

POLITIK HUKUM HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENANGGULANGAN BENCANA

Murti Ayu Hapsari*, Suswoto Suswoto**, Nita Ariyani**
Universitas Janabadra Yogyakarta

Abstract

The 1945 Constitution of Republic of Indonesia states that it is mandatory for government to ensure all of citizen life and well-being in any conditions and to protect them. This mandate take its concrete form by constructing the relevant National Development Plan. The government responsibility in disaster management is in the hands of central and local government—it is supposedly in well-planned and integrated manner. However, in reality, there is still a lot of overlapping authority and bureaucracy from both the central and local or regional governments in disaster management. The harmonization is needed between the central and regional governments, with the basis of granting the widest possible autonomy within the framework of a unitary state. The purpose of this research is to identify the central and regional relationship arrangements in disaster management in the prevailing regulations and to identify steps that must be taken to realize the harmonization of regulation arrangement between the central government and the regions in disaster management. This research is a normative juridical research and uses a basic, systematic approach and the law synchronization approach. From this paper, it is found that the legal politics of central and regional relations in the planning document have been designed to always be synchronous and consistent and have a high level of harmonization, but in the implementation stage it still needs to be reviewed because there are still disharmony caused by the lack of involvement of local governments as partners and communication between the central government and the local government.

Keywords: *disaster management, law of politics, central-regional government.*

Abstrak

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa. Sebagai Implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan hal tersebut berserta dengan hak-hak dasar yang melekat. Dinyatakan bahwa dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggungjawab pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah—dilaksanakan secara terencana dan terpadu. Namun ketika ditilik dalam prakteknya masih banyak tumpang tindih kewenangan

* Alamat korespondensi: murtiayu@janabadra.ac.id

** Alamat korespondensi: suswoto@janabadra.ac.id

** Alamat korespondensi: nita_ariyani@janabadra.ac.id

serta birokrasi baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana. Dibutuhkan harmonisasi antara pemerintah pusat dan daerah, dengan dasar pemberian otonomi seluas-luasnya dalam kerangka negara kesatuan. Tujuan penelitian adalah untuk mengidentifikasi pengaturan hubungan pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengidentifikasi langkah yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan harmonisasi pengaturan antara pusat dan daerah dalam hal penanggulangan bencana. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan asas, sistematika, dan taraf sinkronisasi hukum. Disimpulkan bahwa politik hukum hubungan pusat dan daerah dalam dokumen perencanaan sudah didesain untuk selalu sinkron dan konsisten serta memiliki tingkat harmonisasi yang tinggi, namun dalam tahap pelaksanaan masih perlu ditinjau ulang karena masih terdapat masalah disharmonisasi yang diakibatkan kurangnya pelibatan pemerintah daerah sebagai mitra dan komunikasi antar keduanya.

Kata Kunci: penanggulangan bencana, politik hukum, hubungan pusat daerah.

A. Latar Belakang Masalah

Bencana yang melanda dalam suatu negara dapat berdampak besar di segala sektor mulai dari sektor perekonomian hingga politik. Kewajiban pemerintah serta peran aktifnya sangat menjadi faktor penentu dalam penanggulangan bencana di suatu negara. Ditinjau dari segi konsep, kewajiban negara untuk melindungi serta menjamin kesejahteraan serta kelangsungan hidup (*well-being*) dari warga negaranya merupakan konsekuensi logis dari adanya konsep negara kesejahteraan serta negara hukum. “*Salus Populi Suprema Lex Esto*” atau “Keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi”, merupakan andagium yang telah ada senafas dengan salah satu tujuan negara Indonesia dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945; “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Lebih lanjut sebagai konsekuensi logis dari Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, maka dibentuklah pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional yang kemudian membentuk Daerah dan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Terhadap hal ini kemudian UUD NRI Tahun 1945 mengatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya—elemen penting dari hubungan pusat dan daerah adalah meratanya pembangunan serta mempercepat efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan¹ dan

¹ Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum 23(2). 2017. hlm 186-199. <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>

pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan² termasuk diantaranya dalam hal penanganan bencana. Ditinjau secara historis, telah ada beberapa kebijakan dan regulasi yang menjadi dasar dengan hubungan pusat dan daerah dari sebelum reformasi hingga sekarang, serta beragam model serta asas yang telah diterapkan³

Instrumen hukum yang ada, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana merumuskan bahwa dalam kaitannya dengan tanggungjawab penanggulangan keadaan darurat atau penanggulangan bencana, ditentukan bahwa pengawasan dan tanggungjawab terletak pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hakikat dari penanggulangan bencana merupakan suatu usaha untuk mengimplementasikan amanat-amanat dari tujuan negara untuk melaksanakan pembangunan nasional yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya. Apabila ditarik benang merah dari keseluruhan narasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa penanggulangan bencana merupakan upaya, kewajiban, dan tanggungjawab dari pemerintah, baik pemerintah pusat serta pemerintahan daerah sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan nasional dengan memperhatikan dan menekankan pada prinsip dan asas hak asasi manusia.

Namun dalam taraf normatif masih ditemukan disharmonisasi dalam penanggulangan bencana baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Kendala tersebut dikarenakan oleh karena sebelum telah ada peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang mengatur upaya penanggulangan bencana di sektor terkait yang membawa konsekuensi tanggungjawab sektoral baik di undang-undang sampai dengan peraturan daerah. Lebih lanjut ditemukan indikasi bahwa peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah yang berkaitan upaya penanggulangan bencana masih menunjukkan gejala tumpang tindih, konflik, inkonsistensi, serta multitafsir.⁴ Disharmoni peraturan perundang-undangan ini memicu adanya tumpang tindih baik dalam regulasi serta pelaksanaan. Pusat Penelitian Geoteknologi LIPI menyatakan bahwa penanggulangan bencana dilakukan dengan cukup masif, namun tidak terstruktur dan tidak sistematis.⁵ Permasalahan ini terjadi karena pembentukan peraturan perundang-undangan masih sangat didominasi perilaku ego sektoral.⁶

² Yusdianto Yusdianto, *Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) 2(3), 2015, hlm 483-504. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a4>

³ Dudung Abdullah, *Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Hukum Positum 1(1), 2016, hlm. 83-103. <https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>

⁴ Bayu Dwi Anggono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana*, Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 22(2), 2010, hlm. 373-390. <https://doi.org/10.22146/jmh.16232>.

