

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari penyelenggara urusan pemerintahan memiliki peran sentral dalam mitigasi bencana. Mitigasi sendiri didefinisikan sebagai serangkaian upaya untuk mengurangi resiko dan dampak dari bencana melalui perencanaan yang terstruktur, pengawasan, dan pelaksanaan tindakan preventif. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar Hukum Administrasi Negara yang menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, kepastian hukum, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).¹

Dalam perspektif hukum administrasi Negara, peran pemerintah daerah dalam mitigasi bencana merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan administrasi yang diberikan melalui prinsip otonomi daerah. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi pemerintah di bidang kebencanaan sebagai pelayanan publik, yang didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kecermatan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola urusan pemerintahan, termasuk dalam penanggulangan bencana sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.²

Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam mitigasi bencana yang diatur dalam kerangka hukum administrasi Negara, khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks mitigasi bencana, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan, perencanaan, pelaksanaan program penanggulangan bencana yang bersifat preventif. Tanggung jawab ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah wajib melindungi masyarakat dari ancaman bencana melalui pengurangan resiko, kesiapsiagaan, dan penanggulangan secara cepat dan tepat.³ Oleh karena itu, pemerintah Kecamatan Malangke berperan sebagai pelaksana teknis dan fasilitator antara masyarakat dan kabupaten dalam memastikan bahwa mitigasi dapat berjalan efektif dan responsive terhadap kondisi lokal.

Dalam setiap tindakan atau perbuatan hukum dari setiap badan dan/ atau pemangku jabatan atau pejabat pemerintah, khususnya dalam menggunakan setiap wewenang atau kewenangannya haruslah selalu mengacu kepada dasar hukum

¹ Sumiyati, et al., 2024, *Hukum Administrasi Negara : Teori dan Praktik*, Jakarta: YPAD, hlm. 125-128.

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 12 ayat (1) huruf c dan pasal 14.

³ Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 5 dan Pasal 8.

sebagaimana telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁴

Pada saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dianut sistem otonomi seluas-luasnya. Selain itu dianut pula sistem otonomi nyata dan bertanggung jawab. Untuk melihat hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 10 ayat (2) dan penjelasan umum UU No. 32 tahun 2004 sebagai berikut:

“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam Penjelasan umum, lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

“Prinsip Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang itu. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional”.

Dari penjelasan tersebut sangat jelas bahwa UU No. 32 tahun 2004 menganut sistem otonomi campuran antara sistem otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Ada catatan penulis tentang istilah “tanggung jawab” ini yang dipandang tidak jelas atau tidak fokus sebagaimana paham dalam sistem otonomi nyata, formal atau material. Selain itu, istilah “tanggung jawab” dalam negara hukum relative berlebihan karena otomatis dalam negara hukum semua sikap, tindakan atau kebijakan yang dilakukan oleh siapapun harus sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku dan tentu harus pula selaras dengan kepentingan rakyat.⁵

⁴ Aminuddin Ilmar, 2024, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Phinatama Media, hlm. 1.

⁵ A. Pangeran Moenta, et al., 2024, *Perspektif Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat*, Cetakan 1, Makassar: Unhas Press, hlm. 17.

Menganai Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana yang sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. Pengurangan resiko bencana dan pemanduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan;
- d. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai;
- e. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai;
- f. Pemulihan kondisi dari dampak bencana sesuai kemampuan daerah;
- g. Pemeliharaan arsip/ dokumen autentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.”

Hukum sebagai instrument pengatur kehidupan bermasyarakat memiliki peran strategis dalam upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Banjir merupakan jenis bencana yang paling sering terjadi di kecamatan malange, Kabupaten Luwu Utara. Wilayah ini merupakan dataran rendah yang dilalui oleh sungai-sungai besar, sehingga sangat rentan terhadap banjir tahunan. Kondisi ini mengharuskan adanya kebijakan dan langkah mitigasi yang berbasis hukum, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Maka dari itu Pentingnya peran hukum dalam mitigasi bencana terletak pada fungsinya sebagai instrument yang memberikan kepastian hukum, legitimasi tindakan pemerintah, alokasi sumber daya, serta pedoman bagi seluruh stakeholder dalam melaksanakan upaya pengurangan risiko bencana. Melalui hukum, nagara dapat mengatur pembagian kewenangan, menetapkan standar keselamatan, mengalokasikan anggaran, dan menjamin partisipasi masyarakat dalam upaya mitigasi bencana.⁶

Berdasarkan PERDA Kab. Luwu Utara No. 9 tahun 2011 Pasal 1 angka 9 yang dimaksud bencana “ Bencana adalah yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, badai, tanah longsor dan abrasi”. Adapaun pada Pasal 1 angka 17 yang dimaksud dengan Mitigasi “Mitigasi adalah serangkaian Upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik, maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana”.

⁶ Nico Jonathan Rajagukguk, 2025, *Peran Hukum dalam Mitigasi Bencana: Analisis Kebijakan dan Implementasi Di Indonesia*, Advance Law Science Journal, Volume 1 Nomor 1, Siber Nusantara Publisher, hlm. 16-17.

Bencana alam selama ini selalu dipandang sebagai 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 masyarakat dalam menghadapi bencana ini idealnya sudah dimiliki oleh masyarakat melalui kearifan lokal daerah setempat, karena mengingat wilayah Indonesia merupakan daerah yang mempunyai resiko terhadap bencana. Bencana alam yang hampir setiap musim melanda Indonesia adalah banjir. Berdasarkan nilai kerugian dan frekuensi kejadian bencana banjir terlihat adanya peningkatan yang cukup berarti.⁷

