah Konstruksi Teori Hukum Cetakan V*, UPT Unhas Press, Makassar, 2018, hlm. 37.

Optimalisasi diskresi yang ideal, untuk mewujudkan keadilan sebagai salah satu tujuan hukum. Prof. Irwansyah menjelaskan bahwa²⁵⁴

“kebijakan diskresi tidak semata-mata diperuntukkan untuk mewujudkan tujuan kepastian hukum melalui landasan yang kuat, tetapi juga memberi implikasi tujuan dari aspek kemanfaatan karena problem masyarakat berpeluang untuk di atasi dalam waktu yang segera, dan juga pada tahap akhirnya mewujudkan tujuan hukum pada aspek keadilan karena pada umumnya yang terkena dampaknya adalah masyarakat kecil, ini sekaligus mewujudkan hadirnya negara dalam konsep *welfare state*.”

Selanjutnya Prof. Irwansyah menjelaskan bahwa²⁵⁵ :

“kebijakan tidak selalu direalisasikan dalam bentuk regulasi atau peraturan tetapi juga dengan tindakan (atau tidak melakukan tindakan). Diskresi dimaksudkan sebagai kebebasan bertindak pemerintah dalam kaitan untuk menjawab perkembangan tuntutan dalam hidup kemasyarakatan terkait dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara kepentingan umum di dalam suatu negara, kebebasan bertindak pada pemerintahan ini lahir karena situasi keterbatasan pengaturan hukum sebagai landasan bertindak bagi pemerintah untuk situasi tertentu (kaidah yang kabur, kekosongan pengaturan atau kontradiksi dalam pengaturan). Dengan demikian, diskresi adalah kekuasaan yang mengandung pengertian yang sangat spesifik, yaitu pengecualian bagi situasi normal dimana tuntutan mengenai tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah sudah tercakup dalam pengaturan hukum”.

Lebih lanjut Prof. Irwansyah menjelaskan bahwa²⁵⁶ :

“Ruang lingkup kekuasaan diskresi pada pemerintah mencakup semua ranah tindak pemerintahan (*bestuurshandelingen*), yaitu minus bidang kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Bidang tersebut sekurang-kurangnya meliputi : kekuasaan regulasi (*delegated legislation*); keputusan-keputusan pemerintah (KTUN); tindakan-tindakan faktual, tindakan-tindakan polisionil dan penegakan hukum, sanksi pemerintah, dan lain-lain”.

Kekuasaan dalam hubungan yang memerintah dan yang diperintah di dalam kehidupan politik disebut kekuasaan politik. Dalam kekuasaan politik

²⁵⁴ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, Mitra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 124

²⁵⁵ *Ibid*, hlm. 124

²⁵⁶ *Ibid*, hlm. 125

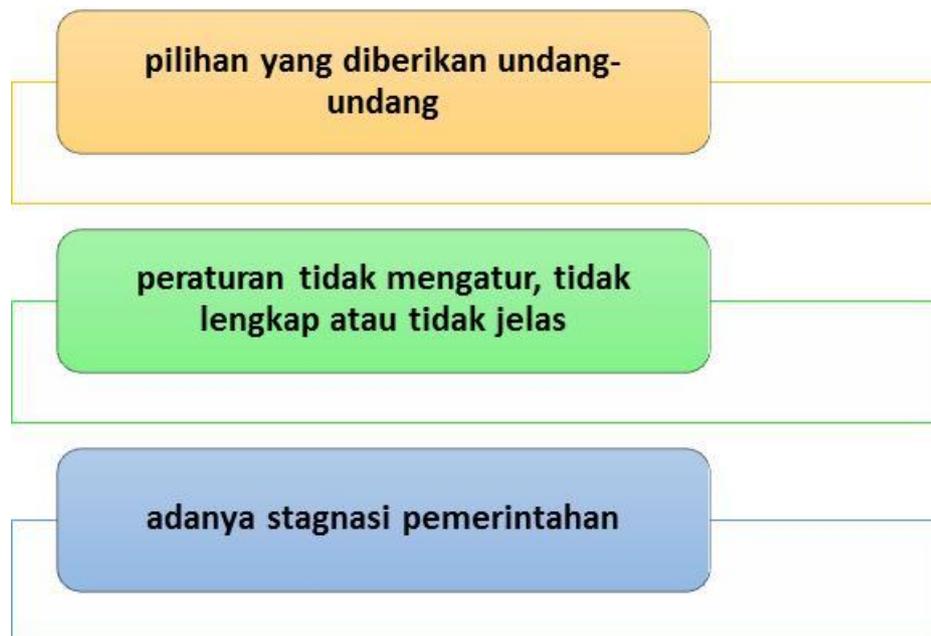
harus ada penguasa, yaitu pelaku yang memegang kekuasaan dan harus ada alat atau sarana kekuasaan agar penggunaan kekuasaan itu dapat dilakukan dengan baik. Oleh Ossip K Flechteim dikatakan bahwa kedua syarat kekuasaan politik harus terwujud dalam negara dan ditujukan kepada negara.²⁵⁷ Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Menurut Laica Marzuki, *Freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.

