

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu tujuan Negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sehubungan dengan itu maka Negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada rakyat Indonesia melalui lembaga pemerintah yang diberi tugas dan tanggung jawab. Tanggung jawab tersebut diwujudkan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana).

Penanggulangan bencana di Indonesia sendiri sangat penting hal ini karena Indonesia merupakan negara yang memiliki resiko bencana tinggi. Sehingga pada urusan pemerintahan, penanggulangan bencana masuk dalam urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar. Dimana secara geografis, Indonesia terletak di Cincin Api Pasifik, pertemuan lempeng tektonik yang aktif. Cincin api pasifik adalah area berbentuk tapal kuda yang mengelilingi Samudra pasifik. Di area ini terdapat banyak gunung berapi dan patahan lempeng tektonik yang menjadi sumber gempa bumi dan tsunami. Wilayah Indonesia terletak dikelilingi pertemuan tiga lempeng tektonik utama yaitu lempeng Indo-Australia, Lempeng Eurasia dan Lempeng Pasifik.

Undang-Undang Penanggulangan Bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana maka, Undang-Undang Penanggulangan Bencana mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan

penanggulangan bencana yang merupakan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah sesuai pasal 5 Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Dimana tanggung jawab tersebut meliputi (pasal 6 UU Penanggulangan Bencana) :

1. Pengurangan resiko bencana dan pemaduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
4. Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
5. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;
6. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
7. Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Unsur kelembagaan yang berkaitan erat dengan penanggulangan bencana di Indonesia adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), kelembagaan BNPB diturunkan pada tingkat daerah untuk penanggulangan bencana dalam skala lokal pada tingkat provinsi dan walikota yang di sebut Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Kelembagaan dalam penanggulangan bencana pelaksanaanya bersifat terpadu dan mempunyai kewenangan koordinatif antara sektor dan daerah.

Didalam ketentuan pasal 18 ayat 1 UU Penanggulangan Bencana pemerintah daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Dimana

dalam pasal 2 menyatakan bahwa pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat dibawah gubernur/setingkat eselon I b sedangkan pada tingkat kabupaten/kota setingkat dibawah bupati/walikota/setingkat eselon II. Dimana ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, fungsi, tugas dan struktur organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah diatur dengan Peraturan Daerah (pasal 25 UU Penanggulangan Bencana). Sedangkan peraturan pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Sehubungan dengan pasal tersebut diatas maka Pemerintah Daerah Provinsi Papua menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua.

Kondisi Provinsi Papua yang berada dalam bayang - bayang bencana alam (natural disaster) akibat gempa, tsunami, gelombang pasang, banjir ataupun tanah longsor, yang mengakibatkan frekuensi bencana cukup tinggi dengan cakupan yang luas, namun upaya mitigasi atau penanggulangan bencana di Provinsi Papua terbilang lemah. Indikasinya antara lain, belum ada perencanaan yang matang, sistem peringatan dini (early warning system) yang kurang memadai, serta minimnya infrastruktur tanggap bencana. Akibatnya, korban bencana di Provinsi Papua tergolong besar dibandingkan dengan daerah lain yang lebih maju dalam mitigasi bencana.

Kejadian bencana terkait hidrometeorologi antar lain adalah bencana banjir, gelombang ekstrim, kebakaran lahan dan hutan, kekeringan dan cuaca ekstrim. Sementara bencana terkait geologi yang sering terjadi adalah gempa bumi,

tsunami, letusan gunung berapi dan tanah longsor. Bencana hidrometeorologi dengan jumlah yang signifikan memberikan dampak terutama pada sektor ekonomi dan lingkungan, baik dampak langsung kejadian bencana maupun dampak tidak langsung. Untuk itu, penanggulangan bencana harus ditangani secara berkepanjangan (integral) dan holistik.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua dibentuk berdasarkan pasal 2 Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2010 yang mempunyai tugas pokok dan fungsi :

1. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana;
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
5. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Gubernur setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
6. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
7. Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
8. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan berjalannya waktu, dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan (penyelenggaraan pekan olahraga nasional / PON XX di Provinsi Papua), Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua di lebur (digabung) dengan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua berdasarkan Peraturan Gubernur Papua Nomor 36 Tahun 2019 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja dan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua. Konsekuensi dari penggabungan dua SKPD tersebut berdampak pada :