⁵ LIPI, "Penanganan Bencana Masih Tumpang Tindih," last modified 2020, <http://lipi.go.id/berita/single/Penanganan-Bencana-Masih-Tumpang-Tindih/6763>.

⁶ Bayu Dwi Anggono, *Loc.cit*.

Kartika (2015) mengidentifikasi beberapa permasalahan utama terkait instrumen hukum penanganan bencana, antara lain 1) aspek kebijakan yang non-koheren dan non-komprehensif, 2) kerancuan penataan kelembagaan, 3) kurangnya sumber daya, 4) penegakan hukum yang masih kurang jelas, 5) adanya tumpang tindih dan kesenjangan koordinasi penanggulangan bencana.⁷

Masalah efisiensi dan akuntabilitas pemerintah pusat dan daerah dalam menjalankan kebijakan/program menjadi hambatan utama. Kebijakan dan peraturan yang tidak jelas, buruknya implementasi kebijakan di lapangan, tidak ada sinkronisasi dan koordinasi yang jelas antara kebijakan pusat dan daerah mengakibatkan sering muncul ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pengambil kebijakan sekaligus sebagai pelaksana kebijakan⁸. Selain itu juga ada hambatan seperti ketidakpahaman pemerintah lokal oleh karena menetapkan suatu aturan yang disusun di kondisi normal untuk dipaksakan pelaksanaannya di masa bencana⁹.

Fakta terungkap bahwa dalam penanganan bencana pandemi COVID-19 oleh pemerintah pusat dengan daerah belum tercipta suatu sinergitas, dan tidak jelasnya alur koordinasi antara keduanya. SK Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13A Tahun 2020 menimbulkan kerancuan karena istilah “Keadaan Tertentu Bencana” yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Kerancuan ini berpengaruh besar pada penanganan substansi dan teknis COVID-19 di lapangan, di mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah terlihat kebingungan dengan pola birokrasi atau koordinasi yang akan digunakan, terutama terkait pembagian kewenangan atau urusan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.¹⁰

Permasalahan ini jelas merugikan warga negara lebih jauh akibat ketidaksiapan pemerintah dan kerancuan yang terjadi baik dalam tingkat regulasi dan di tingkat pelaksanaan. Tidak menutup kemungkinan terjadinya *double victimization* akibat inkompetensi pemerintah dalam menangani bencana yang terjadi. Aspek tanggung jawab pemerintah juga dapat dilihat dari aspek hukum internasional; *draft articles on the responsibility of state for internationally wrongful acts* dari *International Law Commission*.

⁷ Shanti Dwi Kartika, *Politik Hukum Penanggulangan Bencana*, Jurnal Kajian Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi/P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, 20(4), 2015, hlm.329-342. [10.22212/kajian.v20i4.633](https://doi.org/10.22212/kajian.v20i4.633)

⁸ A Z Ramayanti, *Peran Desentralisasi Fiskal Dalam Manajemen Bencana Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan 22 (1), 2014, hlm. 39-46. <https://doi.org/10.14203/JEP.22.1.2014.53-60>

⁹ Heribertus Jaka Triyana, Wibowo, and Richo Andi, *Pelaksanaan Peraturan Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Api Merapi*, Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2011), Edisi Khusus, hlm.222-237. <https://doi.org/10.22146/jmh.16167>

¹⁰ PSHK, “Tata Kelola Tumpang Tindih Akibat Penanganan COVID-19 Lambat,” accessed November 20, 2020, <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-covid-19-lambat/>.

Pertanggungjawaban negara merupakan bentuk konkretisasi dari perlindungan HAM dalam masa pandemi. Hal tersebut merupakan prinsip dasar atas tuntutan terhadap negara atas tuntutan negara untuk menghormati, melindungi, memenuhi hak asasi setiap orang¹¹.

Hal ini juga tidak sesuai dengan prinsip pengarusutamaan HAM dalam penanganan bencana yang telah dirumuskan dalam Rencana Aksi Penanganan Bencana. Berdasarkan permasalahan ini penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian lebih jauh guna mengidentifikasi hubungan pusat dan daerah dalam bidang penanggulangan bencana untuk kemudian menemukan rumusan terkait langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mengharmonisasi pengaturan penanggulangan bencana antara pusat dengan daerah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan yang diangkat penulis adalah 1) Bagaimana politik hukum hubungan pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana?; dan 2) Apa langkah yang harus dilaksanakan agar terwujud harmonisasi pengaturan antara pusat dan daerah dalam bidang penanggulangan bencana?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, berdasarkan pendapat Soerjono Soekanto dirumuskan bahwa penelitian normatif adalah penelitian yang sifat dan ruang lingkup disiplin hukumnya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif¹² Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum kepustakaan, yang mana penelitian hukum ini menggunakan bahan pustaka sebagai data dasar yang dalam ilmu pengetahuan digolongkan sebagai data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier¹³

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini antara lain adalah: a) pendekatan terhadap asas-asas hukum, b) pendekatan terhadap sistematika hukum, serta c) pendekatan terhadap taraf sinkronisasi hukum.

Data relevan yang diperoleh dianalisis dan ditelaah secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Kesimpulan akan ditarik berdasarkan logika induktif yaitu berawal dari hal yang bersifat khusus (*premis minor*) menuju hal yang bersifat umum (*premis mayor*).