Kejadian banjir bandang pada hari senin tanggal 13 juli 2020 menunjukkan bahwa akibat curah hujan dengan intensitas yang tinggi di Kabupaten Luwu Utara selama beberapa hari, membuat debit air di Sungai Rongkong, Sungai ra'da dan Sungai Masamba terus meningkat, sehingga meluap dan merendam pemukiman warga serta menggenangi jalan poros dengan ketinggian $\pm 1-3$ meter. Bencana banjir bandang ini diakibatkan oleh berbagai kondisi alam antara lain curah hujan dengan intensitas tinggi yang sering terjadi telah memicu kelongsoran tebing sungai dan perbukitan yang memiliki kondisi tanah yang longsor, dan mengakibatkan adanya pembendungan sungai di beberapa lokasi yang pada akhirnya bendungan-bendungan alami ini jebol dengan membawa berbagai material yang ada disepanjang aliran sungai. Hasil Drone pasca banjir menunjukkan terdapat lebih dari 300 titik longsor akibat kerusakan Hulu di DAS Rongkong. Tercatat ada Tiga Puluh Enam Desa yang terdampak banjir di wilayah Kecamatan Masamba dan Kecamatan Sabbang, Kecamatan Beabunta, Kecamatan Malangke Barat dan Kecamatan Malangke Kab. Luwu Utara.⁸

Salah satu fenomena alam yang sering terjadi di Kabupaten Luwu Utara adalah bencana banjir dan tanah longsor yang dapat mengakibatkan kerusakan pada daerah yang ada sekitarnya. Masyarakat pada desa yang terdampak banjir mengungsi ke tempat aman, lahan pertanian berupa sawah yang terendam banjir berdampak gagal panen, kerusakan lahan perkebunan, ternak dan lain-lain sangat merugikan masyarakat.⁹

Dalam TRIBUNLUTRA.COM menyatakan bahwa “wilayah malangke selama ini memang menjadi langganan banjir yang disebabkan di antaranya intensitas curah hujan yang tertinggi, debit air sungai rongkong yang meluap (over kapasitas),” ujar IPTU Kawaru Seraya. Namun, dalam praktiknya, penyelenggaraan mitigasi bencana sering menghadapi kendala structural dan administratif. Kelemahan koordinasi antarinstansi, keterbatasan anggaran, dan lemahnya implementasi kebijakan menjadi hambatan serius bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan mitigasi yang efektif. Hal

⁷ Faisal dan Kasmad Kamal, 2024, *Kebijakan Pemerintah Dalam Mitigasi Bencana Banjir di Kecamatan Sabbang Kabupaten Luwu Utara*, Jurnal Ilmiah Pemerintahan , Volume 12 Nomor 1, Praja, hlm.93.

⁸ Husnun Nisa, 2023, *Analisis Pengaruh Tata Guna Lahan Terhadap Debit Banjir Pada Daerah Aliran Sungai Rongkong Kabupaten Luwu Utara*, Disertasi, Fakultas Teknik Universitas Hasanuddin, hlm. 3.

⁹ Suleman Patiung, 2021, *Pola Bermukim Masyarakat Di Kawasan Rawan Bencana Banjir (Studi Kasus Desa Pombakka Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Bosowa Makassar, hlm.2.

ini menunjukkan perlunya penguatan kapasitas kelembagaan dan penegakan hukum administrasi.

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.¹⁰

Proses dan akibat dari bencana alam jelas-jelas mengancam keselamatan masyarakat secara luas. Oleh karena itu pencegahan penanganan serta penanggulangan bencana alam memerlukan kehadiran Negara. Dengan kata lain pemerintah harus berperang langsung dalam langkah-langkah mitigasi bencana karena bencana alam bukan merupakan urusan individu melainkan telah menyangkut keselamatan public. Atas dasar itu pemerintah telah menetapkan undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Bencana alam terus terjadi disisi lain telah ada regulasi bagi pelaksanaan penanggulangan bencana berupa Undang-undang Nomor 24 tahun 2007. Untuk meminimalkan risiko akibat bencana yang terjadi maka regulasi tersebut harus diimplementasikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Peran Pemerintah Dalam Upaya Mitigasi Bencana Wilayah Kawasan Rawan Banjir (Studi Kasus Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara)”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran pemerintah dalam upaya menanggulangi bencana banjir di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara ?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan pemerintah daerah terhadap proses penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara ?

C. Tujuan dan manfaat Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah dalam upaya menanggulangi bencana banjir di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara.
2. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pengawasan pemerintah daerah terhadap proses penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara.

D. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian yang berada dengan hasil karya-karya oleh penulis terdahulu yang telah lebih dulu membuat penelitian karya ilmiah mengenai Peran Pemerintah Dalam Upaya Mitigasi Bencana wilayah kawasan rawan banjir (studi kasus di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara). Berkaitan dengan tema judul skripsi yang penulis teliti, maka penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian lain sebagai pembandingan dari penelitian yang penulis lakukan yakni antara lain :

Tabel 1.1. Orisinalitas Penelitian

¹⁰ Lihat Ketentuan umum pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011.

Nama Penulis	: Dede Aldian Firdaus
Judul	: Peran Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Luwu Utara
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2022
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin
Uraian penelitian terdahulu	Rencana Penelitian
1. Untuk mengetahui bagaimana rehabilitasi yang telah dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Luwu Utara 2. Untuk mengetahui bagaimana rekonstruksi yang telah dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Luwu Utara pasca banjir bandang	1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam upaya menanggulangi bencana banjir di kecamatan malangke 2. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan pemerintah daerah terhadap proses penanggulangan bencana banjir di kecamatan malangke
Kualitatif (menjelaskan kondisi objek dengan cara ilmiah)	Normatif
Hasil Penelitian ini menunjukkan pelaksanaan rehabilitasi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten luwu utara yang meliputi: 1) Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat yang mengalami rusak ringan dan sedang 2) Pemulihan social psikologis korban banjir. Serta pelaksanaan rekonstruksi meliputi : 1) Pembangunan hunian tetap bagi korban banjir bagi yang rumahnya rusak berat. 2) Pembangunan jalan dan jembatan. 3) Pembangunan tanggul di tiga sudangai terdampak banjir. 4) Pembangunan drainase yang dilakukan di dua kecamatan terdampak yaitu kecamatan Masamba dan kecamtan Beabunta.	Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara memiliki peran strategis dalam menanggulangi bencana banjir di Kecamatan Malangke melalui tiga aspek utama, yaitu perencanaan kebijakan, pelaksanaan program teknis dan edukatif, serta pengalokasian anggaran kebencanaan. Perencanaan diwujudkan dalam penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah (RPBD) yang menetapkan Kecamatan Malangke sebagai wilayah prioritas mitigasi. Dalam pelaksanaan, pemerintah daerah aktif membangun infrastruktur seperti tanggul dan geobag, serta mengedukasi masyarakat melalui program Kelompok Siaga Bencana (KSB) dan Desa Tangguh Bencana (Destana). Dari sisi anggaran, dana dari APBD dialokasikan untuk mendukung kegiatan tersebut. Namun, efektivitas pelaksanaan masih menghadapi kendala seperti terbatasnya sumber daya, lemahnya pengawasan terhadap aktivitas perusak lingkungan, dan