Tujuan yang menjadi dasar disimpulkan bahwa keberadaan konsep kekuasaan diskresi konsisten atau sejalan dengan hukum.²⁵⁸ maka secara fungsional, tujuan dari adanya tindakan diskresi yakni sejalan dengan fungsi hukum. Parameter penggunaan diskresi ini lebih konkrit bisa dijelaskan sebagai berikut :

²⁵⁷ Ossip K. Flechteim dalam Miriam Budiardjo dalam Krishna D Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 20.

²⁵⁸ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 58.

Gambar 4. Parameter Penggunaan Diskresi



Keterangan :

1. Pertama menyangkut pilihan yang diberikan undang-undang, dalam hal ini seorang pejabat dihadapi dengan dua pilihan tindakan, dari dua alternatif tersebut pejabat diberikan keleluasaan untuk memilih salah satu sehingga pilihan itulah yang disebut dengan diskresi.
2. Kedua, peraturan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dalam arti bahwa sebuah aturan terkait teknis pelaksanaan tugasnya belum ada, belum lengkap atau multi tafsir sehingga seorang pejabat harus mengeluarkan diskresi agar tidak terjadi stagnasi dalam pelaksanaan tugas.
3. Ketiga, adanya stagnasi pemerintahan, hal ini dapat diartikan sebagai keadaan darurat, mendesak, dan/atau bencana. Dalam hal terjadi keadaan urgensi maka secara hukum pejabat diberikan keleluasaan

untuk mengambil keputusan atau tindakan dengan tujuan untuk merespon keadaan tersebut demi kepentingan umum. Hal ini banyak dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan, bahkan seorang presiden dapat mengeluarkan peraturan presiden pengganti undang-undang sebagai respon menghadapi keadaan urgensi.

Secara normatif diskresi ini dapat dilakukan oleh setiap pejabat baik itu tingkat pusat maupun daerah, tetapi suatu diskresi harus dilandasi oleh kewenangan yang mempunyai batasan meliputi batas waktu berlaku, batas wilayah, dan wewenang lain yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijaksanaan yang merupakan asas diskresi adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan Undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Peraturan ini tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, akan tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya. Asas diskresi bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *Welfare State* di mana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsep *Welfare State*

adalah memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya”. Namun dalam pelaksanaan asas diskresi tersebut harus dalam batas-batas yang diinginkan oleh hukum yang berlaku, yaitu : tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan hanya ditujukan untuk kepentingan umum.

1. Prosedur Penggunaan Diskresi pada Kejadian Bencana Alam yang Berpotensi Membebani Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya yang mengatur terkait dengan diskresi dimaksudkan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan azas-azas umum pemerintahan yang baik (AUPB), dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan

pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Demikian yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e jo ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Mengacu pada definisi pejabat pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 : *“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.”*

Hal-hal penting menyangkut diskresi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan antara lain :

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang [Pasal 22 ayat (1)]
2. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk Pasal 22 ayat (2) dan penjelasan]:
 - a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
 - b. mengisi kekosongan hukum;
 - c. memberikan kepastian hukum; dan
 - d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud

dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.

3. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi [Pasal 23]:
 - a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
 - b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
 - c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
 - d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
4. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat [Pasal 24]:
 - a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
 - b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
 - d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
 - e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
 - f. dilakukan dengan iktikad baik.

5. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara [Pasal 25 ayat (1) dan (2)].

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya Pasal 24 tentang Persyaratan Diskresi, Pasal 26 tentang Prosedur Penggunaan Diskresi, membatasi secara limitatif terkait dengan prosedur penggunaan diskresi dimana pejabat yang menggunakan diskresi wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi serta dampak administrasi dan keuangan kemudian pejabat yang menggunakan diskresi tersebut menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada atasan pejabat (Pasal 26 ayat (2)). Selanjutnya dalam 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, atasan pejabat tersebut menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan atau penolakan (Pasal 26 ayat (3)) dan apabila atasan pejabat melakukan penolakan, maka atasan pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

Selanjutnya ketentuan dan prosedur penggunaan diskresi yang diatur pada Pasal 27 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menguraikan secara limitatif penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara, selanjutnya pejabat yang menggunakan diskresi menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada atasan

pejabat. Pemberitahuan tersebut disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan diskresi.