¹¹ Fradhana Putra Disantara, *TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MASA PANDEMI COVID-19*, *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 6(1), 2020, hlm. 48-60. <http://doi.org/10.33760/jch.v6i1.262> .

¹² Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 2-6.

¹³ *Ibid.*

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Politik Hukum Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanggulangan Bencana

Pengaturan mengenai penanggulangan bencana, secara eksplisit tidak dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun terdapat satu pasal yang dapat dikatakan terkait dengan penanganan bencana, yaitu Pasal 12 yang menyatakan bahwa Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya. Perumusan keadaan bahaya dalam pasal ini kemudian dielaborasi dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 23 Tahun 1959 yang kemudian disahkan menjadi undang-undang pada tahun 1961.

Perpu ini menyatakan bahwa Presiden selaku Panglima Tertinggi Angkatan Perang dapat menyatakan keadaan bahaya apabila dihadapkan dalam keadaan sebagai; 1) keamanan atau ketertiban umum NKRI terancam oleh pemberontakan atau akibat bencana alam, 2) timbul perang atau bahaya perang, atau 3) hidup negara dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus yang membahayakan negara¹⁴. Berdasarkan rumusan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal ini lebih merujuk pada keadaan yang menuntut peran Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang seperti keadaan perang dan pemberontakan, lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa perumusan bencana dalam ketentuan ini juga dikhususkan pada bencana alam. Kedua ketentuan ini (Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan Perpu No 23 Tahun 1959) kemudian dijadikan dasar atau rujukan utama dalam penerapan hukum tata negara darurat. Selanjutnya akan dileborasikan lebih jauh terkait pengaturan hubungan pusat daerah dalam penanganan bencana dalam beberapa produk perundangan-undangan, antara lain adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dan akan ditilik pula politik hukum penanganan bencana secara garis besar berdasarkan dokumen perencanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 beserta turunannya yang paling mutakhir yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

a) Hubungan Pusat Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Paradigma baru dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 merumuskan adanya Urusan Pemerintahan yang terdiri atas

- a. urusan pemerintahan absolut,
- b. urusan pemerintahan konkuren, dan
- c. urusan pemerintahan umum.¹⁵

¹⁴ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957

¹⁵ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Garis besar hubungan pemerintah pusat dan daerah, dalam hal ini terkait dengan penanganan bencana, terletak pada kewenangan konkuren.¹⁶ Urusan Pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota.¹⁷ Berdasarkan Lampiran Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Pembagian Urusan yang kaitannya dengan penanggulangan bencana adalah sebagai berikut:

No	Nama Bidang	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Kabupaten/kota
1	Ketenteraman dan Ketertiban Umum	Penanggulangan Bencana Nasional	Penanggulangan bencana provinsi	Penanggulangan bencana kabupaten/kota
2	Sosial	Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma korban bencana nasional dan Pembuatan model pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana	Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma korban bencana provinsi	Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana kabupaten/kota dan penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana kabupaten/kota
3	Kearsipan	Perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana skala nasional	Perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana skala provinsi	Perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana skala kabupaten/kota
4	Pertanian	Pengendalian dan penanggulangan	Pengendalian dan penanggulangan	Pengendalian dan penanggulangan

¹⁶ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

		gan bencana pertanian nasional	gan bencana pertanian provinsi	gan bencana pertanian kabupaten/kota
--	--	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------------

Tabel 1.

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan Lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah

b) Hubungan Pusat-Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Pengaturan terkait penanggulangan bencana yang lebih spesifik dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana). Bencana yang dimaksud dikategorikan dalam berbagai macam jenis seperti bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial—definisi dan ruang lingkup masing-masing dijelaskan dalam undang-undang terkait. Pasal 5 secara spesifik merumuskan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.¹⁸ Dalam hal ini perbedaan tanggung jawab dan wewenang keduanya terletak pada *scope* kebijakan—yang mana Pemerintah Daerah secara spesifik dirumuskan untuk menanggulangi bencana di daerahnya sendiri, sedangkan Pemerintah Pusat, selain berwenang untuk menetapkan status tingkatan bencana, lebih bertanggungjawab dalam merumuskan kebijakan berskala nasional yang notabene harus selaras dengan kebijakan pembangunan nasional.¹⁹

UU No. 24 Tahun 2007 merumuskan dalam hal ini penanggulangan bencana oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mencakup beberapa aspek, antara lain aspek kebijakan mencakup:

a. Perumusan kebijakan

Dalam hal ini perumusan kebijakan disusun selaras dengan kebijakan pembangunan nasional—yang mana memasukkan unsur kebijakan penanggulangan bencana. Perumusan kebijakan termasuk penetapan status dan tingkatan bencana nasional, termasuk diantaranya penentuan kebijakan kerjasama dengan negara lain, atau pihak internasional lain ataupun dengan daerah lain. Faktor lain dalam perumusan kebijakan juga memperhatikan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam serta pengendalian pengumpulan penyalur uang atau barang berskala nasional/berskala provinsi, kabupaten/kota.²⁰

¹⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

¹⁹ Pasal 6-9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²⁰ Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

b. Penetapan status dan tingkat bencana

Penetapan status dibagi menjadi dua tingkat yaitu bencana nasional dan bencana daerah, indikator yang membedakan keduanya meliputi beberapa hal yaitu; 1) jumlah korban, 2) kerugian harta benda, 3) kerusakan prasarana dan sarana, 4) cakupan luas wilayah yang terkena bencana, 5) dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

c. Tanggung jawab Pemerintah secara Umum

Pelaksanaan tanggungjawab pemerintah meliputi pengurangan risiko bencana sampai dengan pemulihan kondisi dari dampak bencana. Berdasarkan Pasal 6 dan Pasal 8 UU No. 24 Tahun 2007 aspek tanggung jawab juga mencakup perlindungan masyarakat dari dampak bencana sampai dengan penjaminan pemenuhan hak masyarakat dengan memperhatikan asas keadilan. Indikator lain yang diperhatikan adalah pengalokasian anggaran penanggulangan bencana baik dalam APBN/APBD serta pengalokasian anggaran dalam bentuk dana siap pakai.²¹