	rendahnya partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, meskipun telah berjalan sesuai kerangka hukum administrasi negara, peran pemerintah daerah perlu diperkuat melalui peningkatan kapasitas, koordinasi lintas sektor, dan pendekatan partisipatif agar upaya penanggulangan bencana dapat berjalan lebih optimal dan berkelanjutan. Adapun Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara dalam penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Malangke mencakup pengawasan administratif, teknis, partisipatif, dan keuangan yang dijalankan oleh BPBD, Inspektorat, dan perangkat daerah lainnya. Meskipun secara struktur telah sesuai dengan ketentuan hukum, pelaksanaannya masih belum optimal karena lemahnya koordinasi, kurangnya sumber daya, dan belum tegasnya penegakan hukum terhadap pelanggaran lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas pengawasan, dan pelibatan masyarakat secara aktif agar pengawasan dapat berjalan efektif, akuntabel, dan sesuai prinsip-prinsip hukum administrasi negara.
--	---

Nama Penulis	: Bahrul Samuindarwan ishak
Judul	: Peran pemerintah Daerah dalam mitigasi bencana Banjir di Kota Makassar
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2024
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menggambarkan Peran Pemerintah dalam mitigasi bencana banjir di Kota Makassar.	1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam upaya menanggulangi bencana banjir di kecamatan malangke 2. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan pemerintah daerah

	terhadap proses penanggulangan bencana banjir di kecamatan malangke.
Kualitatif dengan penjabaran deskriptif	Normatif
Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam mitigasi bencana banjir di kota Makassar berupa perbaikan system drainase, peringatan dini yang efektif, pendidikan dan kesadaran publik, serta pembuatan bendungan. Selain itu, upaya pemerintah membagi mitigasi bencana banjir terdiri dari factor pendukung yaitu sinergitas antar instansi dalam jajaran pemerintah daerah kota makassar, koordinasi vertical BPBD kota Makassar dengan instansi pemerintah yang kedudukan lebih tinggi. Selain itu, factor penghambatnya yaitu, terbatasnya sumber daya, perubahan penggunaan lahan.	Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara memiliki peran strategis dalam menanggulangi bencana banjir di Kecamatan Malangke melalui tiga aspek utama, yaitu perencanaan kebijakan, pelaksanaan program teknis dan edukatif, serta pengalokasian anggaran kebencanaan. Perencanaan diwujudkan dalam penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah (RPBD) yang menetapkan Kecamatan Malangke sebagai wilayah prioritas mitigasi. Dalam pelaksanaan, pemerintah daerah aktif membangun infrastruktur seperti tanggul dan geobag, serta mengedukasi masyarakat melalui program Kelompok Siaga Bencana (KSB) dan Desa Tangguh Bencana (Destana). Dari sisi anggaran, dana dari APBD dialokasikan untuk mendukung kegiatan tersebut. Namun, efektivitas pelaksanaan masih menghadapi kendala seperti terbatasnya sumber daya, lemahnya pengawasan terhadap aktivitas perusak lingkungan, dan rendahnya partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, meskipun telah berjalan sesuai kerangka hukum administrasi negara, peran pemerintah daerah perlu diperkuat melalui peningkatan kapasitas, koordinasi lintas sektor, dan pendekatan partisipatif agar upaya penanggulangan bencana dapat berjalan lebih optimal dan berkelanjutan. Adapun Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara dalam penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Malangke mencakup pengawasan administratif, teknis, partisipatif, dan keuangan yang dijalankan oleh BPBD, Inspektorat, dan perangkat daerah lainnya. Meskipun secara struktur telah sesuai dengan ketentuan hukum, pelaksanaannya masih belum optimal karena lemahnya koordinasi, kurangnya sumber daya, dan belum tegasnya

	penegakan hukum terhadap pelanggaran lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas pengawasan, dan pelibatan masyarakat secara aktif agar pengawasan dapat berjalan efektif, akuntabel, dan sesuai prinsip-prinsip hukum administrasi negara.
--	--

E. Landasan Teori/konsep

1.1. Peran Pemerintah Daerah

a. Teori

Peran adalah seperangkat tindakan atau fungsi yang diharapkan dari seseorang atau institusi dalam menjalankan tugasnya di suatu sistem sosial atau kelembagaan. Dalam konteks pemerintahan, peran merupakan bentuk aktualisasi dari fungsi dan tanggung jawab yang dijalankan sesuai kewenangan yang diberikan oleh hukum dan kebijakan yang berlaku.¹¹

Pemerintah daerah merupakan entitas penyelenggara pemerintahan yang menjalankan fungsi administratif dan pelayanan publik berdasarkan prinsip **desentralisasi**, yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.¹²

Jenis-jenis peran pemerintah daerah dalam mitigasi bencana mencerminkan tanggung jawab yang komprehensif, baik dari sisi perencanaan hingga pelaksanaan.

1. **perencanaan dan kebijakan mitigasi** merupakan peran dasar yang diwujudkan melalui penyusunan dokumen *Rencana Penanggulangan Bencana Daerah* (RPBD). Dokumen ini menjadi landasan hukum dan administratif dalam pelaksanaan mitigasi bencana, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 serta Pasal 14 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011. RPBD memuat analisis risiko, strategi pengurangan risiko, serta mekanisme kesiapsiagaan masyarakat.¹³
2. Pemerintah daerah berperan dalam **pembangunan sarana mitigasi fisik**, seperti pembangunan tanggul, saluran air, kanal banjir, dan penguatan tebing sungai. Peran teknis ini merupakan bentuk nyata dari pengurangan risiko secara struktural, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.¹⁴
3. Dalam peran **regulasi dan supervisi**, pemerintah daerah bertanggung jawab menyusun peraturan daerah terkait penanggulangan bencana dan melakukan pengawasan terhadap implementasinya. Tujuannya adalah

¹¹ Soerjono Soekanto, 2002, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 213.