Menurut penelitian penulis, penggunaan pasal tersebut menjadi kurang tepat dan harus diikuti dengan regulasi selanjutnya khusus terkait dengan adanya kejadian bencana alam. Sebab kejadian bencana alam adalah kejadian yang tidak terduga dan ketika terjadi bencana, maka pemerintah daerah harus serta merta mengatasi hal-hal konkret yang terjadi di lapangan khususnya terhadap korban bencana. Termasuk di dalamnya mengubah anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika hal tersebut harus menunggu persetujuan dari pejabat atasan misalnya Gubernur atau Menteri Dalam Negeri, maka hal tersebut tentu menimbulkan akibat yang sangat fatal bagi penyelamatan masyarakat di wilayah terdampak bencana. Masyarakat bisa menderita kelaparan bahkan kematian jika tidak segera diatasi dengan cepat, untuk itu diperlukan satu diskresi pemerintah yang menyimpang dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana di atas. Oleh karena itu, sebagai saran penulis agar pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bersama-sama membuat satu regulasi yang bersifat diskresi terhadap prosedur penggunaan diskresi pada kejadian bencana alam yang berpotensi membebani keuangan negara.

2. Fungsi Preventif, Represif dan Kuratif dalam Diskresi pada Penanggulangan Bencana Alam

2.1 Pengertian dan Tindakan Preventif

Preventif adalah suatu tindakan pengendalian sosial yang dilakukan untuk mencegah atau mengurangi kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan di masa mendatang misalnya terjadinya bencana alam. Olehnya itu, pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan (preventif) sebelum terjadinya bencana. Tindakan pencegahan dimaksud harus dijabarkan secara konkret oleh pemerintah melalui kewenangan diskresi yang dimilikinya.

Sebagai contoh pemerintah memindahkan lokasi hunian perumahan masyarakat yang dilewati oleh jalur patahan gempa seperti perumahan atau hunian masyarakat yang dilewati oleh sesar Palu-Koro khususnya di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong. Dalam keadaan tersebut pemerintah harus berani mengambil satu tindakan nyata guna menghindari atau meminimalisir terjadinya korban bencana akibat gempa bumi, tsunami dan likuifaksi yang diakibatkan oleh adanya sesar Palu-Koro tersebut.

Dalam hal pemindahan masyarakat tentu dibutuhkan anggaran yang cukup. Untuk itu pemerintah harus mengambil diskresi yaitu mengalihkan kebijakan anggaran untuk penanggulangan bencana. Hal tersebut dilakukan guna kepentingan umum dan agar tidak terjadi stagnasi pemerintahan.

Ketentuan tindakan pemerintah tersebut tidak diatur secara tegas di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan

Bencana khususnya Pasal 3 ayat (2) tentang prinsip-prinsip dalam penanggulangan bencana yaitu antara lain ; a) prinsip cepat dan tepat, dan b) prinsip prioritas, sedangkan hal tersebut tidak dijabarkan secara nyata dalam norma secara tegas melainkan hanya norma samar-samar. Maka untuk itu, pemerintah harus segera mengambil tindakan konkret guna mengatasi kejadian bencana alam demi kepentingan umum. Sesuai dengan pengertian diskresi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Kepala Daerah diberikan kewenangan penuh oleh undang-undang untuk menggunakan kewenangan diskresi yang dimilikinya khususnya dalam penanggulangan bencana, hal tersebut sesuai dengan amanat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan khususnya Pasal 22 ayat (1) yang menegaskan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Dan dalam hal penggunaan diskresi tersebut kepala daerah harus berpedoman pada tujuan penggunaan diskresi yaitu :

- b. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- c. mengisi kekosongan hukum;

- d. memberikan kepastian hukum; dan
- e. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

2.2 Pengertian dan Tindakan Represif

Represif adalah salah satu jenis tindakan nyata, represif biasanya diterapkan dalam kontrol sosial atau tindakan yang diambil untuk menindak suatu pelanggaran, dengan tindakan represif penyimpangan akan terkontrol dan berkurang. Dalam hal keadaan bencana khususnya penggunaan kewenangan diskresi oleh kepala daerah diperlukan suatu tindakan yang bersifat represif sebagai contoh ketika terjadi bencana di suatu daerah, maka kepala daerah secara cepat menginventarisir sumbangan atau bantuan baik nasional maupun internasional dan segera menyalurkan bantuan tersebut kepada warga masyarakat yang terdampak bencana khususnya pada masa tanggap darurat. Hal tersebut harus dilakukan dengan segera, cepat dan tepat demi kepentingan umum.