Bentuk tanggung jawab Pemerintah Pusat diwujudkan dengan membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sedangkan di tingkat daerah dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Secara umum BNPB bertugas sebagai unsur pengarah penanggulangan bencana dan unsur sebagai pelaksana penanggulangan bencana. Sebagai pengarah penanggulangan bencana, BNPB memiliki fungsi untuk merumuskan konsep kebijakan hingga melakukan evaluasi dalam penanggulangan bencana.²² Sedangkan sebagai unsur pelaksana memiliki fungsi tugas secara integrasi yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.²³ Badan Penanggulangan Bencana Daerah secara konsep memiliki unsur yang sama dengan BNPB namun berada di tingkat daerah, yaitu di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota.²⁴

Ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang No 24 Tahun 2007 secara garis besar mengatur bahwa baik Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah melaksanakan penanggulangan bencana sesuai dengan kewenangan masing-masing²⁵ sesuai dengan dokumen perencanaan penanggulangan bencana.²⁶ Sesuai dengan ketentuan ini, secara berkala disusun dokumen resmi Rencana Nasional

²¹ Pasal 6 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²² Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²³ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²⁴ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²⁵ Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²⁶ Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Penanggulangan Bencana untuk skala nasional, dan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah untuk skala daerah.

Tujuan utama dari dokumen ini dirumuskan secara jelas salah satunya adalah untuk terlaksananya mekanisme dan sistem akuntabilitas dan transparansi serta tata kelola penanggulangan bencana di tingkat pusat dan daerah yang dalam hal ini mencakup sinkronisasi kebijakan vertikal (pusat dan daerah)²⁷

c) Hubungan Pusat-Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Poin penting substansi dalam peraturan ini adalah dapat diidentifikasinya politik hukum Indonesia dalam hal penanggulangan bencana, dalam hal ini juga dapat diidentifikasi pula prioritas-prioritas yang dikedepankan Pemerintah dalam penanggulangan bencana di negara ini. Dalam hal ini beberapa bidang yang terkait erat dengan potensi bencana yang menjadi titik berat pemerintah dalam dokumen perencanaan ini adalah sebagai berikut:

a) Wilayah dan Tata Ruang

Adanya kekhawatiran yang muncul akibat pembangunan yang dilakukan tidak berdasarkan rencana tata ruang wilayah dan daya dukung lingkungan, dan kerentanan wilayah tersebut dengan bencana alam. Pelanggaran terhadap hal-hal krusial ini menimbulkan resiko besar terjadinya bencana alam. Belum lagi adanya pelanggaran dalam pemanfaatan ruang antarsektor yang nantinya akan menimbulkan permasalahan antar daerah.²⁸

b) Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama

Potensi terjadinya bencana sosial akibat rendahnya kualitas hidup perempuan dan anak, yang ditandai dengan rendahnya indeks pembangunan gender (IPG) dan tingginya tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi terhadap perempuan dan anak. Permasalahan lain yang memicu bencana sosial adalah perihal kesejahteraan secara umum oleh karena minimnya akses masyarakat terhadap sumber daya—artinya tidak ada keadilan secara sosial ekonomi (demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi). Hal ini akan mengundang adanya disparitas sosial ekonomi masyarakat dan terjadinya bencana sosial.²⁹

c) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

²⁷ BNPB, *RENCANA NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA 2015-2019* (Jakarta: BNPB, 2014), <https://bnpb.go.id/documents/buku-renas-pb.pdf>.

²⁸ Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 18.

²⁹ Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 22-23

Direncanakan adanya suatu sistem guna mengantisipasi dan menanggulangi bencana alam, dalam hal ini yang perlu ditingkatkan adalah ketersediaan dan kualitas sumber daya, baik iptek maupun manusia, sarana dan prasarana, maupun dalam segi pembiayaan.³⁰

d) Mitigasi Bencana

Dalam perspektif pembangunan yang diarahkan dalam rangka mencapai masyarakat yang berkeadilan dan mandiri secara ekonomi termasuk diantaranya adalah memperhatikan masyarakat kurang mampu serta masyarakat di wilayah yang terpencil, tertinggal, dan di wilayah bencana. Sedangkan berdasarkan perspektif geografis dinyatakan bahwa perlu adanya kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan yang memberikan ruang untuk mengembangkan sistem deteksi dini serta sosialisasi dan diseminasi informasi secara dini terhadap ancaman kerawanan bencana alam kepada masyarakat—untuk itu diperlukan adanya identifikasi dan pemetaan daerah rawan bencana untuk antisipasi secara dini.³¹

d) Hubungan Pusat-Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024

Berdasarkan RPJPM Nasional 2020-2024 terdapat 7 Agenda Pembangunan yang merupakan jabaran dari Arahan Presiden untuk pembangunan, membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana, dan perubahan iklim merupakan salah satu penjabarannya.³² Upaya konkrit yang diwujudkan terkait penanggulangan bencana diantaranya adalah upaya mitigasi dan peningkatan kapasitas adaptif yang dilakukan melalui pembangunan infrastruktur hingga peningkatan SDM pemerintah daerah serta masyarakat melalui kegiatan-kegiatan penyuluhan, pelatihan, dan simulasi situasi bencana. Peningkatan regulasi terkait ketahanan terhadap bencana juga dimasukkan dalam sektor prioritas.³³ Selain itu juga direncanakan secara berkelanjutan; rencana penanggulangan bencana (RPB), penyusunan rencana kontingensi pembentukan desa tangguh bencana (destana), dan inisiasi program keluarga tangguh bencana (katana), penguatan sumber daya penanggulangan bencana, dan lain sebagainya.