1. Struktur organisasi

Setelah Satuan Polisi Pamong dan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua di gabung dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua, BPBD mengalami perubahan struktur organisasi dimana pada saat berdiri sendiri BPBD terdiri dari sekretariat, 3 bidang (bidang pencegahan, kesiapsiagaan dan penanganan pengungsi, bidang logistik dan sarana prasarana dan bidang rehabilitasi dan rekonstruksi), dan 6 seksi (seksi pencegahan dan kesiapsiagaan, seksi penyelamatan, evakuasi dan penanganan pengungsi, seksi logistik, seksi sarana prasarana, seksi rehabilitasi dan seksi rekonstruksi). Namun setelah digabung BPBD hanya terdiri dari sekretariat, dengan 2 bidang (bidang pencegahan, kesiapsiagaan dan penanganan pengungsi dan bidang rehabilitasi rekonstruksi) dan tetap 6 seksi (seksi pencegahan dan kesiapsiagaan, seksi penyelamatan, evakuasi dan penanganan pengungsi, seksi logistik, seksi sarana prasarana, seksi rehabilitasi dan seksi rekonstruksi). Hal tersebut menyebabkan turunya tipe kelas SKPD Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua yang tadinya memiliki tipe b turun menjadi c.

## 2. Anggaran

Dari segi anggaran BPBD juga mengalami penurunan, waktu masih berdiri sendiri anggaran BPBD Provinsi Papua rata-rata tiap tahunnya sebesar Rp. 13.000.000.000,- dan pada saat kantor BPBD digabung dengan Satpol PP dari anggaran keseluruhan SKPD Rp. 61.472.666.994,- untuk anggaran penyelenggaraan penanggulangan bencana hanya mendapatkan Rp. 5.000.000.000,-. Dengan anggaran yang minim tersebut tidak bisa melaksanakan standar minimal pelayanan (SPM) nasional yang tinggi.

## 3. Tupoksi

Tupoksi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua adalah melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi. Sedangkan tupoksi Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua adalah menegakkan perda dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Satpol PP dan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua Juga harus melaksanakan 3 standar minimal pelayanan (SPM) sekaligus yaitu SPM trantib, SPM bencana dan SPM pemadam kebakaran yang menyebabkan penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak bisa berjalan dengan efektif.

## 4. Administrasi kepegawaian

Jumlah ASN BPBD Provinsi Papua pada saat berdiri sendiri adalah 66 dan pada saat bergabung dengan Satpol PP menjadi 427 (sudah termasuk dengan tenaga honorer). Dengan kondisi administrasi kepegawaian pada Satpol PP yang tidak teratur seperti data nominatif dan berkas-berkas kepegawaian yang tidak lengkap.

Dari segi pengelolaan usulan kenaikan pangkat juga mengalami penundaan satu periode yang harusnya tmt 1 april 2020 tertunda menjadi 1 oktober 2020 dikarenakan SK Pelimpahan yang terlambat terbit.

Pada tahun 2024 terjadi lagi perubahan nomenklatur di Provinsi Papua, salah satu perangkat daerah yang mengalami perubahan nomenklatur itu adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua yang kembali berdiri sendiri berdasarkan Peraturan Gubernur Papua Nomor 13 Tahun 2024 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua. Hal ini membuat angin segar buat insan BPBD itu sendiri sehingga dapat mewujudkan impian bisa menyelenggarakan penanggulangan bencana secara maksimal. Namun dampak dari pemisahan ini juga tetap ada dimana terdapat hambatan-hambatan sebagai dampak dari barunya peleburan BPBD Provinsi Papua, dampak tersebut salah satunya yaitu administrasi kepegawaian. Administrasi kepegawaian yang dimaksud adalah :

#### 1. Kepangkatan

Periode usulan kenaikan pangkat Pegawai Negari Sipil periode 1 april 2024 tertunda kenaikannya ke periode juni 2024 dikarenakan waktu berlakunya SK Pelimpahan kantor BPBD Provinsi Papua mulai berlaku 1 maret 2024.

#### 2. Status Penempatan

Pada saat kantor BPBD bergabung dengan Satpol PP semua ASN nya juga ikut bergabung contohnya PNS yang berada di sekretariat Satpol PP bergabung dengan PNS yang berada di sekretariat BPBD namun pada saat SKPD ini pisah semua PNS sekretariat BPBD ditempatkan / dilimpahkan ke Satpol PP yang mengakibatkan ruangan sekretariat kosong sementara PNSnya

sudah menjalankan tugas rutin dari bulan Januari 2024. PNS yang berada dibidang tetap dibidang tidak ikut ditempatkan di Satpol PP.