Dan hal itu tidak diatur secara tegas dalam norma tetapi hanya bersifat samar-samar di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

2.3 Pengertian dan Tindakan Kuratif

Tindakan kuratif adalah tindakan perbaikan/perawatan terhadap sesuatu yang telah ada, dalam hal keadaan bencana maka tindakan kuratif diperlukan guna menormalkan fungsi-fungsi pemerintahan dalam pelayanan

publik. Sebagai contoh, pembentukan satuan tugas verifikasi data kerusakan rumah akibat bencana gempa bumi dan tsunami Kabupaten Donggala tahun 2018 yang dituangkan dalam Keputusan Bupati Donggala Nomor 360.100/336/BPBD/X/2018 tanggal 22 Oktober 2018. Dan contoh lain adalah penerbitan Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0439/BPBD tanggal 26 Desember 2018 tentang Perpanjangan Status Transisi Darurat ke Pemulihan Bencana Gempa Bumi dan Tsunami Kabupaten Donggala Tahun 2018.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada wilayah PADAGIMO, maka pada saat terjadi bencana alam pada tanggal 28 September 2018 pemerintah khususnya di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong yang kemudian disingkat PADAGIMO di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah segera menentukan diskresi dalam bentuk kebijakan-kebijakan konkret guna mengatasi permasalahan yang terjadi di lapangan terkait dengan keadaan bencana. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain segera mengeluarkan keputusan tentang penetapan status tanggap darurat bencana gempa bumi dan tsunami, yang diikuti dengan keputusan pembentukan aktivasi pos komando tanggap darurat bencana; keputusan penetapan perpanjangan status tanggap darurat gempa bumi dan tsunami; keputusan penetapan perpanjangan pembentukan dan aktivasi pos komando tanggap darurat bencana; keputusan penetapan jumlah pengungsi yang terdampak bencana gempa bumi dan tsunami serta likuifaksi; keputusan penetapan jumlah korban meninggal dan jumlah korban yang hilang akibat bencana gempa

bumi, tsunami dan likuifaksi; keputusan penetapan status transisi darurat ke pemulihan bencana gempa bumi dan tsunami serta likuifaksi; keputusan penetapan validasi data kondisi rumah terdampak bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi tahun 2018.

Semua keputusan tersebut merupakan diskresi yang diambil oleh kepala daerah secara cepat guna mengatasi persoalan konkret yang terjadi akibat bencana alam tersebut. Kewenangan tersebut merupakan penjabaran kewenangan yang bebas, oleh Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip Aminuddin Ilmar sebagai kewenangan yang bersifat samar-samar karena aturannya tidak jelas, tidak tegas atau tidak ada sama sekali.²⁵⁹

Lebih khusus Aminuddin Ilmar berpendapat bahwa²⁶⁰ :

Diskresi itu berfungsi untuk menutupi ruang kosong ketiadaan pengaturan agar pemerintah dapat melakukan tindakan pengaturan ruang kosong itu disebut diskresi. Dengan melihat *doel matige heid* nya dan dengan mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene beginsen van behoorlijk bestuur*).

Di Kota Palu khususnya di wilayah Petobo dimana terjadi likuifaksi (tanah berpindah), maka Pemerintah Kota Palu melakukan kebijakan konkret (diskresi) untuk memindahkan pemukiman warga Petobo, dari Kelurahan Petobo dipindahkan ke Kelurahan Tondo dan sebagian ke Kelurahan Kawatuna. Untuk masyarakat korban gempa bumi dan likuifaksi di wilayah Perumnas Balaroa dipindahkan ke beberapa titik di wilayah Kota Palu antara lain di wilayah Donggala Kodi tepatnya di kaki gunung Gawalise. Demikian

²⁵⁹ Prof. Aminuddin Ilmar, SH., MH. Ujian Hasil Penelitian "Penggunaan Diskresi oleh Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam" Kamis, 9 September 2021.

²⁶⁰ Prof. Aminuddin Ilmar, SH., MH. Ujian Hasil Penelitian "Penggunaan Diskresi oleh Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam" Kamis, 9 September 2021.

juga Kabupaten Donggala mengambil tindakan konkret guna memindahkan warga yang berada di wilayah gempa bumi dan tsunami dengan terlebih dahulu melakukan pemetaan wilayah dan pendataan nama korban berdasarkan *by name by address* kemudian dilakukan relokasi.

