

Coordinate Authority Model dalam Penetapan Status Darurat Bencana Nasional di Kota Palu

Syamsul Bahri^a, Meldi Amijaya^b, Irwansyah Kamindang^c

^aProdi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako,
Email : sy2msul@gmail.com

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Received : 5 Juni 2026

Revised : 19 Juli 2026

Accepted : 17 Juli 2026

Keywords: Intergovernmental Relations, Coordinate Authority Model, Disaster Governance, Emergency Status Determination, Bureaucratic Tensions, Palu Disaster.

Kata Kunci: Hubungan Antarpemerintah, Model Otoritas Koordinatif, Tata Kelola Bencana, Penetapan Status Darurat, Ketegangan Birokrasi, Bencana Palu.

DOI: 10.62335

ABSTRACT

This study aims to examine the procedures and criteria applied in determining the level of disaster emergency status and its potential escalation to national disaster status in Indonesia. The study draws on the context of the earthquake, tsunami, and liquefaction disasters that struck Palu City seven years ago. It employs three principal models that illustrate authority relationships among national, provincial, regency, and municipal jurisdictions within the framework of intergovernmental relations in Indonesia. The study also seeks to understand the dynamics of intergovernmental relations operating at both structural and behavioral levels by adopting Deil S. Wright's conceptualization of intergovernmental relations, with particular emphasis on an in-depth examination of the Coordinate Authority Model. The findings reveal distinct boundaries among levels of government in the procedures and criteria used to determine disaster status. Central and local governments are connected not only through formal coordination mechanisms during periods of disaster escalation but also through a profound degree of interdependence in determining emergency status. Under certain circumstances, this interdependence generates bureaucratic tensions among governmental actors and levels of authority.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami kajian mengenai prosedur dan kriteria yang diterapkan dalam menetapkan tingkat status keadaan darurat bencana menuju status bencana nasional di Indonesia dengan mengambil konteks bencana alam gempa bumi, tsunami dan likuifaksi yang terjadi di Kota Palu tuju tahun yang lalu, dengan menggunakan tiga model utama yang menggambarkan hubungan otoritas antara yurisdiksi nasional, provinsi, kabupaten, dan kota dalam kerangka hubungan antarpemerintah di Indonesia, serta memahami dinamika hubungan antarpemerintah yang beroperasi baik secara struktural maupun perilaku dengan mengadopsi pemikiran Deil S. Wright mengenai *inter-governmental relations*, melalui penyelidikan mendalam terhadap *Coordinate Authority Model*, penyelidikan yang mendalam menunjukkan adanya batasan antarlevel pemerintahan dalam prosedur

dan kriteria penentuan status bencana, pusat dan daerah tidak hanya terhubung dalam koordinasi formal saat terjadi eskalasi, tetapi juga ada saling ketergantungan yang sangat mendalam untuk menentukan status darurat, kondisi itu kemudian melahirkan ketegangan birokrasi muncul dalam kondisi tertentu.

LATAR BELAKANG

Kompleksitas dalam sistem hubungan antar pemerintah di Indonesia, besarnya pergeseran di tahun 1999 melalui kebijakan yang dikenal sebagai decentralization big bang,¹ daerah mendapat posisi begitu kuat, bukan hanya di Indonesia, ini menjadi tren sistem pemerintahan di banyak negara, berbanding terbalik dengan pemerintahan sebelumnya, dibawah rezim orde baru yang berkuasa 33 tahun yang sangat sentralistik, perubahan skala luas kemudian memiliki efek yang luas pula, kasus penanganan bencana alam di Kota Palu yang terjadi pada tahun 2018 mengungkap banyak hal tentang itu, desentralisasi asimetrik menjadi satu bagian penghampirannya,² eskalasi untuk menjadi bencana nasional merupakan satu yang dikhususkan mengikat prosedur dan kriteria untuk penentuan status keadaan darurat, *Coordinate Authority Model* atau model otoritas terpisah sangat teoritis dalam memahami hubungan ini, dengan ranah kekuasaan eksklusif masing-masing, pemerintah nasional dan daerah dianggap sebagai entitas otonom yang terpisah secara tajam, ini dianalogikan sebagai kue lapis, meskipun demikian unit lokal sepenuhnya bergantung dan hanya bisa menjalankan kekuasaan yang diberikan secara eksplisit oleh level pemerintahan di atasnya, seperti itulah konteks daerah yang dikenal Dillon's Rule.

Koordinasi operasi yang kompleks dalam lingkungan bencana seringkali tidak berhasil di banyak tempat,³⁻⁴ tidak selalu sejalan dengan batas-batas formal, seperti itulah praktiknya menjadi dinamika penanganan bencana di Palu, dengan regulatif diatur berjenjang berdasarkan tingkat kerusakan dari Wali Kota untuk tingkat kota hingga Presiden untuk skala nasional indikator pemisahnya kadang kala tidak bisa berjalan normal dalam penetapan status bencana, fragmentasi otoritas kekuasaan eksklusif entitas sub-negara mendorong pengambilan keputusan sepihak yang menghambat respons kolektif,⁵ masifnya skala kerusakan di Palu justru menyebabkan lumpuhnya komunikasi yang memutus alur instruksi formal, sehingga struktur komando harus berhadapan dengan kendala teknis di lapangan.

Penghampiran bencana memperlihatkan kerumitan, kondisi mengerihkan sesaat setelah bencana datang, infrastruktur dan jala komunikasi yang lumpuh akibat bencana, lima gardu induk PLN padam total, wilayah terdampak gelap gulita,⁶ infrastruktur yang bergeser, pemulihan lambat⁷ hilangnya pasokan listrik berdampak pada ratusan BTS tidak berfungsi⁸ peringatan dini sulit terhubung ke masyarakat, landasan pacu bandara putus 500 meter, menara pengawas ATC roboh⁹⁻¹⁰⁻¹¹ pesawat hercules dikerahkan untuk bantuan dan evakuasi¹² jalur darat terputus, logistik terhambat¹² krisis keamanan, kelaparan dan minim bantuan menjadi pemicu penjarahan di berbagai pusat perbelanjaan, dan SPBU¹³⁻¹⁴⁻¹⁵, mengambil kebutuhan makanan dan air, tingkat terparahnya menjarah barang elektronik¹⁴⁻¹⁶ bangunan penjara yang rusak parah dan pagar yang roboh memicu

lebih dari 1.400 narapidana dan tahanan melarikan diri dari Lapas dan Rutan di Palu serta Donggala,¹⁷

Pada kasus berbeda, penanganan korban dan kesehatan juga sangat kompleks, jenazah korban menumpuk di halaman rumah sakit daerah, kurangnya dokter forensik dan relawan, hari-hari yang penuh dengan kecemasan, di hari kelima, jenazah membusuk, bau menyengat, dan risiko penyebaran penyakit melalui lalat,¹⁸⁻¹⁹ terpaksa melakukan pemakaman massal di pemakaman umum kelurahan Paboya untuk ribuan jenazah guna mencegah wabah penyakit dan alasan agama,²⁰⁻²¹ di pengungsian, fasilitas mandi, cuci, kakus terbatas, listrik mati, pompa air warga tidak berfungsi, toilet membusuk²², penyakit Infeksi Saluran Pernapasan Akut dan diare menyerang ribuan pengungsi²², Aparatur Sipil Negara korban dan mengalami trauma berat, otoritas pemerintah daerah lumpuh²³⁻²⁴ setenga Aaratur Sipil Negara tidak masuk kerja di hari-hari pertama pasca bencana²³ penanganan darurat banyak diambil alih oleh TNI melalui Korem²⁵ mengevakuasi korban di wilayah likuifaksi Petobo dan Balaroa sulit akses kendaraan berat dan tanah yang masih labil²¹, warga yang masih terjebak di bawah reruntuhan hotel dan gedung-gedung besar pada hari-hari pertama tanggap darurat.

Aparatur tidak bisa bekerja, sistem Pemerintah Daerah lumpuh, Hampir setengah Aparatur Sipil Negara di kota Palu, Donggala, dan Sigi tidak bisa bertugas, menjadi korban, kehilangan keluarga dan trauma, empat hari pertama pemerintah Kota Palu benar benar lumpuh, kepala dinas menjadi korban, Korem mengambil banyak urusan di masa tanggap darurat, persiapan dan penanganan lemah dan gagap saat penghampiran bencana, koordinasi distribusi Logistik tampak begitu buruk, Wali Kota Palu tidak mampu memegang kendali komando, dalam mengatur bantuan logistik, ketimpangan distribusi tidak terhindarkan, ada yang terus menerima bantuan sementara pengungsian lain belum tersentuh, dominasi pemerintah provinsi dalam mengatur bantuan truk logistik dari kementerian menuai protes dari pemerintah kota palu, yang menurutnya hanya menerima sebagian kecil dari yang dikabarkan.