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2).

¹³ Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 36 ayat (1); Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara No. 9 Tahun 2011, Pasal 14 ayat (1).

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 9

untuk memastikan agar semua kebijakan yang dijalankan sesuai dengan norma hukum dan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang baik. Sejalan dengan pandangan Philipus M. Hadjon, pengawasan ini penting untuk menjamin agar pejabat pemerintah bertindak dalam batas-batas kewenangan dan tidak melanggar hak warga Negara.¹⁵

4. pemerintah daerah juga memegang peran dalam **koordinasi lintas sektor dan pelibatan masyarakat**. Ini mencakup pembentukan forum koordinasi penanggulangan bencana, pelatihan bagi relawan, serta edukasi publik tentang kesiapsiagaan dan evakuasi bencana. Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam upaya mitigasi yang berkelanjutan.¹⁶
5. pemerintah daerah berkewajiban dalam hal **penganggaran**, dengan mengalokasikan dana mitigasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk penyediaan dana siap pakai. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011.¹⁷

Pemerintah daerah merupakan bagian dari penyelenggara pemerintah yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan di tingkat lokal, dalam kerangka sistem Negara kesatuan. Dalam Hukum Administrasi Negara, peran pemerintah daerah tidak hanya bersifat teknis administratif, tetapi juga merupakan pelaksanaan kewenangan public yang tunduk pada prinsip-prinsip hokum administrsi. Hukum administrasi Negara berfungsi mengatur hubungan antara rakyat dan pemerintah dalam pelaksanaan tugas-tugas administrasi Negara, termasuk pada level daerah.¹⁸ Oleh karena itu, peran pemerintah daerah harus dijalankan berdasarkan kewenangan hukum, tunduk pada asas legalitas, serta mengindahkan Asas-Asas umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) berdasarkan UU nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah pasal 10 ayat (1) “serta Keputusan dan/atau Tindakan harus berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan ayat (12) “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas efisiensi, asas efektivitas, dan asas keadilan.”

1. Peran pemerintah Daerah sebagai Pelaksana Urusan Pemerintahan

Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan yang diserahkan melalui asas desentralisasi, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan tersebut meliputi:

¹⁵ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 102

¹⁶ Perka BNPB No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana.

¹⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara No. 9 Tahun 2011, Pasal 5.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 45.

- Urusan pemerintahan wajib (seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup) sebagaimana dimuat dalam **Pasal 12 ayat (1)**, mencakup pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sosial, tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, serta perhubungan. Pemerintah daerah berperan dalam menyusun kebijakan teknis, menetapkan anggaran melalui APBD, membentuk perangkat daerah (seperti dinas dan badan), serta menjamin ketersediaan dan akses masyarakat terhadap layanan dasar tersebut.¹⁹
- Urusan pilihan (sesuai karakteristik daerah) **urusan pemerintahan pilihan** adalah urusan yang penyelenggaraannya didasarkan pada potensi unggulan yang dimiliki masing-masing daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam **Pasal 14**, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola urusan seperti pariwisata, kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, dan industri kecil. Tujuannya adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lokal, menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan daya saing daerah.²⁰
Pelimpahan kewenangan ini menciptakan tanggung jawab hukum administrasi bagi pemerintahan daerah dalam merumuskan kebijakan, melaksanakan pelayanan publik, dan menjaga ketertiban umum di wilayahnya²¹

s

2. Asas Legalitas dalam Tindakan Pemerintah Daerah

Dalam Hukum Administrasi Negara, pemerintah daerah hanya dapat bertindak berdasarkan kewenangan yang sah secara hukum. Setiap peraturan daerah, kebijakan publik, dan keputusan kepala daerah harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh menyimpang dari prinsip legalitas.²²

3. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan, termasuk oleh pemerintah daerah, harus berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Asas-Asas ini mencakup:

- Kepastian hukum
- Keterbukaan
- Akuntabilitas
- Professional

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12 ayat (1)

²⁰ *Ibid.*, Pasal 14.

²¹ Dwiyanto dan Agus, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 21-23.

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- Proporsionalitas
- Tidak menyalahgunakan wewenang²³

Dalam pelaksanaan peran administrative, misalnya dalam pemeberian izin, pengawasan pembangunan, atau penanggulangan bencana, pemerintah daerah harus mematuhi AUPB agar tidak melampaui kewenangannya dan tidak melanggar hak warga Negara.

4. Akuntabilitas dan Kontrol Hukum atas Tindakan Pemerintahan Daerah

Peran pemerintah daerah juga dapat di uji secara hukum melalui mekanisme pengawasan administratif dan peradilan administrasi (PTUN). Menurut jimly Asshidiqie, akuntabilitas hukum merupakan syarat mutlak dalam pemerintahan modern, termasuk di tingkat daerah, untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjamin hak masyarakat.²⁴

Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 tahun 2011 tentang penanggulangan bencana mengamanatkan bahwa urusan pemerintah adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat.

b. Norma atau Konsep

Norma hukum yang mengatur peran pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2007 dan UU No. 23 Tahun 2014, yang mewajibkan pemerintah daerah untuk melindungi masyarakat dan menyelenggarakan pelayanan dasar di bidang kebencanaan.

Norma kewajiban pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan di bidang kebencanaan, diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Norma pelaksanaan pemerintahan yang akuntabel dan cermat, diatur dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peran pemerintah daerah secara normatif bersandar pada landasan konstitusi dan peraturan perundangan yang menegaskan keberadaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa *"pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."* Hal ini memberikan legitimasi konstitusional atas kewenangan administratif daerah. Konsep **peran** di sini dapat dipahami sebagai tindakan institusional baik norma maupun program yang dijalankan oleh pemerintah daerah sesuai kewenangan yang diberikan secara hukum. Itu termasuk

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1).