Setelah dilakukan pendataan jumlah korban terdampak gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di wilayah Kabupaten Donggala, terdapat data berdasarkan terdampak gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di wilayah Kabupaten Donggala, terdapat data berdasarkan *by name by address* dan dilakukan relokasi di Kecamatan Sirenja sebanyak 568 unit rumah terdampak yang meliputi Desa Tanjung Padang, Desa Tompe, Desa Lompio dan Desa Lende.

Selain itu untuk Kecamatan Sindue terdapat desa yang terdampak bencana yaitu Desa Lero Tatari dan Desa Kavaya sebanyak 276 unit rumah rusak dan telah direlokasi. Untuk Kecamatan Banawa dibangun 212 unit rumah dengan luas lahan 5 hektar meliputi Kelurahan Bone Oge, Desa Loli Pesua, Desa Loli Dondo, Desa Loli Saluran dan Desa Loli Tasiburi. Sehingga total keseluruhan relokasi (pemindahan) hunian penduduk untuk Kabupaten Donggala dilakukan relokasi seluas 26 hektar untuk dibangun rumah hunian tetap (hunatap) sebanyak 1.210 unit.

Adapun titik penempatan hunian tetap ditentukan wilayah aman dari gempa yaitu tidak terkena garis sesar Palu-Koro sesuai dengan pemetaan yang dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Kebijakan lainnya dalam bentuk diskresi adalah penetapan penerima manfaat dan penyaluran dana stimulan yang diberikan pemerintah pusat, dimana pemerintah pusat memberikan dana stimulan sebesar Rp. 516.780.890.000,- (Lima Ratus Enam Belas Miliar Tujuh Ratus Delapan Puluh Juta Delapan Ratus Sembilan Puluh Ribu Rupiah). Pemerintah pusat tidak mengatur ketentuan dalam bentuk regulasi terkait dengan tata cara penyaluran dana stimulan kepada penerima manfaat, oleh karena itu agar supaya dana tersebut tepat sasaran kepada masyarakat korban yang merupakan penyintas dan penerima manfaat maka Pemerintah Kabupaten Donggala menentukan kebijakan untuk menetapkan 5 (lima) bank penyalur yaitu Bank Pembangunan Daerah Rp. 177.940.890.000,- Bank BRI Rp. 152.715.000.000,- Bank Mandiri Rp. 72.890.000.000 Bank BNI Rp. 80.595.000.000,- dan Bank Syariah Mandiri Rp. 32.710.000.000,-.²⁶¹

Penetapan bank penyalur tersebut melalui Surat Keputusan Bupati Donggala Nomor 188.45/0570/BPBD tanggal 28 Desember 2019. Masyarakat membuka rekening secara langsung pada bank-bank yang ditunjuk tersebut sesuai dengan area tempat tinggalnya dan pihak bank harus dapat melayani dan memprioritaskan pelayanan pencairan terhadap penerima manfaat tersebut secara cepat dan tepat.

Semua tindakan atau keputusan tersebut adalah diskresi kepala daerah dalam rangka melindungi kepentingan rakyat karena belum adanya aturan atau norma yang bersifat konkret atau masih samar-samar,

²⁶¹ Sumber Data : Laporan tertulis Kepala BPBD Kabupaten Donggala Tahun 2019.

sebagaimana pendapat Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS selaku promotor pada ujian Hasil Penelitian ini yang menyebutkan bahwa²⁶² :

Diskresi itu adalah suatu tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat untuk mengatasi masalah yang konkret karena aturan-aturan yang belum ada atau masih samar-samar demi untuk melindungi rakyat.

Oleh karena itu, maka dalam keadaan bencana alam pemerintah perlu mengambil tindakan yang cepat dan tepat guna melindungi rakyat yang terdampak bencana. Sementara di sisi lain terjadi ketiadaan aturan atau kekosongan hukum atau masih bersifat samar-samar dan belum jelas dalam bentuk pengaturan sehingga diperlukan suatu diskresi dalam bentuk keputusan (*beschiking*) dan diskresi dalam bentuk perbuatan konkret (nyata).