Jaringan telekomunikasi lumpuh total di hari-hari awal memeparah situasi saat darurat bencana, wilayah Palu, Donggala, Sigi, dan Parigi Moutong mengalami kondisi sulit itu, listrik padam menambah derita mereka, di sisi lain, pihak komando tugas gabungan terpadu juga memberikan pengakuan sulitnya berkomunikasi dengan jajaran pemerintah kota Palu, aparat sipil diminta lebih aktif turun ke lapangan guna memperbarui data, Jusuf Kalla memberikan kritik keras ata situasi itu, manajemen krisis aparat sipil total ketika listrik dan ponsel tidak berfungsi, berbeda dengan Tentara Nasional Indonesia yang memiliki hierarki komando yang tetap kuat dalam kondisi kritis, kebijakan yang tumpang tindih dan membingungkan, terjadi ketidaksinkronan instruksi terkait aksi warga mengambil barang di minimarket. pernyataan menteri dalam negeri yang memperbolehkan warga mengambil kebutuhan pokok dianggap dilakukan tanpa koordinasi dengan asosiasi pengusaha ritel, yang memicu penjarahan tak terkendali di lapangan, perbedaan pernyataan antara pejabat pusat yang menolak sebutan penjarahan, dengan kementerian sosial yang mengonfirmasi adanya aksi penjarahan di minimarket, koordinasi tim sar dan distribusi alat berat terhambat, minimnya data, informasi, ke daerah terdampak di awal bencana.

Mengerikannya bencana diluar dugaan tampak pada kondisi seperti itu, lahinya status bencana nasional pada bencana kota palu mendesakan penetapannya, disitulah lahir kompleksitas luar biasa

dan panjangnya ruang perdebatan dan keharusan, meskipun demikian, pemerintah memutuskan untuk tidak menetapkan bencana yang melanda berupa tsunami, likuifaksi dan gempa bumi sebagai nasional bencana²⁶⁻²⁷ ini keputusan akhir dilahirkan meskipun terdapat desakan yang datang dari banyak pihak, termasuk sejumlah anggota legislatif senayan di Jakarta untuk memilih meningkatkan status kebencanaan tersebut²⁸⁻²⁹ alasan untuk pilihan itu sangat bervariasi, pemerintahan tidak lumpu merupakan satu dari beberapa alasan penting, terlihat pada apa yang diungkapkan Jusuf Kalla Wakil Presiden yang menyampaikan bahwa total lumpuh pemerintah daerah bersifat wajib jika ditetapkan bencana nasional status.²⁹⁻³⁰

Alam yang murkah berupa bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi menjadi kasus penting yang terjadi Tengah Sulawesi diketahui bahwa berjalan pemerintahan daerah masih tetap berjalan termasuk administrasi pemerintah³⁰ Joko Widodo sebagai presiden memberi penegasan bahwa alat berat, perbaikan listrik, distribusi bahan bakar minyak di lapangan yang penanganan penting dipercepat, bukan status penetapan prosedur atau administratif yang diperdebatkan sebagai masalah.³⁰⁻²⁹ Badan penanggulangan bencana nasional di Jakarta menyatakan bahwa mandiri dalam bencana penting, menangani dengan kesanggupan Indonesia dan tidak ingin memberikan kesan bahwa situasi penanganan telah gagal atau kolapsnya negara³¹⁻³² Luhut Binsar Pandjaitan di bidang Kemaritiman sebagai Menko menilai bahwa meskipun tanpa nasional resmi sebagai status, kriteria nasional bencana dalam penanganan sudah menyamai standar atau melebihi sudah melibatkan kementerian dan, Basarnas, TNI dilakukan dalam bentuk yang penanganannya tingkat tinggi³²⁻²⁷

Berbagai pihak berdatangan tuntutan mendesak pemerintah segera menetapkan nasional bencana sebagai status karena faktor kerusakan dan korban yang besarnya luar biasa, desakan muncul mengingat besar yang jiwa korban jumlah yang saat itu dilaporkan jiwa 1.200 hingga 800 dari lebih, serta begitu parah dengan kerusakan sebagai dampak, termasuk adanya likuifaksi sebagai fenomena bencana yang mencemaskan²⁶⁻²⁹⁻²⁶⁻³⁰ status bencana nasional dianggap efektif memberi kemudahan akses bantuan internasional, status penetapan dianggap akan mempercepat negara luar memberi bantuan tanpa rumit yang terjadi di birokrasi³⁰⁻³⁰ beberapa legislator senayan menilai pemerintah daerah sebenarnya sendirian saat bencana menerima dampak dan menangani kesulitan sangat pelik²⁸ Jokowi sebagai presiden tetap membuka pintu bagi selektif secara internasional bantuan³³⁻³³⁻³³ hingga oktober tahun yang samaa saat penghampiran bencana, Amerika Serikat, Australia, Jepang menaarkan bantuan³³⁻³³ alat angkut udara berupa pesawat Hercules, tenda, pengolahan air bersih, dan tenaga medis merupakan bantuan yang diterima dan difokuskan pada kebutuhan mendesak³³ selain peristiwa tahun itu, sumber juga mencatat bahwa pada tahun, pemerintah kota palu melakukan evaluasi atas ekstremnya cuaca dan banjir terkait kebencanaan,³³⁻³⁴ sempat menetapkan tujuh hari selama bencana darurat status siaga untuk menangani pertengahan tahun ini sejak terjadi banjir memastikan antar lembaga membangun koordinasi dan lapangan berbasis data dilakukan penanganan³⁴⁻³⁴

Kesenjangan dalam penanganan bencana seringkali terjadi³⁵, kerja sama formal menghindari buruknya situasi saling menyalahkan tampak sulit dihindari, itu terjadi ketika pemerintah pusat dan daerah sama-sama merasa memiliki tanggung jawab menjadi pemicu perjuangan kekuasaan³⁵ realitas di lapangan menunjukkan bahwa batas-batas otoritas tersebut cenderung melebur melalui

pola interdependensi saling ketergantungan dan koordinasi yang intens, baik secara formal melalui aturan, maupun melalui jalur negosiasi informal, intervensi langsung dari pimpinan nasional, sering kali menjadi pemecah kebuntuan saat birokrasi daerah mengalami kemacetan. Oleh karena itu, evaluasi terhadap kasus Palu menunjukkan bahwa model otoritas tumpang tindih *overlapping-authority* yang bersifat kolaboratif dipandang lebih efektif sebagai landasan konseptual masa depan untuk menjamin hak masyarakat dan mempercepat respons bencana dibandingkan mempertahankan batas birokrasi yang kaku.

KAJIAN PUSTAKA DAN PERUMUSAN HIPOTESIS

Intergovernment Relation

Hubungan antarpemerintah *intergovernmental relations* merupakan wujud nyata dari struktur institusional dan mekanisme prosedural yang dirancang untuk menyatukan kapasitas operasional para aktor publik demi memaksimalkan efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik³⁶ pendekatan sosiologi behavioral merupakan asas yang diadopsi oleh hubungan antarpemerintah, ini berbeda dengan doktrin federalisme yang berorientasi kaku pada batas-batas hukum dan legalitas konstitusional, perhatian penting konsep ini menitikberatkan lokus analisisnya pada dinamika perilaku para aktor, pola interaksi yang bersifat informal antarpejabat, serta artikulasi kebijakan dalam implementasi praktis sehari-hari.³⁷⁻³⁸⁻³⁹ sifat dasar yang bersifat ekstrinsik dari ranah ini terwujud nyata melalui keterlibatan multisentris dari berbagai unit pemerintahan, baik pada tataran nasional maupun subnasional.

Dimensi tersebut dipengaruhi secara serentak oleh orientasi subjektif dan disposisi sikap dari para aktor birokrasi, rutinitas kerja yang mapan secara berkelanjutan, serta peran strategis dari para administrator publik selaku pengusaha kebijakan dalam mengarahkan kebijakan³⁹⁻³⁹ garis teoretis utama yang memandu analisis relasi makro mikro ini bertumpu pada model otoritas formal milik Deil S. Wright, penjelasan dari Wright tersebut membagi interaksi kekuasaan ke dalam tiga pola hubungan yang berbeda, ini memberikan dasar analitis untuk mengevaluasi cara para aktor publik merundingkan hierarki jabatan, hubungan saling ketergantungan, serta batas kewenangan yang baku.⁴⁰⁻³⁸⁻⁴¹⁻⁴² hal itu diwujudkan secara nyata melalui tiga varian model, yaitu *Coordinate-Authority* atau Model Otoritas-Koordinatif, *Inclusive-Authority* atau Model Otoritas-Inklusif, dan *Overlapping-Authority* atau Model Otoritas Tumpang Tindih.