²⁴ Jimly Asshidiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 119-121.

penyusunan kebijakan lokal, pengelolaan pelayanan publik, penganggaran, dan pelaksanaan regulasi sebagai bagian dari tanggung jawab hukum administratif.²⁵

UU 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa “pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Hal ini memberikan landasan konstitusional atas kewenangan administratif pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang ini mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah melalui prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pasal 11 menyatakan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangannya, sesuai prinsip otonomi.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang ini menjadi landasan utama Hukum Administrasi Negara yang mengatur tata cara penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan, termasuk di tingkat daerah. Dalam Pasal 10 Ayat (1), disebutkan bahwa setiap tindakan administrasi harus berdasarkan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).

Dengan demikian, dalam konteks mitigasi bencana banjir di Kecamatan Malangke, Kabupaten Luwu Utara, pemerintah daerah tidak hanya memiliki kewajiban moral dan sosial, tetapi juga **kewajiban hukum** berdasarkan norma administrasi pemerintahan untuk bertindak secara aktif, tepat, dan terencana. Kegagalan pemerintah daerah dalam melaksanakan peran tersebut secara maksimal dapat dikategorikan sebagai bentuk **kelalaian administratif**, yang melanggar prinsip dasar dalam hukum administrasi Negara.²⁶

Pemerintah harus memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai resiko banjir, tindakan pencegahan, dan langkah-langkah penyelamatan diri. Pemerintah kecamatan Malangke memiliki peran penting dalam menjalankan kebijakan dan program mitigasi bencana banjir yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/kota, serta menyesuaikannya dengan kondisi lokal.

1.2. Mitigasi Bencana Banjir

a. Teori

Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik, maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Hal ini dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 tahun 2011.

²⁵ Achmad Fauzi, 2020, *Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik*, *Spektrum Hukum*, Vol. 16 No. 1, hlm. 30

²⁶ Ibid, hlm. 44.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menjadi landasan hukum utama dalam upaya penanggulangan bencana di Indonesia, termasuk banjir.

Teori mitigasi bencana banjir merupakan bagian dari pendekatan manajemen risiko bencana yang menitikberatkan pada tindakan preventif dan antisipatif guna mengurangi potensi kerusakan serta kerugian yang ditimbulkan oleh banjir. Menurut Wisner et al., mitigasi bencana mencakup serangkaian upaya untuk meminimalkan dampak negatif dari suatu bencana, baik melalui pendekatan struktural seperti pembangunan tanggul dan sistem drainase, maupun non-struktural seperti edukasi publik, sistem peringatan dini, dan penguatan kelembagaan lokal²⁷. Mitigasi dianggap berhasil apabila mampu menurunkan tingkat kerentanan masyarakat terhadap bencana serta meningkatkan kapasitas adaptif pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks hukum di Indonesia, pendekatan mitigasi diatur secara normatif dalam **Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**, khususnya pada Pasal 47 ayat (1), yang menegaskan bahwa upaya mitigasi harus menjadi bagian integral dari pembangunan nasional²⁸. Selanjutnya, **Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008** tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga menekankan pentingnya integrasi mitigasi dalam rencana tata ruang wilayah³. Oleh karena itu, teori ini menjadi acuan penting dalam menganalisis peran pemerintah daerah, termasuk di Kecamatan Malangke, Kabupaten Luwu Utara, dalam merancang strategi dan kebijakan pengurangan risiko banjir yang berkelanjutan dan berbasis hukum.

b. Norma atau konsep

Norma dan konsep mitigasi bencana banjir merupakan bagian integral dari sistem hukum dan tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan bencana di Indonesia. **Norma** dalam konteks ini merujuk pada aturan hukum dan prinsip dasar yang mengatur tindakan pencegahan terhadap risiko bencana banjir. **Mitigasi** sendiri dalam konsep kebijakan bencana didefinisikan sebagai serangkaian upaya untuk mengurangi risiko dan dampak negatif dari bencana terhadap masyarakat, infrastruktur, dan lingkungan hidup. Dalam **Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**, mitigasi dijelaskan sebagai “serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana”.²⁸ Konsep ini diperkuat dengan pendekatan **Disaster Risk Reduction (DRR)** dari UNISDR (sekarang UNDRR), yang menekankan pentingnya pengurangan risiko secara sistematis melalui kebijakan, perencanaan tata ruang, pembangunan infrastruktur, dan

²⁷ Ben Wisner, et al., 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Second Edition, London: Routledge, hlm. 89–91.

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Pasal 1 angka 6

kesiapsiagaan masyarakat²⁹. Dalam kerangka hukum nasional, norma mitigasi juga melekat pada **tanggung jawab pemerintah daerah** sebagai pelaksana urusan wajib di bidang kebencanaan, sebagaimana tertuang dalam **Pasal 12 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**³⁰. oleh karena itu, konsep mitigasi bencana banjir tidak hanya mencakup aspek teknis, tetapi juga aspek normatif dan administratif yang mengikat pemerintah daerah secara hukum dalam menjalankan tugas-tugas pencegahan dan pengurangan risiko bencana.

2.1. Mekanisme Pengawasan Pemerintah Daerah

a. Teori

Mekanisme pengawasan pemerintah daerah merupakan proses sistematis dan terstruktur dalam rangka memastikan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip legalitas, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Menurut **Indroharto**, pengawasan merupakan instrumen yang penting dalam sistem pemerintahan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dan menjamin pelaksanaan kewenangan secara bertanggung jawab³¹. Mekanisme pengawasan pemerintah daerah terdiri dari tiga bentuk utama: **pengawasan internal**, yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah; **pengawasan fungsional**, yang dijalankan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP); dan **pengawasan eksternal**, yang dilakukan oleh DPRD, BPK, maupun masyarakat³²

Menurut philipus M. hadjon, pengawasan dalam administrasi Negara adalah upaya untuk memastikan bahwa tindakan pejabat administrasi, termasuk di daerah, tetap dalam batas-batas kewenangan hukum dan tidak merugikan hak-hak warga Negara.³³

Dalam konteks ini, pengawasan tidak hanya mencakup tindakan kebijakan, tetapi juga mencakup **pengawasan terhadap seluruh aktivitas administratif**, termasuk pengambilan keputusan, pelayanan publik, penggunaan anggaran, serta pelaksanaan program oleh perangkat daerah. Pemerintah daerah wajib melaksanakan fungsi pengawasan internal terhadap seluruh kegiatan administratif melalui Inspektorat Daerah sebagai bagian dari upaya menjamin tertib administrasi, kepatuhan hukum, dan akuntabilitas publik.