²⁶² Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS. Ujian Hasil Penelitian “Penggunaan Diskresi oleh Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam” Kamis, 9 September 2021.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Instrumen hukum diskresi Kepala Daerah sebagai sarana hukum dalam penanggulangan bencana alam di daerah perlu dibuat dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan prosedur penggunaan diskresi yang diatur pada Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan justru Kepala Daerah harus diberikan kewenangan yang luas dalam penanggulangan bencana alam agar tidak terjadi stagnasi pemerintahan akibat terjadinya bencana alam.
2. Koordinasi antar kelembagaan dalam penanggulangan bencana alam selama ini masih belum optimal. Olehnya perlu dilakukan optimalisasi koordinasi antar kelembagaan pusat maupun daerah serta antar departemen dan instansi lainnya maupun antar lembaga sosial kemasyarakatan terkait penanggulangan bencana alam.
3. Optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi yang ideal khususnya pada penanggulangan bencana dimana kepala daerah harus diberikan kewenangan yang luas dalam penanggulangan bencana alam agar tidak terjadi stagnasi pemerintahan akibat bencana alam di daerah serta penggunaan kewenangan diskresi oleh kepala daerah pada penanggulangan bencana alam demi kepentingan umum tidak dapat dipidanakan oleh Aparat Penegak Hukum.

B. Saran

1. Hendaknya kewenangan diskresi lebih mengutamakan fungsi preventif untuk mencegah terjadinya stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi represif untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat, serta fungsi kuratif kewenangan untuk menormalisasikan penyelenggaraan pemerintahan agar pelayanan publik bisa dinormalkan.
2. Terkait dengan koordinasi antar kelembagaan disarankan pula agar melakukan koordinasi terkait diskresi kepala daerah dengan pemerintah pusat serta aparat penegak hukum lainnya seperti Kepolisian dan Kejaksaan serta pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal itu dimaksudkan agar terjadinya kesepahaman yang sama terkait dengan penggunaan diskresi dimaksud agar tidak terjadi multitafsir yang akan menimbulkan dampak hukum di kemudian hari.
3. Optimalisasi pengaturan kewenangan diskresi yang ideal oleh kepala daerah agar diberikan kewenangan yang luas dalam penanggulangan bencana alam sehingga tidak terjadi stagnasi pemerintahan akibat bencana alam di daerah dengan tetap berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) serta penggunaan kewenangan diskresi oleh kepala daerah pada penanggulangan bencana alam demi kepentingan umum tidak dapat dipidanakan oleh Aparat Penegak Hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Achmad Ruslan, 2011. *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education.
- Alfian Maulana Malik, 2016. "Penggunaan Freies Ermessen oleh Dahlan Iskan Terkait Pembangunan 21 Gardu Induk Listrik di Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara".
- Aminuddin Ilmar, 2018. *Bahan Ajar Mata Kuliah Konstruksi Teori Hukum Cetakan V*, UPT Unhas Press, Makassar.
- Andi Hamzah, 1986. *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Andi Safriani, 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Makassar : Alauddin University Press.
- Aristoni, 2014. *Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State : Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam*. Jurnal Penelitian, Volume 8 Nomor 2 Agustus 2014.
- Asri Lasatu, 2016. *Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial*, Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
- Ateng Syafrudin, 2000. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung.
- A.V. Dicey, 1970. *The Relation Between Law and Public Opinion* dalam : Richard D. Schwartz and Jerome H. Skolnik (es). *Society and the Legal Orde*. London : Basic Books Inc Publishets New York.
- Bagir Manan, 1996. *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*. *Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran*, Bandung, Volume 14 Nomor 3 Tahun 1996.
- Budi Suhariyanto, Dani Elpah, 2017. *Titik Singgung Pertanggungjawaban Diskresi Pejabat Pemerintah dalam Aspek Hukum Pidana dan Administrasi*, Puslitbang Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil MA. R.I, Jakarta.
- Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Perss, Jakarta.

- D.J. Galligan, 1990. *Discretionary Power*, Oxford Press University, New York.
- Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma : Sebuah Telaah Filsafat Hukum*. Semarang, Pidato Pengukuhan yang disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- E. Utrecht, 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*. Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- , 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Pustaka Tinta Mas. Surabaya.
- Haddow, George D dan Haddow Kim S, 2009. *Disaster Communications in a Changing Media World*, Elsivier, United Kingdom.
- Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Sinar Harapan.
- Irwansyah, Kajian Ilmu Hukum, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.
- Jimly Asshiddiqie, 2013. *Komentor atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Kaligis, O.C. 2008. *Praktek Tebang Pilih Perkara Korupsi Jilid I*. Bandung, Alumni.
- Kasman Lassa, 2019. *Tanggung jawab Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Daerah*, CV. Berkat Media Bersama, Donggala.
- Krisna Djaya Darumurti, 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintahan*. Bandung, Aditya Bhakti.
- , 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*. Yogyakarta : Genta Publishing.
- Laica Marzuki, 1996. *Peraturan Kebijaksanaan Hakikat serta Fungsinya*. Ujung Pandang, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Lexy J. Maleong, 1999. *Metode penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- , 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, 2016. *Hukum dan Kebijakan Publik : Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*. Cet. II; Malang : Setara Press.