³⁰ Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 9

³¹ Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 69-73.

³² Lampiran 1 Peraturan Presiden No 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, hlm. I.12

³³ Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 73

Lebih lanjut secara lebih spesifik dinyatakan pula bahwa UU No 23 Tahun 2014 telah memberikan implikasi kepada meningkatnya peran pemerintah daerah dalam urusan penanggulangan bencana. Dalam perencanaan ini dinyatakan bahwa dukungan anggaran untuk urusan peningkatan ketahanan bencana tingkat daerah akan ditingkatkan. Kerangka peraturan perundang-undangan terkait kelembagaan dan skema inovasi pembiayaan yang menasar pada kemampuan tata kelola resiko bencana akan dirumuskan. Pembentukan juga terkait dengan pembentukan prosedur serta sistem penanggulangan bencana daerah oleh karena ditemukan hanya sekitar 45% dari dokumen RPB Daerah yang disinkronisasikan dengan penyusunan RPJM Daerah.³⁴

e) Hubungan Pusat-Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Berdasarkan pengaturan ini terdapat upaya pengurangan risiko bencana yang dilakukan dengan melakukan penyusunan rencana aksi pengurangan risiko bencana, baik di tingkat pusat (nasional) maupun di tingkat daerah.³⁵ Penyusunan masing-masing dokumen tersebut dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu unsur yang meliputi unsur dari pemerintah, non pemerintah, masyarakat, dan dikoordinasikan dengan BNPB. Mekanisme yang sama juga dilakukan di daerah, dengan dikoordinasikan oleh BPBD. Penyusunan Rencana aksi daerah secara spesifik disusun dengan mengacu pada rencana aksi nasional.³⁶ Lebih lanjut seperti yang telah dibahas di poin sebelumnya, pascabencana.³⁷ Berdasarkan pengaturan dalam Perpres ini

f) Hubungan Pusat-Daerah dalam Penanggulangan Bencana dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044

Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB) Tahun 2020-2044 merupakan pedoman nasional dan acuan bagi kementerian/lembaga, TNI, Kapolri, beserta pemerintah daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana. RIPB tahun 2020-2044 juga berlaku sebagai bahan penyusunan perencanaan pembangunan nasional baik dalam RPJM Nasional maupun dalam RPJM Daerah.³⁸ Lebih

³⁴ Lampiran 1 Peraturan Presiden No 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, hlm. VII.19

³⁵ Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

³⁶ Pasal 8 ayat (3), (5), dan (6) Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

³⁷ Pasal 75 (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

³⁸ Pasal 1-3 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044

jauh pengaturan ini juga merumuskan bahwa RIPB Tahun 2020-2044 merupakan acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun dan menetapkan rencana penanggulangan bencana daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Tujuan utama dari dirumuskannya Perpres ini adalah untuk memperkuat kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan serta keterpaduan kelambagaan, sampai dengan terwujudnya penanganan bencana yang profesional, transparan, serta akuntabel. Keterpaduan serta sinkronisasi dengan pemerintah daerah sudah barang pasti merupakan suatu keharusan dalam perwujudan hal ini. Konkritisasi dari tujuan ini ditemukan dalam perumusan kebijakan peningkatan sinergi, yang salah satunya adalah peningkatan koordinasi serta kerjasama dengan beberapa pemangku kepentingan, salah satunya adalah pemerintah daerah.³⁹

2. Harmonisasi Pengaturan Antara Pusat dan Daerah Dalam Bidang Penanggulangan Bencana

Berdasarkan pemaparan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa penanganan bencana, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dirumuskan dalam tata kelola yang sinergis dan terdapat sinkronisasi. Hal ini dikembalikan lagi dengan hakikat otonomi daerah yang salah satunya adalah untuk mencapai kesejahteraan dan mewujudkan ketenteraman masyarakat.

Mengingat kondisi geografis Indonesia, bencana bukanlah merupakan sesuatu yang asing, namun kejadian yang dapat dikatakan berulang dalam kurun waktu yang tidak teralu lama tidak diimbangi dengan penanganan bencana yang baik dan profesional. Mekanisme yang ada dilakukan secara temporer dan tidak berkesinambungan. Hal ini disebabkan karena tiga permasalahan, meliputi 1) ketiadaan SOP yang jelas, 2) kurangnya koordinasi antara instansi yang menangani bencana, dan 3) pengembangan mitigasi bencana yang belum dilaksanakan secara maksimal⁴⁰. Lebih lanjut, dinyatakan bahwa belum adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bencana. Seperti contoh bencana yang berkaitan dengan kesehatan (Undang-Undang No.4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, atau bencana akibat konflik sosial (Undang-Undang No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial) termasuk diantaranya regulasi yang ada keterkaitannya dengan

³⁹ Lampiran Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044 hlm. 8

⁴⁰ Akhmad Aulawi, "Refleksi Pengelolaan Bencana Di Indonesia Antara Harapan Dan Realita (Suatu Analisis Yuridis)," last modified 2011, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-lingkungan/1095-refleksi-pengelolaan-bencana-di-indonesia-antara-harapan-dan-realita-suatu-analisis-yuridis.html>.

penanggulangan bencana seperti regulasi tata ruang, desa, perumahan, dan kawasan pemukiman, kesehatan, disabilitas, dan TNI⁴¹.