Pengawasan atas pemerintah daerah memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem ketatanegaraan dan Hukum Administrasi Negara Indonesia:

1. UUD 1945 Pasal 18B ayat (2)

²⁹ UNISDR, 2009, *Terminology on Disaster Risk Reduction*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

³⁰ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Pasal 12 ayat (1) huruf c.

³¹ Indroharto, 2006, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 45.

³² Budi Sujatmiko, 2020, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Desain, Dinamika dan Realita*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 221

³³ Ibid, hlm. 45.

Menyatakan bahwa hubungan antara pusat dan daerah diatur dengan undang-undang, termasuk mekanisme pengawasan dan evaluasi.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - Pasal 373-377 mengatur secara eksplisit mengenai pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.
 - Menyatakan bahwa pengawasan dilakukan melalui pembinaan dan pengawasan (binwas) oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merefleksikan penerapan sejumlah teori administrasi publik yang fundamental, terutama dalam konteks pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan oleh pejabat administrasi negara, termasuk pemerintah daerah. Salah satu teori utama yang mendasari undang-undang ini adalah **teori legalitas (legaliteitsbeginsel)**, yang menghendaki agar setiap tindakan pejabat administrasi hanya dapat dilakukan jika memiliki dasar hukum yang sah. Teori ini secara jelas tercermin dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 yang mewajibkan keputusan dan/atau tindakan pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).³⁴

Teori diskresi administratif juga menjadi pilar penting dalam UU ini, khususnya ketika pejabat pemerintahan dihadapkan pada situasi mendesak atau darurat, seperti bencana banjir, di mana tidak tersedia peraturan yang secara eksplisit mengatur tindakannya. Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 memberikan ruang hukum bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil diskresi dengan syarat tetap berpedoman pada kepentingan umum dan AUPB.³⁵ Diskresi ini penting dalam konteks penanggulangan bencana, di mana kondisi di lapangan sering kali membutuhkan tindakan cepat dan fleksibel.

Adapun **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**, seperti asas akuntabilitas, kecermatan, kepastian hukum, dan keterbukaan, digunakan sebagai standar etika dan hukum dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Jika asas-asas ini dilanggar, maka pejabat dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 25 hingga Pasal 30 UU No. 30 Tahun 2014.³⁶ Oleh karena itu, **teori tanggung jawab administratif (administrative liability)** menjadi relevan, yakni bahwa pejabat pemerintahan bertanggung jawab secara hukum apabila

³⁴ Ibid, hlm 97.

³⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019, hlm. 165.

³⁶ Ibid, hlm. 213-215.

terjadi penyalahgunaan wewenang atau kelalaian dalam pelaksanaan kewajiban publik.³⁷

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyediakan dasar hukum yang kuat untuk mekanisme pengawasan atas tindakan pemerintahan, termasuk di tingkat pemerintah daerah. Secara institusional, pengawasan internal dilakukan melalui **Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)** atau Inspektorat Daerah yang memiliki tugas audit, reviu, evaluasi, dan pemantauan terhadap kinerja organisasi perangkat daerah, keuangan daerah, dan pelaksanaan program sesuai prinsip asas legalitas serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Secara konseptual mekanisme pengawasan ini dapat dijelaskan melalui Teori Pengawasan, yang menyatakan bahwa pengawasan adalah fungsi integral dalam manajemen publik untuk memastikan bahwa pelaksanaan program sesuai dengan norma, hukum, dan tujuan organisasi³⁸ Studi empiris menunjukkan bahwa efektivitas APIP dalam pemerintah daerah sangat bergantung pada independensi, kompetensi auditor, serta ketersediaan sumber daya dan standar operasional prosedur yang memadai.³⁹

Selain pengawasan internal, mekanisme **pengawasan eksternal** diselenggarakan oleh lembaga legislatif seperti DPRD yang memiliki hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat mengenai kebijakan daerah serta pengelolaan APBD. Jika terjadi penyalahgunaan kewenangan atau tindakan administratif yang merugikan hak warga negara, maka tindakan tersebut dapat diuji secara yudisial melalui **Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)** sesuai kompetensi absolut yang diperluas oleh UU 30/2014.⁴⁰

Badan Penggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah organisasi yang bertanggung jawab langsung dalam penanggulangan bencana, termasuk banjir. Pengawasan dalam teori ini berkaitan dengan efektivitas organisasi BPBD, koordinasi administrasi, serta partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, ini menjadi landasan dasar hukum utama dalam penanggulangan bencana di Indonesia, termasuk banjir. Undang-Undang ini mengatur tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, serta prinsip-prinsip penanggulangan bencana. Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana, peraturan ini dapat mengatur tentang mitigasi, kesiapsiagaan, hingga pemulihan pasca banjir.

³⁷ Tatiek Sri Djatmiati, *Tanggung Jawab Administrasi dalam Hukum Pemerintahan*, Malang: UB Press, 2022, hlm. 144–146

³⁸ Herlina, B., Zulfachry, Z., Sumarni, S., & Syamsiar, S., 2023, *Analisis Kinerja Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dalam Mewujudkan Good Governance di Kantor Inspektorat Daerah Kabupaten Wajo*, *Journal on Education*, Vol. 5 No. 4, hlm. 52

³⁹ Putri Yuliawati, Ana Sopanah, & Endah Puspitosarie, 2023, *Analisis Peran Inspektorat Daerah sebagai API Good Governance di Kabupaten Blitar*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 12 No. 5, hlm. 5

⁴⁰ Sri Karyati, 2020, *Perluasan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara ... Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014*, *Unizar Law Review*, Vol. 3 No. 2, hlm. 16

b. Norma atau Konsep

Mengawasi pelaksanaan program mitigasi banjir di tingkat desa merupakan salah satu bentuk kewajiban pemerintah daerah dalam memastikan bahwa seluruh tahapan penanggulangan bencana dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. **Pengawasan** dalam konteks ini mencakup **pemantauan implementasi kebijakan, evaluasi efektivitas program, koreksi terhadap pelaksanaan yang tidak tepat sasaran, serta penyusunan rekomendasi perbaikan** bagi pelaksana di lapangan.