- Liesnoor Dewi, 2010. *Erosi dan Mitigasi Bencana, (Buku Ajar) Jurusan Geografi*, Semarang, UNNES, CV. Sanggar Krida Aditama.
- Lukman, Marcus. 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran.
- Luthfi J. 2016. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik : Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*. Cet. II; Malang : Setara Press.
- Marcus Lukman, 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah*. Bandung : Universitas Padjadjaran.
- Marwan Effendy, 2012. *Kapita Selekta Hukum Pidana : Perkembangan dan Isu-Isu Aktual Dalam Kejahatan Finansial dan Korupsi*. Jakarta, Referensi.
- Marwan Mas, 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Muchsan, 2011. *Catatan Materi Perkuliahan Politik Hukum*. Yogyakarta, Program Magister Hukum UGM.
- Murtir Jeddawi, 2011. *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Total Media.
- Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Permata Aksara.
- Nugraha dkk, 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Depok, CLGS FH UI.
- Oemar Seno Adji, 1980. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta : Erlangga.
- Ossip K. Flechteim dalam Miriam Budiardjo dalam Krishna D Darumurti, 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Pearlson, Keri E dan Saunders, Carol S, 2010. *Managing and Using Information System : a Stategic Approach*, Wiley, USA.
- Philipus M. Hadjon, 1993. *Pemerintahan Menurut Hukum*. Jakarta : Yuridika.
- , 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti.

- Phillipe Nonet dan Philip Selznick, 2007. *Hukum Responsif*, (terj : Raisul Muttaqien), Nusamedia, Bandung.
- R.B. Gibson, 1981, *The Value of Participation*, dalam P.S. Elder, *Environmental Management and Public Participation*, Toronto : Canadian Environmental Law Association.
- Ridwan, 2009. *Diskresi (Freies Ermessen) oleh Pejabat Pemerintah : Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan dan Kecermatan Dalam Penggunaannya*, Jurnal Media Hukum, Volume 16 No. 3 Desember 2009.
- Ridwan HR., 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- , 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. XII; Jakarta : Rajawali Pers.
- Ronald Dworkin, 1999. *Taking Rights Seriously*, Universal Lay Publishing Co. PVT.LTD, Delhi.
- Ruben, Brent D dan Steward, Lea P, 2013. *Komunikasi dan Perilaku Manusia (Penerjemah Ibnu Hamad)*, Rajawali Press, Jakarta.
- R.B. Gibson, 1981, *The Value of Participation*, dalam P.S. Elder, *Environmental Management and Public Participation*, (Toronto : Canadian Environmental Law Association, 1980
- Satjipto Rahardjo, 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, Cet. II.
- Shaw, Rajib dan Gupta, Manu, 2009. dalam Shaw, Rajib., Gupta, Manu., Sharma, Anshu (ed), *Information, Education, and Communication for Urban Risk Reduction*, Emerald, United Kingdom.
- Sjachran Basah, 1992. *Perlindungan Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 1983. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*. Jakarta : UI Press, Jakarta.
- S. Prajudi Atmosudirjo, 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia.

- Sri Juni Woro Astuti, 2010. *Akuntabilitas Diskresi Birokrasi di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Volume 23 Nomor 2 Tahun 2010.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Sudargo Gautama, 1983. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Bandung : Alumni.
- Suratman dan Phillips Dillah, 2015. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung : Alfabeta.
- Sutarto, 1993. *Dasar-Dasar Organisasi, cet 16*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Syafruddin, Ateng. 1993. *Pengaturan Koordinasi di Pemerintahan Daerah*. Bandung, Cipta.
- , 2016. *Hukum Administrasi Negara* Jakarta : Permata Aksara.
- Syamsul Bahri, 2009. *Dimensi Hukum dan Demokrasi Kehadiran Calon Presiden Independen*, Jurnal Konstitusi, Universitas Hasanuddin Makassar, Vol. I No. 1 November 2009.
- World Bank, 2000. *Anticorruption in Transition : A Contribution to the Policy Debate* Washington DC : World Bank.
- Yuswalina dan Kun Budianto, 2016. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang : Setara Press.
- Zainuddin. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.