Model Otoritas Koordinatif mencerminkan doktrin dualisme institusional yang ekstrem, di mana entitas pemerintahan tingkat nasional maupun subnasional bergerak dalam ruang lingkup yang terpisah sepenuhnya, asumsi dasar dari model ini adalah adanya pembatasan yurisdiksional yang kaku, yang menjamin setiap tingkatan pemerintahan memiliki batas otoritas yang tegas, mandiri, serta bebas dari intervensi bersama.³⁸⁻⁴⁰⁻⁴³⁻⁴² model Otoritas-Inklusif menggambarkan hubungan antarpemerintah melalui sudut pandang sentralisme struktural, dinamika pemerintahan tingkat subnasional terwujud sebagai perpanjangan tangan dari birokrasi pusat yang wajib menjalankan arahan kebijakan nasional secara searah, kiasan lingkaran konsentris yang mengecil ke dalam secara

tepat menggambarkan pengurangan otonomi lokal, kondisi ketika kapasitas manajerial tingkat daerah terjebak di dalam batas-batas dominasi yurisdiksi nasional⁴²⁻³⁸⁻⁴⁴

Model Otoritas Tumpang Tindih diletakkan sebagai kerangka kerja yang paling sesuai dalam menggambarkan kenyataan tata kelola masa kini, memandang hubungan antarpemerintah sebagai sebuah ekosistem yang cair, sebuah kondisi yang menitikberatkan perhatiannya pada aspek saling ketergantungan strategis, pembagian kewenangan yang saling bersinggungan, serta mekanisme tawar-menawar dan proses negosiasi bersama antarlevel pemerintahan.³⁸⁻⁴⁴⁻⁴²⁻⁴² otoritas dibagi secara bersamaan antar tingkat pemerintahan melalui negosiasi dan pertukaran sumber daya⁴⁰⁻³⁸⁻⁴⁵⁻⁴² pengelolaan sungai merupakan contoh nyata otoritas tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten atau kota tumpang tindih dan membutuhkan koordinasi⁴²⁻⁴⁶

Teori hubungan antarpemerintah sering kali dijelaskan melalui kiasan yang menggambarkan proses penyatuan antar-tingkatan pemerintahan ⁴⁷⁻⁴⁸⁻⁴⁸⁻⁴⁹ menggambarkan sebuah sistem dengan garis tanggung jawab yang terpisah secara tegas antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian³⁶⁻³⁸ menggambarkan tanggung jawab pemerintah yang terjalin erat serta tidak dapat dipisahkan antar-tingkatan nasional, regional, dan lokal⁴⁸ terjadi ketika pemerintah pusat mendominasi proses pembuatan kebijakan dan memaksa pemerintah daerah sebagai mitra yang enggan melalui bentuk mandat atau sanksi³⁹⁻⁴⁷⁻⁴⁷ teori tata kelola multi-level memperluas analisis hubungan antarpemerintah dengan memasukkan aktor non-pemerintah dan berbagai skala teritorial⁴⁷

Hooghe dan Marks membedakannya menjadi dua tipe⁴⁴⁻⁵⁰ berfokus pada yurisdiksi tujuan umum dengan batas-batas yang tidak tumpang tindih serta struktur sistem yang stabil⁴⁵⁻⁵¹⁻⁴⁴. Menggambarkan pola yang lebih fleksibel, cair, dan bersifat khusus tugas dengan yurisdiksi yang saling tumpang tindih di berbagai skala teritorial⁵⁰ teori tata kelola kolaboratif menekankan keterlibatan langsung dari para aktor non-pemerintah di dalam proses pengambilan keputusan formal yang bersifat konsensual⁵² jaringan kerja menjadi sangat penting untuk menyelesaikan masalah pelik yang tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi sendirian, seperti perubahan iklim atau krisis kesehatan.⁵³⁻³⁸⁻⁵⁴⁻³⁸ keberhasilan dalam jaringan ini sangat bergantung pada kepercayaan antar aktor untuk mengurangi ketidakpastian³⁸⁻⁴⁵⁻³⁸

Situasi ketika keputusan pemerintah pusat terhambat oleh hak veto tingkat bawah yang memiliki kepentingan konflik, sehingga sering kali menghasilkan kompromi penyebut umum terendah atau stagnasi kebijakan³⁹⁻⁴⁵ menganalisis cara eksekutif nasional bertindak sebagai perantara yang melakukan negosiasi secara serentak di tingkat internasional dan dengan faksi domestik di dalam negeri⁴⁵⁻⁵⁴ Teori ini melihat para pejabat di tingkatan berbeda bersaing untuk mendapatkan apresiasi publik atas penyediaan layanan, sambil menghindari tanggung jawab atas kenaikan pajak³⁸⁻⁵⁵⁻⁴⁹ jika analisis hubungan antarpemerintah lebih bersifat analitis tentang pola interaksi, maka manajemen antar-pemerintah lebih bersifat praktis dan manajerial⁵⁶⁻⁴⁹⁻⁵⁴⁻⁴⁹ intergovernmental manajemen berfokus pada pemecahan masalah operasional, kemampuan fungsional, dan aktivitas rutin dalam pelaksanaan program yang melibatkan lintas tingkat pemerintahan dan sektor⁴⁹ strategi intergovernmental manajemen sering kali bersifat transaksional di mana para pihak menegosiasikan kepentingan mereka melintasi batas-batas vertikal dan horizontal.⁵⁷⁻⁴⁹

Coordinate authority model

Hubungan Antar Pemerintah dalam Coordinate Authority Model atau model otoritas terpisah,⁵⁸ ditandai dengan adanya kondisi yang tajam dan jelas pada batas-batas yang memisahkan antara daerah sebagai pemerintah dan pusat pemerintah dengan otoritas yang dimiliki dalam model ini, pemerintahan tingkat masing-masing dipandang sebagai otonom dan independen entitas, yang bergerak di masing-masing jalurnya tanpa saling mencampuri, Antar level hubungan ini sering dianalogikan sebagai kue lapis, di mana setiap kekuasaan lapisan memiliki tidak saling melintasi yang merupakan eksklusif di posisi ranahnya, bencana merupakan konteks dalam kasus ini, ini model menuntut adanya posisi yang kaku pada urusan pembagian mengenai kapan suatu wilayah menjadi daerah penuh tanggung jawab dan kapan beralih menjadi pusat domain.

Deil S. Wright dari Coordinate Authority Model, memiliki posisi sangat tegas dan kaku dengan kekuasaan pemisahan berupa karakteristik antara pemerintahan pada tingkatannya,^{41, 38}, Dalam ini model, daerah sebagai pemerintah dan pusat sebagai pemerintah beroperasi dalam berbeda yurisdiksi dan ranah, di mana masing-masing memiliki pihak lain dari intervensi tanpa sendiri jalurnya di eksklusif dan penuh otoritas,^{41, 59}. Pemerintahan tingkat antar hubungan ini bersifat independen, dengan masing-masing unit otonomi pada menekankan yang otoritas polanya,^{41, 45}, Ini model dasar karakteristik terlihat pada Dualisme membentuk Kaku yang Kekuasaan Pemisahan, Lapis Kue Analogi, pragmatis dan minimal pada Interaksi, arbiter sebagai Pengadilan dilekati peran, dan Keterbatasan dan Relevansi Historis.

Dualisme atau model kaku yang membawa kekuasaan pemisahan merupakan dual federalism dualistik federalisme konsep dengan sejajar yang dibawa pada model ini, di mana terdapat negara bagian dan nasional, pemerintah dalam urusan memisahkan yang tajam dengan batas-batas,^{39, 60}. pemerintah pusat dilarang mencampuri otonom, secara alam sumber daya pengelolaan seperti, kewenangan konstitusional daerah yang telah menjadi urusannya,⁴¹, Analogi kue lapis dimana morton grodzins menguraikan model ini dengan tiga tingkat lapis kue metafora, yang menggambarkan lokal, negara bagian, dan level federal memiliki antara secara jelas terpisah yang merupakan komponen pemerintahan yang memiliki fungsi,⁴³, setiap lapisan dipandang sebagai satu sama lain tidak saling melintasi yang dimiliki eksklusif sebagai domainnya.⁴⁵

Subordinat diposisikan sebagai Pemerintah Lokal, di mana berbeda dengan independen yang daerah miliki dan nasional miliki dalam konteks hubungan, lokal dalam model ini dan daerah pemerintah antara hubungan bersifat subordinasi dan superordinasi,⁴¹ berdasarkan Dillon's Rule, pemerintah lokal dianggap sebagai daerah bentukan makhluk yang kekuasaannya dapat diberikan atau dicabut sepenuhnya menurut diskresi daerah pemerintah,³⁸, pragmatis dan Minimal Interaksi di mana terpisah otoritas model dalam pemerintahan level antar-kontak bersifat tangensial dan hanya terjadi secara pragmatis ketika benar-benar diperlukan. Lokal dan pemerintah nasional antara interaksi biasanya tidak dilakukan secara langsung, melainkan harus melalui daerah pemerintah dengan mediasi,⁴¹

Arbiter sebagai Pengadilan Peran di mana karena konstitusional dan hukum secara ditetapkan kewenangan batas-batas, Mahkamah Agung seperti peradilan lembaga menjadi memutus untuk

tertinggi otoritas jika terjadi kekuasaan wilayah batas konflik atau tumpang tindih, ³⁸ model ini mencerminkan di terutama abad ke-20 awal Serikat Amerika, hingga federalisme awal praktik, namun saat ini banyak pakar menganggapnya telah usang, ^{38, 45}, hal ini dikarenakan nyata sumber daya ketergantungan adanya karena kaku tugas pembagian melalui diselesaikan dapat tidak kali sering bencana manajemen termasuk modern kebijakan kompleksitas, ³⁸.