Ibnu Sina (2019) dalam risetnya menemukan bahwa potensi disharmonisasi regulasi merupakan persoalan “bawaan” dari negara hukum yang mengakibatkan apa yang disebut Richard Susskind sebagai *hyper regulations* atau obesitas hukum. Secara kuantitatif, pembentukan regulasi mulai dari pusat sampai dengan daerah sudah over regulated, menimbulkan tumpang tindih, disharmoni, konflik, multitafsir baik secara vertikal (hierarki) maupun secara horisontal. Dari segi pembentukan legislasi saja, disharmoni antara *policy making* dengan *regulatory making*⁴². Bahkan terjadi pembentukan regulasi di tingkat daerah di mana beberapa biro atau bagian hukum Sekretariat Daerah (SETDA) provinsi/kabupaten mengeluhkan rendahnya kemauan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk berkontribusi dalam substansi peraturan daerah yang akan dibentuk terkait sektornya. SKPD teknis seringkali lebih membebankan penyusunan substansi pada biro hukum dengan anggapan bahwa persoalan regulasi adalah urusan, tugas, dan fungsi pokok dari biro hukum, tanpa menyadari bahwa regulasi bersubstansikan kebijakan yang tentu substansinya lebih dikuasai oleh SKPD teknis terkait. Permasalahan juga terjadi di tingkat pusat oleh karena kurangnya pemahaman atas kebijakan dan regulasi. Proses harmonisasi seharusnya bukan hanya dilakukan dengan mengharmonisasikan pasal dalam rancangan undang-undang, namun yang terpenting adalah harmonisasi kebijakan dalam rancangan undang-undang dimaksud dengan kebijakan lain yang mungkin telah ada sebelumnya⁴³.

Lebih lanjut di tingkat perencanaan penanggulangan bencana, Sudibyakto dalam Didi Ahdi menyimpulkan bahwa penyebab lemahnya perencanaan disebabkan oleh rendahnya pemahaman birokrat daerah dan lebih menekankan pada penanggulangan bencana yang bersifat reaktif, bukan bersifat preventif dan belum berparadigma penuh terhadap mitigasi bencana⁴⁴. Indikasi permasalahan-permasalahan diatas menunjukkan kurangnya pemahaman penyelenggara pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah terhadap perbedaan dan hubungan antara kebijakan dan regulasi.

Lebih lanjut Shandra Lisy Wandasari menyimpulkan bahwa saat ini masih banyak cukup sinyal yang menegaskan bahwa persoalan

⁴¹ Muhammad Yasin, “Regulasi Penanggulangan Bencana Kurang Komprehensif, DPR Usulkan Undang-Undang Baru,” last modified 2020, accessed November 12, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f360b61bab05/regulasi-penanggulangan-bencana-kurang-komprehensif--dpr-usulkan-undang-undang-baru>.

⁴² Ibnu Sina Chandranegara, *Bentuk-Bentuk Perampangan Dan Harmonisasi Regulasi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 26(3), 2019, hlm 435-457, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Didi Ahdi, *Perencanaan Penanggulangan Bencana Melalui Pendekatan Manajemen Risiko*, Reformasi 5(1), 2015, hlm. 13-30. <https://doi.org/10.33366/rfr.v5i1.60>.

utama dalam penanggulangan bencana ada pada disiplin eksekusi (*discipline of execution*) peraturan perundang-undangan dan kualitas relasi institusional antar peraturan yang tersedia selain itu juga terdapat indikasi adanya upaya penanggulangan bencana yang masih menunjukkan gejala tumpang tindih, konflik, inkonsisten serta tidak sensitive terhadap upaya penanggulangan bencana⁴⁵.

Permasalahan menjadi pelik ketika, pada awal tahun 2020 terjadi pandemi global COVID-19. Ketidakharmonisan regulasi baik vertikal maupun horizontal, serta perbedaan paradigm antara pusat dan daerah menimbulkan ketidakpastian dalam implementasi penanggulangan bencana itu sendiri. Dapat dikatakan bahwa pandemi ini berhasil menguak betapa kurang harmonis, sistematis, dan tidak terorganisirnya pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia. Lebih lanjut diidentifikasi oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) bahwa penyebab lambatnya penanganan COVID-19 disebabkan oleh beberapa faktor berikut:

- a. Belum jelasnya status penanganan COVID-19
- b. Tidak jelasnya alur koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan
- c. Tidak efektifnya Gugus Tugas karena tumpang tindih dengan peran BNPB dalam penanganan.⁴⁶

Perbedaan prioritas atau mindset juga merupakan salah satu faktor penghambat penanganan. Perbedaan *mindset* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga dikemukakan oleh Gubernur DKI (Daerah Khusus Ibukota) Jakarta, dalam Webinar Desentralisasi dan Otonomi Daerah “Relasi Pusat dan Daerah dalam Mengatasi COVID-19. Dinyatakan bahwa *mindset* yang seharusnya ditanamkan adalah *mindset* pencegahan, dengan demikian tindakan pemerintah daerah yang “berseberangan” dengan kebijakan pemerintah pusat merupakan perwujudan langkah mendesak penanggulangan pandemi untuk kepentingan nasional. Dalam hal ini, penanganan pandemi COVID-19 tidak seharusnya menjadi ladang tarik-menarik kepentingan secara hierarkhis antara pemerintah pusat dan daerah. Dilihat dalam *scope* yang lebih besar, R Siti Zuhro, Peneliti LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), berpendapat bahwa secara garis besar pemerintah pusat perlu meluruskan kembali otonomi daerah dan desentralisasi. Birokrasi harus terjaga dan tidak boleh dijadikan lahan tarik-menarik kepentingan. Pihak yang memimpin birokrasi harus taat pada etika pemerintahan dan profesional dalam

⁴⁵ Shanti Dwi Kartika, *Loc.cit.*

⁴⁶ PSHK, “Tata Kelola Tumpang Tindih Akibat Penanganan COVID-19 Lambat.”, <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-covid-19-lambat/>, accessed on 23 November 2020

menjalankan tugasnya sehingga konflik antartingkatan pemerintahan tidak perlu terjadi.⁴⁷

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menganut rezim prinsip otonomi seluas-luasnya. Prinsip otonomi yang seluas-luasnya memiliki artian bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang telah diatur. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah dan memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat⁴⁸.