Pasal 55 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011 secara eksplisit menyatakan bahwa *“Pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana”*.⁴¹ Ini menunjukkan bahwa pengawasan bukan hanya dilakukan setelah bencana, melainkan juga mencakup tahap **pra-bencana (mitigasi dan kesiapsiagaan)**, tahap **tanggap darurat**, dan tahap **pasca-bencana**.

Dalam pelaksanaan mitigasi banjir, peran pengawasan pemerintah daerah menjadi strategis karena menyangkut:

- **Pengawasan administratif**, yaitu memastikan bahwa dokumen perencanaan (seperti RPBD dan Rencana Kontinjensi) telah disusun dengan benar dan digunakan sebagai acuan kerja.
- **Pengawasan teknis**, yakni memantau pembangunan sarana prasarana mitigasi seperti tanggul, drainase, dan kanal agar sesuai standar teknis.
- **Pengawasan partisipatif**, yaitu melibatkan masyarakat dalam pelaporan potensi risiko, pemantauan pembangunan, serta pelaksanaan edukasi dan pelatihan kebencanaan.
- **Pengawasan keuangan**, yakni mengaudit penggunaan dana penanggulangan bencana dan belanja rutin yang berkaitan dengan program mitigasi.

Secara konseptual, pengawasan ini juga merupakan implementasi dari prinsip **checks and balances** dalam tata kelola pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki posisi ganda sebagai **pelaksana program sekaligus pengawas pelaksanaan** oleh perangkat di bawahnya, termasuk kepala desa, tim pelaksana teknis, dan mitra kerja dari unsur masyarakat sipil.

Dengan menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, pemerintah daerah dapat **mengurangi risiko kegagalan mitigasi, mencegah terjadinya penyimpangan anggaran, dan meningkatkan kepercayaan publik** terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana secara keseluruhan.⁴²

2.2. Proses Penanggulangan Bencana

⁴¹ Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 55 ayat (1).

⁴² Sihombing, R. M., & Harahap, T. D. 2022. *Pengawasan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana Banjir: Studi pada Kabupaten Deli Serdang*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, 9(1), hlm.12–24

a. Teori

Proses penanggulangan bencana secara hukum melibatkan serangkaian tindakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah, mengurangi risiko, dan pemulihan dari dampak bencana. Terkait penanggulangan bencana, Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana, Mengatur lebih rinci mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Teori siklus bencana (disaster management cycle) yang dikembangkan oleh **Haddow dan Bullock**. Dalam model ini, penanggulangan bencana dipandang sebagai proses yang terus berulang dan saling berkelanjutan antar fase.⁴³ Mitigasi berfokus pada upaya sebelum bencana untuk mengurangi potensi dampak, sementara fase tanggap darurat bertujuan untuk menyelamatkan jiwa dan harta benda secara cepat. Kesiapsiagaan melibatkan pelatihan, perencanaan, dan sistem peringatan dini, sedangkan fase rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan pasca bencana untuk memulihkan kondisi fisik dan sosial masyarakat. Mitigasi berfokus pada upaya sebelum bencana untuk mengurangi potensi dampak, sementara fase tanggap darurat bertujuan untuk menyelamatkan jiwa dan harta benda secara cepat. Kesiapsiagaan melibatkan pelatihan, perencanaan, dan sistem peringatan dini, sedangkan fase rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan pasca bencana untuk memulihkan kondisi fisik dan sosial masyarakat.⁴⁴

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memberikan kerangka normatif mengenai peran pemerintah dan masyarakat dalam setiap tahap tersebut. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab penuh untuk menyusun rencana kontinjensi dan program penanggulangan bencana berbasis risiko, sebagaimana diatur dalam **Pasal 6 dan Pasal 8 UU No. 24 Tahun 2007**.⁴⁵ Teori ini memperkuat prinsip bahwa penanggulangan bencana bukan hanya tanggung jawab teknis, tetapi merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabel.

b. Norma atau Konsep

Proses penanggulangan bencana, menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, meliputi tahapan pra-bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Setiap tahapan memiliki kegiatan dan prinsip yang berbeda, namun tujuannya sama, yaitu mengurangi dampak bencana dan pemulihan kondisi masyarakat. Konsep ini mencerminkan pendekatan komprehensif dan berkelanjutan yang menekankan bahwa negara, melalui pemerintah pusat dan daerah, wajib menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat terdampak bencana

⁴³ Haddow, George D., Jane A. Bullock, and Damon P. Coppola. *Introduction to Emergency Management*. 5th ed. Burlington: Butterworth-Heinemann, 2014, hlm. 6–9