Penerapan *Dillon's Rule* pada Tingkat Daerah

Model Otoritas Terpisah atau *Coordinate Authority Model*, kedudukan pemerintah kota sangat bergantung pada pemerintahan tingkat di atasnya melalui ini yang dikenal prinsip sebagai Dillon's Rule. Teoritis landasan ini menyatakan bahwa lokal pemerintah unit tidak memiliki kemandirian secara sendiri diri mengatur untuk hak bawaan, pemerintah daerah atas pemerintah adalah diskresi sesuai dihapuskan atau dapat dibatasi keberadaannya yang lebih tinggi pemerintah negara bentukan, pemerintah Kota hanya boleh menjalankan otoritas di atasnya atau oleh undang-undang secara eksplisit yang diberikan kekuasaan, lokal pemerintah dianggap sebagai pusat legislatif keinginan pada tunduk yang penyewa, dalam Model Otoritas Terpisah atau Separated-Authority Model atau model koordinat, hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah lokal didefinisikan secara tegas melalui prinsip hukum yang dikenal sebagai Dillon's Rule, ³⁸ prinsip ini menjadi landasan teoretis yang menempatkan pemerintah lokal dalam posisi subordinasi hukum yang mendalam terhadap tingkat pemerintahan di atasnya.^{38, 41} penerapan Dillon's Rule menekankan pada Pemerintah Lokal sebagai Makhluh Bentukan, Kekuasaan yang Terbatas dan Eksplisit, Diskresi Mutlak Pemerintah Atas, Analogi sebagai Penyewa dan Ketergantungan Administratif dan Fiskal.

Hukum secara, lokal pemerintah unit dianggap tidak memiliki sendiri diri memerintah untuk common law right. ^{61, 38}, mereka adalah lebih tinggi yang pemerintah oleh entitas yang diciptakan, sehingga keberadaannya sepenuhnya bergantung pada tersebut tingkat politik kemauan, ³⁸, Lokal atau pemerintah kota hanya dapat menjalankan amanat untuk negara bagian dari konstitusi atau undang-undang yang secara eksplisit diberikan yang digunakan menjalankan kekuasaan, ^{41, 38} jika tidak ada yang jelas dan terang tertulis sebagai hukum dasar, maka lokal pemerintah dianggap tidak memiliki tersebut kewenangan. Karena sebagai "bentukan makhluh" yang melekat sebagai statusnya, maka pemerintah daerah dapat membubarkan lokal pemerintah dengan diskresinya, hingga mengubah wilayah batas, mendirikan dengan penuh otoritas, ^{38 41}

Perspektif Dillon's Rule, pemerintah lokal diibaratkan sebagai penyewa yang menempati ruang otoritas atas izin pemiliknya legislatif pusat atau daerah, setiap aturan dan perubahan yang diinginkan oleh pemberi izin tersebut, mereka harus tunduk.⁴¹ Pemerintah lokal sangat bergantung pada tingkat pemerintahan di atasnya, ini pola hubungan superordinasi-subordinasi sebagai akibat, menjalankan fungsi layanan publik baik dalam hal legalitas tindakan administratif maupun dukungan anggaran untuk.^{41, 38} meskipun model otoritas terpisah ini memberikan kemandirian bagi tingkat provinsi terhadap nasional, bagi tingkat lokal, model ini justru menciptakan batasan otoritas yang sangat kaku. Namun, dalam perkembangannya, muncul perspektif tandingan yang dikenal sebagai Home Rule, di mana pemerintah daerah memberikan kebebasan yang lebih besar kepada lokalitas untuk mengelola urusannya sendiri melalui piagam khusus guna memfasilitasi pengambilan keputusan lokal yang lebih dinamis.³⁸

Prosedur dan Kriteria dalam Perspektif Teoritis

Model ini sebagai dasar, bencana dalam darurat pada keadaan, status penentuan prosedur seharusnya mengikuti apa yang ditetapkan yang oleh hukum yang meletakkan batas dia tergantung, terpisahnya otonomi atau dominasi sebagai hierarki bersifat yang melekatkan otoritas pada pola, secara teoritis, status bencana nasional menuju eskalasi kriteria ini dicirikan pada model Legalitas Formal Pengambilan keputusan harus didasarkan pada kekuatan hukum formal dan peran-peran institusional yang tertulis secara kaku, bukan melalui negosiasi informal. Eksklusivitas Kekuasaan Setiap level pemerintahan memiliki "ruang tindakan" yang terbatas pada yurisdiksinya sendiri, sehingga pemerintah pusat dilarang mengintervensi yurisdiksi lokal kecuali telah terjadi perpindahan wewenang secara hukum yang sah. Pemisahan Fungsi Koordinasi dipandang sebagai proses untuk memisahkan urusan, di mana masing-masing pihak melakukan pekerjaannya tanpa "menyentuh atau menghambat" pihak lain, prosedur dan kriteria tersebut mencerminkan karakteristik utama dari Model Otoritas Terpisah Separated-Authority Model atau yang sering disebut sebagai Model Otoritas Koordinat Coordinate-Authority Model oleh Deil S. Wright kriteria eskalasi status bencana dalam model tersebut berdasarkan Filosofi Independensi dan Otonomi, Legalitas Formal dan Kekuatan Hukum, Eksklusivitas Kekuasaan atau Dualisme, Pemisahan Fungsi dan Analogi "Kue Lapis" serta Eskalasi Status Bencana dalam Model Terpisah.⁴¹

Dalam model ini, hubungan antar-pemerintah pusat dan daerah dipandang sebagai entitas yang independen. Setiap level pemerintahan memiliki otoritas penuh dan eksklusif di jalurnya sendiri tanpa adanya intervensi atau campur tangan dari pihak lain,⁴¹. Pola hubungan ini menekankan pada otonomi masing-masing unit pemerintahan dalam menjalankan fungsinya, Sesuai dengan kriteria, pengambilan keputusan dalam model ini sangat bergantung pada kekuatan hukum formal, setiap peran pejabat publik dan institusi seperti BNPB di tingkat pusat atau BPBD di daerah harus tertulis secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan,⁶²⁴¹ berbeda dengan model tumpang tindih yang mengandalkan strategi tawar-menawar, model otoritas terpisah mengharuskan prosedur dilakukan secara kaku berdasarkan mandat undang-undang saja,⁴¹.

Model ini sejajar dengan konsep federalisme dualistik, di mana terdapat batas-batas tajam yang memisahkan urusan pemerintah nasional dan daerah,⁴¹ pemerintah pusat dilarang mengintervensi yurisdiksi lokal kecuali telah terjadi perpindahan wewenang secara hukum yang sah melalui penetapan status yang formal,⁴¹, di tingkat lokal, kekuasaan pemerintah kota sangat dibatasi dan hanya boleh menjalankan kekuasaan yang diberikan secara eksplisit oleh undang-undang di atasnya. Unit lokal dianggap tidak memiliki hak bawaan untuk mengatur diri sendiri di luar mandat formal tersebut.⁴¹ model ini sering dianalogikan dengan metafora *kue lapis*, Setiap lapisan kekuasaan Nasional, Provinsi, Lokal dipandang sebagai domain eksklusif yang tidak saling melintasi satu sama lain, dalam konteks ini, koordinasi tidak dipahami sebagai kerja sama yang saling mengisi, melainkan sebagai proses untuk memastikan setiap pihak melakukan pekerjaannya di jalur masing-masing tanpa menghambat pihak lain.

Dalam manajemen krisis, model otoritas terpisah menuntut adanya pembagian urusan yang sangat kaku, harus ada batas hukum yang jelas mengenai kapan suatu bencana masih merupakan tanggung jawab penuh pemerintah daerah dan kapan tanggung jawab tersebut beralih menjadi domain pusat

melalui penetapan Status Bencana Nasional, jika terjadi konflik yurisdiksi atau ketidakjelasan mengenai batas kewenangan saat darurat, lembaga peradilan seringkali menjadi arbiter tertinggi untuk memutus sengketa batas wilayah kekuasaan tersebut, secara ringkas, prosedur menekankan pada kepastian hukum dan pemisahan fungsi yang tegas, yang dalam praktik modern sering dianggap sulit diterapkan karena kompleksitas krisis saat ini yang sebenarnya menuntut ketergantungan sumber daya antar-level pemerintahan.⁴¹