Prinsip ini merupakan embrio lahirnya sifat kontinum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian terbuka ruang pelaksanaan desentralisasi dengan keberagaman, namun Pusat tetap menjalankan kewenangan sentralisasi melalui urusan yang tidak dapat diserahkan ke daerah⁴⁹. Penanggulangan bencana dapat dilaksanakan dengan memaksimalkan peran pemerintah daerah di dalamnya, sesuai dengan hakikat pemberian otonomi seluas-luasnya bagi daerah; yaitu untuk dapat memberikan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sekaligus untuk memberikan keamanan, ketenteraman, dan hak-hak warganya.

Menindaklanjuti penanggulangan bencana yang membutuhkan langkah yang tepat dan nyata, maka pemerintah dapat mengambil kebijakan dengan diskresi dan memberikan langkah konkrit dalam upaya penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan⁵⁰. Kondisi darurat bencana harus diatasi dengan adanya terobosan, salah satunya dengan diskresi secara bertanggungjawab untuk kemanfaatan yang lebih luas yakni melindungi dan menyelamatkan warga negara⁵¹. Tentu saja diskresi yang diambil harus sesuai dengan tujuan diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), berdasarkan alasan yang objektif, serta tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilaksanakan

⁴⁷ LIPI, "Penanganan Bencana Masih Tumpang Tindih", <http://lipi.go.id/berita/single/PenangananBencana-Masih-Tumpang-Tindih/6763>, diakses tanggal 17 Mei 2021

⁴⁸ Hera Fauziah, *Aktualisasi Asas Otonomi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tantang Otonomi Daerah*, JOM Fakultas Hukum, 3(2), 2016, hlm. 1-14.

⁴⁹ LIPI, "Webinar Desentralisasi Dan Otonomi Daerah "Relasi Pusat Dan Daerah Dalam Mengatasi COVID-19," <http://politik.lipi.go.id/kegiatan/tahun-2020/1377-webinar-desentralisasi-dan-otonomi-daerah-relasi-pusat-dan-daerah-dalam-mengatasi-covid-1>, accessed November 30, 2020.

⁵⁰ Sabarudin Hulu, "Diskresi Untuk Solusi Penanggulangan Covid-19." <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--diskresi-untuk-solusi-penanggulangan-covid-19>, accessed on December 2020

⁵¹ Fahmi Ramadhan Firdaus and Anna Erliyana, *Perlindungan Kebijakan Diskresi Dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2020*, PALAR (Pakuan Law Review) 6 (2), 2020, hlm. 43-65 . [10.33751/palar.v6i2.2128](https://doi.org/10.33751/palar.v6i2.2128)

dengan iktikad baik. Pemerintah memiliki diskresi dalam artian memiliki kekuasaan bertindak dalam menghadapi persoalan yang mendesak dikarenakan aturan belum ada, aturan tidak jelas atau memberikan pilihan, dan suatu keadaan yang mengibatiskan keadaan stagnan, termasuk jika dihadapkan pada kondisi bencana⁵².

Perencanaan pembangunan yang sinkron dan koheren dapat dicapai dengan beberapa langkah berikut; 1) perumus dan pelaksana kegiatan di pusat harus konsekuen yang mana sesuai dengan tingkat pemerintahannya, 2) pemerintah pusat perlu menjalin komunikasi yang baik dengan pemerintah daerah sebagai mitra pembangunan, 3) penyediaan ruang untuk menampung aspirasi rakyat dan pemda oleh pemerintah pusat, 4) pencapaian tujuan pembangunan nasional yang diperlukan keterlibatan dari pemerintah daerah⁵³. Ditilik dari sejarah otonomi daerah di negeri ini yang mengalami perubahan yang signifikan mulai dari Orde Lama hingga Era Reformasi, Sunaryati Hartono dalam Muhammad Ridwansyah mengatakan untuk mewujudkan Pasal 18 terjadi suatu tarik menarik dalam kehidupan negara, dan tarik menarik ini tidak perlu dihilangkan oleh karena merupakan sejarah hukum dalam bernegara dan pemerintahan⁵⁴.

Pendekatan di luar normatif hukum agaknya juga dapat dijadikan salah satu jalan keluar dalam memberikan solusi dari permasalahan penanggulangan bencana. Anwar Sadat mengemukakan pentingnya untuk mendobrak keterbatasan pengelolaan hubungan berbasis hierarkhis dan legal dalam konteks penanggulangan bencana yang kompleks. Dalam hal ini pola hubungan antar lapis pemerintahan (*intergovernmental networks*) dapat dijadikan salah satu alternatif untuk keluar dari keterbatasan mengelola hubungan berbasis legal formal dan hierarkhis⁵⁵. *Intergovernmental networks* yang baik akan berdampak baik secara umum pada penyelenggaraan pemerintahan, antara lain adalah mendukung sinergitas antar daerah, dan menjadi forum problem solving penciptaan *opportunity structure*. dalam *intergovernmental networks* ini pula terjadi proses saling memahami dan mengetahui satu sama lain untuk kemudian dapat

⁵² Ishviati Joenaini Koenti, "Diskresi Dalam Penanggulangan Bencana Di DIY Dengan Paradigma Kontinjensi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 22(3), 2016, hlm. 461-485. [10.20885/iustum.vol23.iss3.art6](https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss3.art6)

⁵³ Ari Purwadi, *HARMONISASI PENGATURAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH ERA OTONOMI DAERAH*, Perspektif 18 (2), 2013, hlm 86-96. <http://dx.doi.org/10.30742/perspektif.v18i2.117>

⁵⁴ Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Jurnal Konstitusi* 14(4), 2017, hlm. 838-858 <https://doi.org/10.31078/jk1447>

⁵⁵ Anwar Sadat, "Intergovernmental Dalam Penanganan Bencana Alam Di Pemerintahan Daerah," *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan* 2(1), 2019, hlm 66-81. <https://doi.org/10.35326/kybernan.v4i1.312>

mengidentifikasi masalah bersama-sama dan mengatasi masalah tersebut⁵⁶

E. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebencanaan dalam perspektif politik hukum, telah dirancang agar adanya harmonisasi, sinkronisasi, dan sinergis antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana. Hal ini dapat diidentifikasi mulai dari dokumen RPJP Nasional hingga RPIB Nasional. Beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan kebencanaan telah merumuskan pula tentang pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mulai dari penentuan level bencana hingga sub-urusan masing-masing.