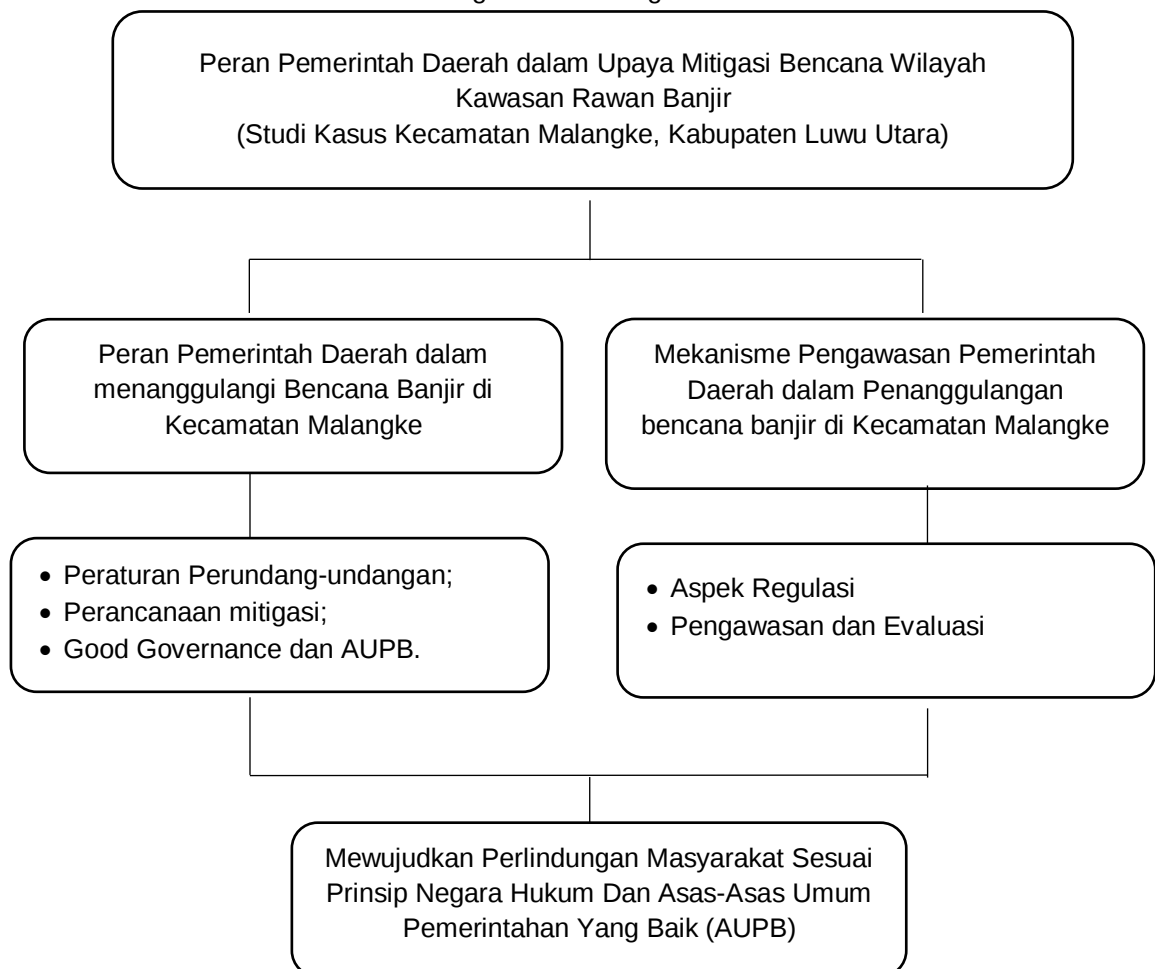
⁴⁴ Wisner, Ben et al. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd ed. London: Routledge, 2004, hlm. 45–48.

⁴⁵ Republik Indonesia. **Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66

secara proporsional dan adil. Norma tersebut juga menegaskan perlunya koordinasi antar sektor dan partisipasi masyarakat sebagai bagian integral dari sistem penanggulangan bencana.⁴⁶

F. Karangka Pikir

Bagan 1.1. Kerangka Pikir



⁴⁶ BNPB, *Perka BNPB No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana*, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2008, hlm. 5–6.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan pendekatan penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Tipe penelitian hukum normatif sering juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal, dimana penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga penelitian ini berkaitan erat dengan studi kepustakaan (*library research*).⁴⁷

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan dan Pendekatan Kasus. Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji berbagai regulasi terkait, seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, untuk melihat sejauh mana ketentuan hukum memberikan kerangka tugas dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam mitigasi bencana. Pendekatan kasus merupakan salah satu pendekatan dalam penelitian yang digunakan untuk menelaah dan memahami secara mendalam terhadap suatu objek, peristiwa, atau kebijakan tertentu yang terjadi di lokasi atau subjek tertentu. Dalam pendekatan ini, peneliti tidak hanya melihat fenomena secara umum, tetapi juga menggali fakta-fakta khususnya dari suatu kasus nyata yang relevan dengan topik penelitian. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk memperoleh gambaran yang komprehensif, holistik, dan kontekstual terhadap permasalahan yang dikaji. Pendekatan kasus sangat tepat digunakan dalam penelitian hukum, terutama hukum administrasi negara, karena dapat menunjukkan bagaimana hukum atau kebijakan diterapkan secara nyata di lapangan serta bagaimana respon pemerintah dalam menangani suatu persoalan administrasi atau pelayanan publik di daerah tertentu. ketika meneliti tentang peran pemerintah daerah dalam mitigasi bencana, pendekatan kasus membantu peneliti mengamati sejauh mana kebijakan tersebut dijalankan dan apa saja hambatan yang dihadapi secara konkret di wilayah yang diteliti.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Dalam memecahkan masalah hukum pada penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa sumber penelitian untuk dijadikan sebagai bahan pendukung, diantaranya adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang digunakan oleh peneliti adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana;

⁴⁷ Irwansyah, 2020, *penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulis Artikel Edisi Revisi*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, Hlm. 98.

- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- d) Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Utara Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana;
- e) Peraturan Bupati Kabupaten Luwu Utara Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah publikasi hukum meliputi buku teks, jurnal hukum, berita, artikel terkait tentang Bencana Banjir di Kecamatan Malangke Kabupaten Luwu Utara.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang diterapkan dalam penelitian ini yaitu kepustakaan. Teknik ini diterapkan dengan cara membaca, menelaah, serta mencatat untuk membuat ulasan bahan-bahan pustaka, dan penelusuran melalui internet yang berkaitan dengan topic penelitian.

D. Analisi Bahan Hukum

Bahan Hukum yang dikumpulkan oleh peneliti diinventarisasi, kemudian dikaji serta dianalisis secara komprehensif oleh peneliti, sehingga menghasilkan penelitian yang berdasarkan pada bahan hukum primer dan sekunder. Hal tersebut dilakukan demi mencapai rumusan argumentasi dalam menjawab permasalahan hukum yang dibahas dalam penelitian ini.