Rlevensi Coordinate Authority Model terhadap Kasus Bencana Palu

Jika model ini diterapkan secara murni pada kasus Palu, penetapan kriteria lokal akan sangat terbatas oleh seberapa besar wewenang yang didelegasikan oleh pusat kepada Wali Kota Palu melalui UU No. 24 tahun 2007 atau turunannya. Kebuntuan legalitas sebagaimana didiskusikan dalam percakapan sebelumnya adalah dampak langsung dari kekakuan model ini, di mana daerah merasa tidak berani mengambil keputusan mandiri tanpa mandat eksplisit dari atas, model ini cenderung mengabaikan aspek interdependensi saling ketergantungan dan lebih mengedepankan pola otoritas yang terfragmentasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif untuk membedah relasi antarpemerintah dalam penentuan prosedur dan kriteria status keadaan darurat bencana menuju status bencana nasional di Kota Palu. Data primer dihimpun melalui wawancara mendalam bersama para pemangku kepentingan kunci, sementara data sekunder diperoleh melalui peninjauan berbasis bukti terhadap regulasi perundang-undangan, laporan resmi pemerintah, dokumen kebijakan, serta literatur ilmiah terkait. Guna menjamin kredibilitas dan keabsahan temuan, dilakukan teknik triangulasi sumber dan verifikasi dokumen yang ketat. Manuskrip ini disajikan secara sistematis ke dalam lima bagian utama: pendahuluan dan artikulasi tujuan; konseptualisasi teoretis; metodologi; analisis hasil dan diskusi kritis; serta konklusi beserta implikasi kebijakan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam Model Otoritas Terpisah pada dasarnya terdapat pemisah yang tajam dan jelas batas-batas yang memisahkan nasional pemerintah dari daerah pemerintah. Pusat dan daerah itu merupakan dua independen dan otonom entitas, hanya terhubung secara bersinggungan dan tegak lurus. Kue lapis menjadi istilah sering dijadikan sebagai perumpamaan di mana masing-masing pemerintahan tingkat memiliki eksklusif dengan kekuasaan dan ranahnya, berbeda dengan pusat-daerah dalam konteks hubungan, lokal unit dalam model ini sepenuhnya bergantung pada pemerintah daerah, atau dikenal sebagai Dillon's Rule, aturan tersebut menyatakan bahwa entitas lokal adalah sub-nasional bentukan dan hanya dapat menjalankan eksplisit diberikan kekuasaan oleh daerah, hal ini sebagian besar dianggap usang, namun elemen-elemennya masih muncul kembali dalam beberapa kasus tertentu dengan keputusan yang menekankan daerah otoritas, penerapan model otoritas terkoordinasi atau *Coordinate Authority Model* dalam hubungan antarpemerintah dapat

teridentifikasi pada beberapa hal seperti pola hubungan dan otoritas, batas-batas institusional dan hukum, dinamika operasional dan perilaku pejabat dan kedudukan hukum, pola hubungan dan otoritas dari model ini adalah kemandirian antarunit pemerintahan.

Batas yang Jelas Antar-level Urusan Pemerintahan

Menekankan pada pemisahan yang tegas secara konstitusional maupun fungsional, batas yang tajam, terdapat garis pemisah yang memisahkan urusan seperti itulah pemerintah provinsi, kabupaten atau pemerintah pusat diatur⁵⁸ tumpang tindih kekuasaan pusat dan daerah tidak ada⁵⁸ tingkat pusat maupun daerah menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif secara signifikan atas hak mereka, legislatif dan eksekutif mandiri⁶³ wewenang bertingkat antara Wali Kota, Bupati, Gubernur, dan Presiden dirancang memiliki ukuran hitam di atas putih upaya menuju penetapan status keadaan darurat bencana di Indonesia, siapa yang memegang kendali otoritas dan tanggung jawab sumber daya pada setiap skala bencana diberi kepastian hukum⁶⁴⁻⁶⁵

Daya rusak bencana menjadi penentu di mana status penetapan otoritas melekat, jumlah korban jiwa dan pengungsi, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan, seperti itulah bencana dalam skala dihadirkan, sebuah otoritas sangat menentukan⁶⁵ kapan suatu bencana menjadi penuh wewenang walikota, kapan menjadi wewenang Gubernur, dan kapan Pusat harus mengambil alih menjadi Nasional Bencana harus memiliki hitam putih ukuran yang memisahkan, penetapan status bencana pada dasarnya telah diatur secara bertingkat, tingkat daya rusak bencana menjadi penentu di mana status penetapan otoritas itu melekat, jika tingkat kabupaten atau kota, maka ditetapkan oleh Bupati atau Walikota, beberapa kabupaten mencakup luas kerusakan ditetapkan Gubernur, begitu luas secara nasional menjangkau kerusakan ditetapkan oleh Presiden menjadi bencana nasional.

Bencana memiliki cakupan lokasi yang hanya terkonsentrasi di dalam wilayah satu kabupaten atau kota, maka penetapan status keadaan darurat dilakukan Bupati atau Wali Kota, seperti itulah penetapan status dilakukan berdasarkan skala dampak dan kemampuan sumber daya daerah dalam menanganinya⁶⁶⁻⁶⁵ keputusan itu ditindak lanjut Badan Penanggulangan Bencana Daerah tingkat kabupaten atau kota mengarahkan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik sesuai kebutuhan lokasi bencana⁶⁶ melintasi batas administratif kabupaten atau kota atau menjangkau beberapa kabupaten atau kota dalam satu wilayah provinsi mengalihkan wewenang ke tingkat provinsi⁶⁶ ditetapkan oleh Gubernur, yang kemudian dilanjutkan dalam mengoordinasikan pengerahan sumber daya lintas wilayah kabupaten atau kota di provinsinya.⁶⁶ Jakarta mengambil alih komando dan menetapkan status bencana nasional apabila skala kerusakan menjangkau luas, lintas provinsi, atau dampak yang ditimbulkan sangat ekstrem melumpuhkan fungsi pelayanan umum dan pemerintahan secara masif⁶⁶ penetapan dilakukan secara resmi melalui keputusan presiden⁶⁶⁻⁶⁶ itu dipraktikkan pada bencana Aceh tahun 2004 yang ditetapkan sebagai bencana nasional melalui keputusan presiden⁶⁷ karena besarnya korban jiwa dan kerugian materiil⁶⁷ Disaat status ditetapkan di tingkat daerah maupun nasional, badan penanggulangan bencana pusat dan daerah mendapatkan kemudahan akses otoritas⁶⁸⁻⁶⁵ pengerahan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik secara cepat, komando untuk memerintahkan instansi atau lembaga terkait dalam satu garis koordinasi, penyederhanaan prosedur perizinan dan pengadaan barang atau jasa darurat,

Saat alam bencana terjadi, pelaksanaannya tampak sangat dinamis, karena dalam penanganannya dipandu Inpres⁶⁹ yang memberi penekanan hadirnya lintas level koordinasi, benar walikota Palu terdepan pada posisinya memegang tanggung jawab atas buruknya dampak yang timbul akibat bencana yang terjadi di wilayahnya, terutama dalam melakukan evakuasi dan dasar kebutuhan pelayanan, namun, Gubernur Sulawesi Tengah tetap diposisikan pada titik krusial terutama dalam menetapkan tanggap darurat masa termasuk memimpin pelaksana koordinasi satuan, pusat pemerintah dalam hal ini Badan Penanggulangan Bencana Nasional tidak mengambil alih segala daerah otoritas yang ada, namun memposisikan diri dalam mengkoordinasikan terpadu perencanaan secara keseluruhan dan memberikan pedoman, Saat penghampiran bencana di kota palu gubernur menetapkan masa tanggap darurat selama 14 hari sesaat setelah bencana terjadi⁶⁷⁻⁷⁰ keputusan itu lahir dari otoritas utama dalam menentukan arah penanganan darurat di tingkat regional, salah satu keputusan penting gubernur sulawesi tengah saat terjadi bencana adalah menunjuk komandan korem 132 Tadulako sebagai komandan tanggap darurat, mengintegrasikan kekuatan TNI ke dalam struktur penanganan bencana⁷¹ Gubernur merupakan bagian dari Komando Pengendalian di daerah bersama Pangdam dan Kapolda yang berfungsi menyetujui penyampaian perintah evakuasi kepada masyarakat.

Walikota memiliki tanggung jawab langsung dalam penanganan dampak bencana dan pemenuhan kebutuhan dasar warga, tanggung jawab itu meliputi pelaksanaan evakuasi serta pelayanan kebutuhan dasar secara cepat dan tepat.⁷² pemahaman luas terhadap lokasi bencana menjadi pertimbangan, itu sejalan dengan klaim pemerintah kota Palu yang menegaskan mereka pihak paling memahami titik pengungsi serta yang belum tersentuh bantuan.⁷² Walikota bertanggung jawab menandatangani rencana kontinjensi menghadapi gempa dan tsunami, seperti yang pernah dilakukan pada tahun 2012 untuk memetakan risiko patahan Palu-Koro. Meskipun kantor pemerintahan sempat lumpuh, Walikota segera menginstruksikan pembukaan kembali layanan publik, khususnya untuk pengurusan KTP-el dan dokumen kependudukan lain yang hilang akibat tsunami⁷³ dokumen tersebut digunakan sebagai dasar pencairan bantuan. Sementara itu, pemerintah pusat melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana memposisikan diri sebagai pendamping dan pemberi pedoman tanpa mengambil alih otoritas daerah secara total, memberikan pendampingan kepada pemerintah provinsi serta kabupaten atau kota yang mencakup aspek pendanaan, teknis manajerial, logistik, peralatan, hingga tertib administrasi⁷¹ pemerintah menyusun Instruksi Presiden⁶⁹ percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana sebagai payung hukum penyusunan rencana kerja, ini diambil untuk memperkuat koordinasi penanganan pascabencana secara terpadu⁷⁴ badan penanggulangan bencana pusat bersama unsur kementerian lain bertindak sebagai fasilitator bantuan terus membantu pemulihan infrastruktur vital, pemulihan jaringan listrik serta jaringan telekomunikasi melalui.⁷¹⁻⁶