### 3. Karir Jabatan

Terhentinya jabatan struktural PNS menjadi pelaksana (staf) akibat dari perubahan nomenklatur, yang menyebabkan juga pegawai tersebut tidak bisa mengusulkan kenaikan pangkat pilihan.

### 4. Hak Keuangan

Walaupun telah terjadi pemisahan SKPD dan BPBD Provinsi Papua berdiri sendiri namun urusan gaji / anggaran untuk gaji masih gabung dengan Satpol PP. Hal itu yang menyebabkan kebutuhan anggaran gaji besar. Tapi anggaran yang tersedia kecil, ini menyebabkan CPNS terlambat menerima gaji dua bulan dan tidak mendapat tunjangan hari raya. Dampak yang diwaspadai juga adalah beberapa depan jika anggaran untuk gaji belum juga tersedia PNS dan CPNS BPBD Provinsi Papua maupun Satpol PP tidak bisa menerima gaji bulanan karena anggaran gaji PNS untuk 1 tahun sudah digunakan untuk membantu membayar gaji CPNS.

### 5. Pensiun

Dikarenakan belum ada pejabat definitif pada BPBD Provinsi Papua (hanya pelaksana tugas) maka untuk penandatanganan surat pernyataan tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin dan surat pernyataan tidak sedang menjalani pidana atau tidak pernah di pidana berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Salah satu persyaratan agar tupoksi SKPD dapat berjalan dengan baik adalah memiliki aparat (pegawai) yang berkompeten sesuai dengan bidangnya. Aparat BPBD Provinsi Papua adalah ASN yang terdiri dari PNS dan CPNS yang

memiliki kewajiban dan hak. Kewajiban dan hak tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dalam pasal 24 UU ASN menyatakan bahwa kewajiban ASN adalah :

1. Setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintahan yang sah.
2. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Melaksanakan nilai dasar ASN dan kode etik dan kode perilaku ASN.
4. Menjaga netralitas.
5. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.

Pegawai yang tidak menaati kewajiban tersebut, akan dikenakan pelanggaran disiplin dan dijatuhi hukuman disiplin. Setiap instansi pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap pegawai serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin. Selain menaati kewajiban PNS juga memperoleh hak-haknya sebagai ASN, Adapun hak-hak yang diterima setiap pegawai disebutkan dalam pasal 21 UU ASN :

1. Penghasilan

Pegawai ASN baik PNS, CPNS dan PPPK mendapatkan penghasilan yang dapat berupa gaji atau upah.

2. Penghargaan

Penghargaan yang diterima PNS bersifat motivasi yang dapat berupa penghargaan finansial atau non finansial, contohnya kenaikan pangkat

3. Tunjangan dan Fasilitas

Hak PNS selanjutnya adalah menerima tunjangan dan fasilitas yang dapat berupa fasilitas jabatan maupun individu

#### 4. Jaminan Sosial

Setiap pegawai juga berhak memperoleh jaminan sosial yang terdiri dari berbagai macam, diantaranya jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua

#### 5. Lingkungan Kerja

Lingkungan kerja menjadi salah satu hak yang didapatkan PNS. Dalam hal ini, lingkungan kerja yang dimaksud dapat berupa fisik atau nonfisik

#### 6. Pengembangan Diri

PNS juga memperoleh hak pengembangan diri yang dapat berupa pengembangan talenta dan karier atau pengembangan kompetensi

#### 7. Bantuan Hukum

Adapun hak berikutnya yang diterima setiap PNS adalah bantuan hukum. Pegawai mendapatkan bantuan hukum berupa litigasi ataupun nonlitigasi. Dalam memberikan hak kepada PNS presiden dapat melakukan penyesuaian komponen penghargaan dan pengakuan yang telah disebutkan sebelumnya dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Jika semua kewajiban dan hak PNS sudah terpenuhi maka tupoksi yang akan dijalani juga dapat berjalan dengan baik karena PNS tersebut tidak merasa dirugikan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul Analisis Dampak Penggabungan Satuan Polisi Pamong Praja Dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua Terhadap Administrasi Kepegawaian.

## B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyelenggaraan administrasi kepegawaian pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
2. Apa saja Faktor-faktor yang mempengaruhi pemenuhan administrasi kepegawaian ?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan proses penyelenggaraan administrasi kepegawaian pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Papua berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi pemenuhan administrasi kepegawaian.

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Mengembangkan ilmu hukum terutama hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang berhubungan dengan penataan perangkat daerah.

### 2. Manfaat Praktis

Sebagai masukan (input positif) dan bahan rekomendasi terhadap pemerintah dalam hal penataan perangkat daerah terhadap administrasi kepegawaian.