B. Jurnal Hukum dan Karya Ilmiah

- Ahmad Nur Yani, “*Pola dan Strategi Penanggulangan Bencana Alam, studi kasus Tagana di Daerah Istimewah Yogyakarta*”, Universitas Islam Negeri Sunan Kali Jaga Yogyakarta, 2016.
- Alfian Maulana Malik, “*Penggunaan Freies Ermessen oleh Dahlan Iskan Terkait Pembangunan 21 Gardu Induk Listrik di Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara*”
- Azmi Fendri, “*Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika*”, Jurnal Ilmu Hukum 4, no. 3 (September 2014-Januari 2015) hlm. 144. <https://media.neliti.com/media/publications/9154-ID-kebebasan->

bertindak-pemerintah-diskresisebagai-perwujudan-nilai-nilai-moral-dan.pdf. (Diakses 10 Februari 2020).

Bagir Manan dan Kuntoro Magnar, dirujuk Andi Nirwanto, 2015. "*Arah Pemberantasan Korupsi ke Depan Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*", Seminar Nasional HUT IKAHI, 26 Maret 2015.

Dyah Adriantini Sintha Dewi, "*Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan*", *Yustisia* 5, no. 1 (Januari - April 2016), hlm. 187. <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/8730/7818>. (Diakses 9 Februari 2020).

Ishviati Joenaini Koenti, "*Diskresi dalam Penanggulangan Bencana di DIY dengan Paradigma Kontinjensi*", Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, 2016.

<http://dx.doi.org/10.4236/blr.2012.33017>, Yang Yang, "*Fundamental Research on the Administrative Discretion Standard*" *Beijing Law Review*, 2012, 3, 128-132 diakses 10 Januari 2014

<https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/arti-tujuan-lingkup-dan-contoh-diskresi/>, diakses tanggal 9 Februari 2020.

Mohammad Yuhdi, "*Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Negara*", *Jurnal Ilmiah* 15, no. 3, hlm. 79. <https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf>. (Diakses 9 Februari 2020).

Oce Madril, "*Diskresi atau Korupsi*" *Kompas*, (11 April 2021).

Polancik, 2009, dalam <https://romisatriawahono.net/2012/08/07/kiat-menyusun-kerangka-pemikiran-penelitian>., di akses pada tanggal 16 November 2019, pukul 20.00.wita.

Rio Christiawan, 2020. "*Mengawal Perppu Covid-19*" <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 9 Mei 2020.

Risky Novialdi, "*Pengaruh Bencana Tsunami terhadap peningkatan Soft Power Diplomacy Pemerintah Provinsi Aceh Tahun 2004-2015*", *jurnal hukum, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, 2016.

Saut P. Panjaitan, 2010. "*Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi*", *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. 15 No. 42 Mei 2010.

C. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Jakarta : Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koorinasi Nasional Penanganan Bencana

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 48 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB) Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 02 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana Daerah

Peraturan Bupati Donggala Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Perumahan Pascabencana Gempa Bumi dan Tsunami Tahun 2018.

Peraturan Daerah Sigi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

D. Sumber Lainnya

Azmi Fendri, "Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral & Etika", Jurnal Ilmu Hukum 4, no.3 (September 2014-Januari 2015) hlm. 144-146. <https://media.neliti.com/media/publications/9154-ID-kebebasan-bertindak-pemerintah-diskresisebagai-perwujudan-nilai-nilai-moral-dan.pdf>. (Diakses 10 Februari 2020).

Bagir Manan dan Kuntoro Magnar, dirujuk Andi Nirwanto, "Arah Pemberantasan Korupsi ke Depan–Pasca Undang Undang Administrasi Pemerintahan", Seminar Nasional HUT IKAHI, 26 Maret 2015.

Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan", Yustisia 5, no. 1 (Januari - April 2016), hlm. 187. <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/8730/7818>. (Diakses 9 Februari 2020).

Laporan Gubernur Sulawesi Tengah Terkait Percepatan Pemulihan Dampak Bencana Alam Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuifaksi. Palu, Sulawesi Tengah, 2018

Mohammad Yuhdi, "Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Negara", *Jurnal Ilmiah* 15, no. 3, hlm. 79. <https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf>. (Diakses 10 Februari 2020).

<https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/arti-tujuan-lingkup-dan-contoh-diskresi/>, diakses tanggal 9 Februari 2020.

Oce Madril, "Diskresi atau Korupsi" *Kompas*, (11 April 2021)

World Bank, *Anticorruption in Transition : A Contribution to the Policy Debate* (Washington DC : World Bank, 2000)

<https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 9 Mei 2020