Hambatan signifikan tetap tercipta di lapangan meskipun struktur koordinasi telah diatur secara resmi, masalah bersumber pada kelumpuhan sistem akibat mati totalnya infrastruktur komunikasi dan listrik, yang kemudian mempersulit koordinasi antarlevel pemerintahan, kondisi itu diperkuat oleh Jusuf Kalla yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah sempat kehilangan kendali, sehingga aparat militer terpaksa mengambil peran dominan dalam distribusi bantuan²⁵ polemik distribusi

bantuan muncul akibat terjadinya ketidaksinkronan di lapangan, pemerintah provinsi sering kali langsung mengalokasikan bantuan tanpa melalui pintu pemerintah Kota Palu, menurut pihak kota, jalur distribusi yang melompati otoritas mereka inilah yang menyebabkan terjadinya ketimpangan penyaluran bantuan di masyarakat²⁴ komunikasi sipil-militer sempat mengalami hambatan di lapangan, pihak komando tugas gabungan terpadu mengeluhkan sulitnya berkoordinasi dengan jajaran pemerintah kota, oleh karena itu, meminta aparat sipil untuk lebih aktif memperbarui data riil di lapangan²⁴ pemerintah daerah ditempatkan sebagai penanggung jawab utama dalam kerangka kerja penanganan bencana yang dipandu undang-undang⁶⁵ dan Inpres, sementara pemerintah pusat bertindak sebagai pemberi dukungan sumber daya serta pedoman strategis secara menyeluruh.²⁴

Banyaknya korban jumlah kehilangan nyawa, harta benda kerugian hingga infrastruktur kerusakan di Palu sebagai lokasi bencana menjadi ukuran ke mana penanganan otoritas melekat, namun dalam kasus besar bencana yang terjadi di kota Palu menjadi kasus berbeda, di mana skala daya rusaknya tidak secara otomatis mengaktifkan level otoritas siapa yang berperan dan siapa yang mengambil urusan, dalam kasus bencana alam yang terjadi di kota Palu dengan banyaknya korban jumlah akibat bencana, kerugian materil serta infrastruktur yang rusak parah tidak secara otomatis mengaktifkan di mana otoritas level melekat, tanpa adanya diskresi tumpang tindih, masifnya skala kerusakan justru menyebabkan lumpuhnya komunikasi yang memutus cepat alur instruksi, sehingga struktur komando formal sering harus berhadapan dengan lapangan di posisi teknis yang terkendala.

Pusat pemerintah dalam hal ini Badan Penanggulangan Bencana Nasional melihat bahwa pemerintah kota Palu atau Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah memiliki kewenangan dalam menetapkan status darurat lokal sebagai eksklusif wilayah yang tidak boleh diintervensi Pusat sebelum status Bencana Nasional resmi diketuk, pandangan pusat terhadap kewenangan eksklusif lokal dimana tidak melihat kewenangan pemerintah Palu atau Sulteng sebagai eksklusif wilayah yang tidak boleh diintervensi, sejak awal masa darurat, pusat mengirimkan Cepat Reaksi Tim untuk membantu pemerintah daerah mengaktifkan posko dan memperlancar koordinasi agar instruksi dapat diturunkan ke bawah level secara lebih terstruktur. bahkan, terdapat pemecah kebuntuan sebagai, Pusat memberi intervensi mekanisme di mana Wakil Presiden turun tangan memberikan tenggat waktu kepada Gubernur dan Wali Kota untuk menuntaskan lahan bermasalah yang terhambat birokrasi daerah, intervensi ini sering kali dipicu oleh eksternal tekanan, seperti internasional donor dari pendanaan batas waktu yang menuntut lapangan di administratif kepastian.

Hubungan Mandiri antar Level Pemerintahan

Hubungan antarunit pemerintahan dalam prinsip kemandirian dipandang sebagai entitas yang berdiri sendiri, hubungan tersebut berjalan tanpa adanya ketergantungan struktural yang mengikat satu sama lain⁷⁵⁻⁷⁵ setiap tingkat pemerintahan dalam pola otoritas otonom memiliki otonomi penuh, kewenangan tersebut digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintahan di ranah kekuasaan masing-masing⁷⁵ Jakarta dan daerah memiliki hak yang setara terhadap kekuasaan dan penentuan yudisial dalam prinsip keseimbangan kekuasaan, kesetaraan ini menjamin bahwa tidak ada dominasi sepihak di antara kedua level pemerintahan tersebut⁷⁶ hubungan antarunit pemerintahan dapat diterapkan melalui konsep entitas yang mandiri, setiap unit pemerintahan dipandang sebagai lembaga yang berdiri sendiri tanpa adanya ketergantungan struktural yang mengikat secara kaku,

hubungan kerja antara badan penanggulangan bencana tingkat pusat dengan daerah tidak terikat oleh garis komando yang bersifat hierarkis dan kaku, di kota Palu menunjukkan ketiadaan garis komando ini menciptakan pola koordinasi yang berbeda dengan militer yang memiliki struktur komando top-down yang sangat kuat, sehingga terbukti jauh lebih tanggap dan solid saat sistem telekomunikasi di lapangan yang lumpuh total²⁵.

Masing-masing unit pemerintahan cenderung bergerak sendiri-sendiri ketika jaringan komunikasi dan listrik mati total saat krisis terjadi, fenomena entitas yang terpisah ini merupakan konsekuensi langsung dari adanya hubungan antarlembaga yang bersifat independen⁷¹⁻⁷⁷ polemik distribusi logistik menjadi bukti nyata dari adanya ego sektoral, ini mencuat ketika pemerintah Kota Palu mengeluhkan bantuan dari pusat atau provinsi yang disalurkan tanpa melalui satu pintu otoritas kota, jalur distribusi yang tidak terkoordinasi inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya ketimpangan penanganan di lapangan⁷² pemerintah kota Palu tetap menjalankan fungsi administratifnya secara mandiri meskipun berada dalam situasi keterbatasan, inisiatif lokal tersebut dibuktikan melalui langkah nyata untuk membuka kembali layanan publik, khususnya dalam memfasilitasi pengurusan KTP elektronik serta administrasi kependudukan lain yang hilang akibat bencana⁷³ setiap tingkat pemerintahan memiliki otonomi penuh di dalam pola hubungan ini, kewenangan tersebut melekat secara mandiri agar mereka dapat menjalankan fungsi pemerintahan di ranah kekuasaan masing-masing.

Gubernur Sulawesi Tengah memegang otoritas otonom penuh dalam melakukan penetapan status darurat di wilayahnya, melalui wewenang regulatif tersebut, Gubernur menetapkan masa tanggap darurat awal selama 14 hari sekaligus memperpanjang durasinya secara fleksibel sesuai dengan dinamika dan kebutuhan di lapangan, selain menentukan status kedaruratan, otoritas penuh yang dimiliki Gubernur juga mencakup hak prerogatif untuk menunjuk militer sebagai komandan tanggap darurat di tingkat lapangan⁷¹ sistem peringatan dini bencana dibangun di atas pembagian otoritas yang jelas melalui pemisahan sektor hulu dan hilir, di dalam struktur ini, Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika memegang otoritas otonom penuh pada komponen hulu yang meliputi aktivitas deteksi gempa bumi serta penerbitan peringatan dini tsunami, sementara itu, komponen hilir sepenuhnya menjadi ranah otonomi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan mutlak atas pelaksanaan tindakan evakuasi warga dan aktivasi sirine bahaya di lapangan⁷⁸ Wali Kota Palu memegang tanggung jawab otonom yang besar atas pelaksanaan urusan evakuasi serta pemenuhan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat di wilayah kota, berdasarkan tanggung jawab wilayah tersebut, Wali Kota dibekali kewenangan penuh untuk menyusun rencana kontinjensi guna memetakan dan memitigasi seluruh risiko bencana secara spesifik di daerahnya⁷²

Prinsip kesetaraan hak dan tanggung jawab bersama dalam pengambilan kebijakan ditekankan secara mendalam melalui konsep ini, di dalam tatanan hukum, perwujudan tanggung jawab bersama tersebut dilegalkan aturan⁶⁵ yang secara eksplisit memposisikan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pemegang tanggung jawab bersama dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan penanggulangan bencana⁷² pemerintah pusat melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana memposisikan diri untuk mendampingi pemerintah daerah tanpa mengambil alih otoritas lokal secara penuh, melalui koridor peran sebagai pendamping dan bukan pengambil alih ini, intervensi

pusat difokuskan untuk memperkuat kapasitas daerah terdampak pada aspek pendanaan, teknis manajerial, dukungan logistik, hingga ketertiban administrasi⁷¹ keseimbangan tata kelola pemerintahan tercermin secara nyata melalui koordinasi lintas sektor yang melibatkan berbagai kementerian di tingkat pusat, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika, otoritas kementerian pusat tersebut bekerja sama secara terintegrasi dengan aparat daerah guna memulihkan berbagai infrastruktur vital, khususnya jaringan listrik dan sistem telekomunikasi di samping koordinasi sektoral, sinergi sipil-militer juga menjadi instrumen penting dalam menjaga stabilitas penanganan di lapangan, ketika birokrasi daerah sempat mengalami kelumpuhan, pergeseran dan penyeimbangan peran segera dilakukan dengan menempatkan militer sebagai penyokong kendali operasional taktis, yang dalam pelaksanaannya tetap berada di bawah koordinasi dengan otoritas sipil daerah yang tersedia.