Permasalahan disharmonisasi pemerintah pusat dan daerah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain perbedaan paradigma dan prioritas antara pusat dan daerah serta minimnya komunikasi antar keduanya. Langkah utama untuk mencapai harmonisasi dan sinkronisasi dalam penanggulangan bencana adalah dengan meningkatkan koordinasi serta komunikasi, di pembicaraan tingkat yuridis normatif, perlu adanya mekanisme penyalarsan dokumen rencana penanggulangan bencana baik tingkat pusat dan tingkat daerah disertai dengan konsekuensi yang mengikutinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. 8th ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.

Jurnal

Abdullah, Dudung. "Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Positum*, Vol 1, No.1, 2016.

Ahdi, Didi. "Perencanaan Penanggulangan Bencana Melalui Pendekatan Manajemen Risiko." *Reformasi* Vol 5, No. 1. 2015.

Anggono, Bayu Dwi. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* Vol 22, No.2, 2010.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Bentuk-Bentuk Perampingan Dan Harmonisasi Regulasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol 26, No.3. 2019.

Disantara, Fradhana Putra. "TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MASA PANDEMI COVID-19." *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* Vol 6, No. 1, 2020.

Fauziah, Hera. "Aktualisasi Asas Otonomi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tantang Otonomi Daerah." *JOM Fakultas Hukum* Vol.3, No.2, 2016.

Firdaus, Fahmi Ramadhan, and Anna Erliyana. "Perlindungan Kebijakan Diskresi Dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor. 2 Tahun

⁵⁶ *Ibid.*

- 2020.” *PALAR (Pakuan Law Review)* Vol.6, No. 2, 2020.
- Kartika, Shanti Dwi. “Politik Hukum Penanggulangan Bencana.” *Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi/P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI* Vol. 20. No.4, 2015.
- Koenti, Ishviati Joenaini. “Diskresi Dalam Penanggulangan Bencana Di DIY Dengan Paradigma Kontinjensi.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. Vol 22, No.3, 2016.
- Nur Wijayanti, Septi. “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.” *Jurnal Media Hukum* Vol. 23, No. 2, 2017.
- Purwadi, Ari. “HARMONISASI PENGATURAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH ERA OTONOMI DAERAH.” *Perspektif*, Vol.18, No.2, 2013.
- Ramayanti, A Z. “Peran Desentralisasi Fiskal Dalam Manajemen Bencana Di Indonesia.” *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan* Vol. 22, No. 1. 2014.
- Ridwansyah, Muhammad. “Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Konstitusi* Vol. 14, No. 4, 2017.
- Sadat, Anwar. “Intergovernmental Dalam Penanganan Bencana Alam Di Pemerintahan Daerah.” *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*. Vol.2, No.1, 2019.
- Triyana, Heribertus Jaka, Wibowo, and Richo Andi. “Pelaksanaan Peraturan Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Gunung Api Merapi.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Edisi Khusus, 2011.
- Yusdianto, Yusdianto. “Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, Vol.2, No.3, 2015.

Internet

- Akhmad Aulawi. “Refleksi Pengelolaan Bencana Di Indonesia Antara Harapan Dan Realita (Suatu Analisis Yuridis).” Last modified 2011. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-lingkungan/1095-refleksi-pengelolaan-bencana-di-indonesia-antara-harapan-dan-realita-suatu-analisis-yuridis.html>.
- BNPB. *RENCANA NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA 2015-2019*. Jakarta: BNPB, 2014. <https://bnpb.go.id/documents/buku-renas-pb.pdf>.
- Eko Yulianto. “Penanganan Bencana Masih Tumpang Tindih.” Last modified 2012. Accessed January 3, 2021. <http://lipi.go.id/berita/single/Penanganan-Bencana-Masih-Tumpang-Tindih/6763>.
- Hulu, Sabarudin. “Diskresi Untuk Solusi Penanggulangan Covid-19.” Last modified 2020. Accessed March 3, 2021. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--diskresi-untuk-solusi-penanggulangan-covid-19>.
- LIPI. “Penanganan Bencana Masih Tumpang Tindih.” Last modified 2020. <http://lipi.go.id/berita/single/Penanganan-Bencana-Masih-Tumpang->

Tindih/6763.

———. “Webinar Desentralisasi Dan Otonomi Daerah “Relasi Pusat Dan Daerah Dalam Mengatasi COVID-19.” Last modified 2020. Accessed November 30, 2020. <http://politik.lipi.go.id/kegiatan/tahun-2020/1377-webinar-desentralisasi-dan-otonomi-daerah-relasi-pusat-dan-daerah-dalam-mengatasi-covid-1>.

PSHK. “Tata Kelola Tumpang Tindih Akibat Penanganan COVID-19 Lambat.” Accessed November 20, 2020. <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-covid-19-lambat/>,

Yasin, Muhammad. “Regulasi Penanggulangan Bencana Kurang Komprehensif, DPR Usulkan Undang-Undang Baru.” Last modified 2020. Accessed November 12, 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f360b61bab05/regulasi-penanggulangan-bencana-kurang-komprehensif--dpr-usulkan-undang-undang-baru>.

Zayanti Mandasari. “Tarik Menarik Penanganan COVID-19.” Last modified 2020. Accessed November 30, 2020. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-penanganan-covid-19>,.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1959

Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957.

Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Peraturan Presiden No 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044