Pusat dan daerah dalam pengerahan sumber daya selama bencana di kota Palu dengan eskalasi dan prosesnya, tidak bertindak sebagai bagian terpisah masing-masing dalam menggunakan sumber daya dengan sepenuhnya sebagai entitas mandiri, melainkan bekerja secara kolaboratif, meskipun Kota Palu berada di bawah Wali Kota dengan tanggung jawabnya untuk wilayahnya atas buruknya dampak untuk melakukan penanganan, pusat bertugas memfasilitasi daerah dalam melakukan penyelidikan kerusakan dan kerugian dengan memberikan penilaian agar bencana nasional secara kriteria diakui dan standar dapat digunakan sebagai instrumen, pusat juga mengirimkan Cepat Reaksi Tim untuk membantu daerah sebagai pemegang otoritas pemerintah loka, mengaktifkan posko dan memperlancar lintas sektor dalam melakukan koordinasi agar instruksi dapat diturunkan ke bawah sebagai level terendah secara lebih terstruktur, dengan dukungan teknis berupa pendampingan pada pola ini, data tanggung jawab dan sumber daya pengerahan tidak sepenuhnya berada di pundak sendiri sebagai daerah terdampak, melainkan dikelola secara bersama.

Pusat dan daerah diantaranya ada koordinasi yang bepola yang menunjukkan adanya kondisi yang sangat intens termasuk dalam pola informal membangun negosiasi dalam ruang solusi, di samping peraturan formal dan arahan Presiden berupa Instruksi dalam bentuk yang sudah diatur sebagai aspek legalistik birokrasi, jalur yang harus dilalui, meskipun formal mekanisme tetap berjalan melalui pola terintegrasi dengan data pangkalan dan berkala penyampaian laporan sistem, pola informal komunikasi seperti lobi, pusat ke daerah dimana pejabat langsung kunjungan, serta telepon, SMS, email virtual media penggunaan terbukti lebih efektif mempercepat keputusan lahir dalam pengambilannya. Kota Palu di tengah bencana penanganan menunjukkan bahwa Daerah dan Pusat berada diantara batas cenderung melebur, sehingga tidak lagi mencerminkan terpisahnya otoritas yang memiliki eksklusif kekuasaan lapisan yang tidak boleh saling melintasi, pada lapangan di operasional realitas lebih menggambarkan tumpang tindih otoritas model, di mana sebagian besar pemerintahan operasi melibatkan lokal, provinsi, dan nasional unit secara bersamaan, batas-batas ini melebur karena interdependensi; posisi tunggal yurisdiksi otonomi area relatif kecil dibandingkan dengan tumpang tindih kerja sama di semua area, pemecah kebuntuan sebagai pusat intervensi terjadi ketika daerah birokrasi mengalami kebuntuan, pusat sebagai tingkat level atas terintegrasi memastikan bahwa semua pemerintahan level bekerja seirama dan saling tergantung satu sama lain.

Pola Otoritas Otonom Antar-Level Pemerintahan

Sistem hukum harus dipahami dalam mengakui prinsip keseimbangan kekuasaan antarlevel pemerintahan, melalui pemahaman hukum tersebut, setiap unit pemerintahan dipandang sebagai basis kolaborasi yang mandiri, di mana mereka tetap terpisah namun memiliki posisi yang kuat di dalam ranah otonominya masing-masing⁷⁶ regulasi penanggulangan bencana menjadi instrumen hukum utama yang secara eksplisit mengakui prinsip keseimbangan kekuasaan di Indonesia⁶⁵ pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditetapkan sebagai pemegang tanggung jawab bersama di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana⁷²⁻⁷¹ unit-unit pemerintahan ditempatkan sebagai entitas otonom yang kuat sekaligus terikat dalam basis kolaborasi terpadu melalui pengakuan hukum tersebut, dinamika pengakuan sistem hukum ini diuraikan secara mendalam berdasarkan refleksi empiris dari pengalaman penanganan bencana di Kota Palu delapan tahun yang lalu, penyelenggaraan urusan kebencanaan menuntut adanya otonomi penuh di tingkat daerah dalam menetapkan status kedaruratan dan memegang kendali komando wilayah, di dalam pola hubungan ini, pemerintah pusat memposisikan perannya sebagai pendamping teknis dan fasilitator, alih-alih bertindak sebagai pengambil alih kewenangan lokal, hubungan kerja antarlevel pemerintahan tersebut mencerminkan sebuah kolaborasi yang terpisah namun tetap kuat di dalam koridor otonomi sektoral masing-masing meskipun demikian, batas-batas keseimbangan kekuasaan ini akan menghadapi ujian krusial ketika daerah berada dalam kondisi kelumpuhan sistem total pascabencana.

Kepala daerah dibekali wewenang otonom oleh sistem hukum sebagai basis utama dalam memimpin penanganan bencana di wilayahnya, melalui skema otonomi penuh dalam penetapan status dan komando daerah ini, Gubernur Sulawesi Tengah memiliki otoritas penuh untuk menetapkan masa tanggap darurat awal selama 14 hari sekaligus menunjuk aparat militer sebagai komandan tanggap darurat di tingkat lapangan, Wali Kota Palu memegang tanggung jawab besar sebagai pihak yang berada di garis depan penanganan, otonomi yang melekat pada posisi wali kota memberikan keleluasaan penuh untuk mengatur proses evakuasi serta menyalurkan pelayanan kebutuhan dasar, mengingat otoritas kota merupakan pihak yang paling memahami kondisi geografis serta kebutuhan spesifik pengungsi di lorong-lorong wilayahnya, pemerintah pusat melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana diatur oleh sistem hukum untuk memperkuat otonomi daerah melalui kolaborasi, alih-alih menghilangkan kemandirian lokal tersebut, melalui penegasan peran pusat sebagai pendamping dan bukan pengambil alih, menjalankan fungsi pendampingan yang berfokus pada penyediaan aspek pendanaan, teknis manajerial, logistik, peralatan, hingga pemenuhan tertib administrasi bagi daerah terdampak, selain aspek manajerial, kepastian hukum terhadap tindakan darurat di lapangan juga berada di bawah kewenangan institusi pusat ini, dalam kondisi krisis kesehatan, berfungsi memberikan otorisasi atau pengesahan legal untuk pelaksanaan tindakan luar biasa seperti kebijakan pemakaman massal demi alasan kesehatan dan agama tanpa harus mengambil alih kendali penuh atas rumah sakit setempat.

Setiap unit pemerintahan memiliki kemandirian dalam menjalankan fungsi teknisnya masing-masing untuk kemudian diintegrasikan ke dalam sebuah kolaborasi yang terpisah namun kuat dalam otonomi sektoral, di dalam implementasi distribusi logistik, kemandirian ini dilindungi oleh regulasi

kebencanaan⁶⁵ yang memberikan kewenangan penuh bagi pemerintah daerah untuk menyalurkan bantuan, meskipun demikian, praktik di lapangan sering kali menghadapi tantangan ego sektoral ketika pemerintah provinsi langsung mengalokasikan bantuan ke masyarakat tanpa melalui pintu otoritas pemerintah kota, di sektor pemulihan infrastruktur, kementerian sektoral seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat serta Kementerian Komunikasi dan Informatika memegang otonomi penuh dalam memobilisasi sumber daya dari tingkat pusat, otoritas kementerian ini memimpin langsung pengiriman alat berat, penyediaan mobil instalasi air bersih, hingga pemulihan situs *Base Transceiver Station* guna menopang berbagai kebutuhan darurat yang secara teknis dan finansial tidak mampu dipenuhi sendiri oleh perangkat daerah.

Pergeseran kolaborasi lintas level akan terjadi melalui pengakuan *de facto* ketika unit otonom di tingkat daerah mengalami kelumpuhan total, meskipun sistem hukum tetap mengakui prinsip keseimbangan kekuasaan, batasan keseimbangan dalam kondisi kelumpuhan sistem ini terlihat nyata melalui intervensi pemerintah pusat saat krisis terjadi di lapangan, ketika hampir setengah aparatur sipil negara di daerah terdampak trauma parah dan infrastruktur kantor pemerintahan rusak, pemerintah pusat melalui instruksi menteri segera mengambil tindakan tegas untuk mendorong pembukaan kembali layanan publik guna memastikan kehadiran negara bagi warga terdampak, kelumpuhan birokrasi daerah yang menyebabkan kehilangan kendali sementara tersebut juga memicu penguatan kepemimpinan militer di sektor riil, hierarki militer yang solid dan responsif akhirnya diambil sebagai basis koordinasi utama untuk memimpin jalannya distribusi bantuan serta mengomandoi berbagai satuan tugas penanganan darurat di lapangan selama masa kritis berlangsung.

Wali Kota Palu memiliki kemandirian wewenang untuk menetapkan status keadaan darurat di wilayahnya berdasarkan usulan dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu yang memiliki independensi secara regulatif, otoritas penetapan status kedaruratan dalam bencana alam ini diatur secara berjenjang berdasarkan tingkatan bencana, di mana wilayah kabupaten atau kota sepenuhnya menjadi domain bupati atau wali kota, namun, dalam praktiknya, kemandirian lokal tersebut dibatasi oleh struktur komando yang lebih luas di tingkat regional, Gubernur Sulawesi Tengah tetap memegang peran utama sebagai pihak yang menetapkan masa tanggap darurat, dengan menempatkan pemerintah provinsi sebagai pemimpin Satuan Koordinasi Pelaksana penanggulangan bencana, selain batasan struktur komando, BPBD Kota Palu juga tetap membutuhkan pendampingan teknis dan fasilitas dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana untuk melakukan penilaian kerusakan agar instrumen yang digunakan memenuhi standar nasional, ketergantungan teknis ini, yang diperparah oleh munculnya sikap saling tunggu serta ketidakberanian otoritas lokal dalam mengambil keputusan mandiri, menunjukkan bahwa pemerintah daerah merasa ruang geraknya dibatasi oleh level pemerintahan yang lebih tinggi, kondisi dilematis tersebut pada akhirnya menyebabkan kelambatan respons taktis dan hambatan administratif yang signifikan di garis depan penanganan darurat.

Hubungan antara Pemerintah Kota Palu dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah terjalin melalui mekanisme kendali dan pengawasan yang bersifat koordinatif serta sinkronatif, bukan bersifat hierarki mutlak yang searah, di dalam pola hubungan ini, Gubernur bertindak sebagai koordinator

utama yang menjembatani hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tugas utama Gubernur adalah memastikan rencana aksi daerah yang disusun oleh Wali Kota selaras dengan rencana induk yang ditetapkan Jakarta, mekanisme kendali dan pembinaan dijalankan secara ketat untuk memastikan kesiapan administrasi dan anggaran daerah sebelum data tersebut diminta oleh kementerian di tingkat pusat, pengawasan ini diperkuat melalui mekanisme evaluasi kolektif, yaitu penyelenggaraan rapat evaluasi rutin untuk membahas berbagai kendala lapangan agar masalah teknis dapat diselesaikan secara bersama-sama sebelum dilaporkan ke tingkat nasional. Salah satu fokus krusial dalam evaluasi bersama ini adalah melakukan validasi data kerusakan rumah masyarakat sebagai dasar perumusan kebijakan pemulihan.

Kekakuan Birokrasi Muncul Dalam Situasi Tertentu

Pejabat publik mengelola kebijakan dan berinteraksi melalui cara-cara tertentu yang menjadi indikator bagi dinamika operasional serta perilaku mereka konteks operasi yang terpisah, pejabat di tingkat lokal atau daerah cenderung menjalankan roda pemerintahan secara mandiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat⁷⁵ model otoritas terkoordinasi ditandai kurangnya upaya koordinasi lintas tingkatan yang bersifat integratif, karakteristik ini membuat model tersebut sangat berbeda dengan model otoritas tumpang tindih yang justru mengedepankan proses negosiasi mendalam antarlevel pemerintahan⁷⁵ entitas subnasional berfokus pada perlindungan integritas wilayah, viabilitas fiskal, dan otonomi mereka dari campur tangan pihak luar sebagai bentuk perlindungan teritorial, perhatian perlindungan tersebut memicu ketegangan antara upaya pemulihan sistem yang lumpuh dengan tantangan koordinasi lintas level, jika dinamika operasional dan perilaku pejabat selama penanganan bencana di Palu tahun 2018 dianalisis secara mendalam.

Pejabat di tingkat lokal sempat menjalankan operasi secara terpisah dari kendali pusat maupun militer akibat terjadinya kelumpuhan birokrasi pascabencana, kelumpuhan sistem pemerintah daerah ini dipicu oleh hilangnya kendali operasional pada hari-hari pertama, karena banyak kepala dinas yang menjadi korban dan hampir setengah Aparatur Sipil Negara mengalami trauma parah sehingga tidak dapat langsung bertugas, kondisi kevakuman sipil tersebut menyebabkan dominasi peran militer menguat di lapangan, di mana kendali taktis segera diambil alih Militer karena aparat sipil dinilai tidak muncul di garis depan koordinasi selama masa kritis, memasuki minggu kedua, aparat daerah masih berfokus pada pembenihan internal seperti pembersihan kantor dan pendataan pegawai yang selamat, alih-alih berintegrasi dalam sistem komando terpadu untuk memaksimalkan kembali pelayanan publik.

Kurangnya koordinasi lintas tingkatan yang bersifat integratif memicu beberapa polemik serius di lapangan akibat minimnya koordinasi mendalam, salah satu dampak nyata dari lemahnya koordinasi ini adalah polemik distribusi logistik, yang mencuat ketika Wali Kota Palu mengeluhkan alur bantuan dari pemerintah provinsi yang dialokasikan langsung ke masyarakat tanpa melalui satu pintu otoritas kota, pola penyaluran yang tidak terkoordinasi tersebut akhirnya menyebabkan ketimpangan distribusi di lapangan, di mana sebagian kelompok pengungsi belum tersentuh bantuan sama sekali, selain masalah logistik, ketidaksinkronan kebijakan juga memicu gangguan keamanan akibat ketidaksesuaian instruksi antara pemerintah pusat dan asosiasi di daerah, Instruksi Menteri Dalam Negeri untuk memperbolehkan warga mengambil kebutuhan pokok di ritel modern

dikeluarkan tanpa adanya koordinasi terlebih dahulu dengan Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia, sehingga situasi tersebut berubah menjadi aksi penjarahan yang tidak terkendali, hubungan kerja di lapangan semakin diperumit oleh adanya hambatan komunikasi sipil-militer. pihak komando tugas gabungan terpadu secara terbuka menyatakan kesulitan untuk berkomunikasi dengan jajaran pemerintah kota, sekaligus mendesak aparat sipil daerah agar lebih aktif turun ke lapangan guna memperbarui data pengungsi secara valid.

Entitas subnasional secara konsisten berupaya mempertahankan otonomi mereka berdasarkan klaim pengetahuan wilayah demi mewujudkan perlindungan teritorial, upaya penegasan otonomi ini ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Palu melalui klaim pengetahuan lokal, di mana mereka menegaskan diri sebagai pihak yang paling memahami kondisi geografis serta sebaran titik pengungsi di lorong-lorong kota dibandingkan pemerintah provinsi maupun pusat, semangat mempertahankan otonomi tersebut juga terlihat saat pemerintah kota berupaya mengambil alih kembali kewenangan penyaluran logistik dari Korem dan pemerintah provinsi setelah sempat lumpuh selama empat hari, meskipun langkah tersebut sempat terhambat karena kendala kewenangan penuh dalam struktur darurat yang sudah terbentuk, pemerintah kota tetap menjalankan otonomi administrasinya melalui inisiatif layanan mandiri, di tengah segala keterbatasan, mereka membuka layanan khusus pengurusan KTP elektronik dan akta kematian guna memastikan warga terdampak tetap mendapatkan akses bantuan yang mensyaratkan dokumen kependudukan dinamika penanganan bencana di Kota Palu menunjukkan bahwa operasi di lapangan cenderung terfragmentasi akibat rusaknya infrastruktur komunikasi dan munculnya ego sektoral dalam distribusi sumber daya, realitas empiris ini berbanding terbalik dengan amanat sistem aturan⁶⁵ yang seharusnya menekankan pada tanggung jawab bersama lintas level pemerintahan.

Penerapan model otoritas terpisah *separated-authority model* yang mengedepankan kewenangan formal dan kekakuan birokrasi terbukti memperlambat proses pemulihan serta respons pascabencana di Kota Palu, sifat kaku membatasi fleksibilitas koordinasi antara pemerintah kota, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat, sehingga menyisakan banyak celah dalam implementasi kebijakan, implikasinya pada sinkronisasi kebijakan dan alur komando di lapangan semakin diperburuk oleh mencuatnya masalah ego sektoral serta kompetisi antar-institusi dalam pengalihan sumber daya, pembagian urusan pemerintahan di masa depan harus direstrukturisasi berdasarkan evaluasi mendalam terhadap pengalaman bencana di Kota Palu, penanganan urusan kebencanaan ke depan akan cenderung jauh lebih efektif jika dilebur ke dalam model otoritas tumpang tindih yang kolaboratif, ketimbang mempertahankan batas yurisdiksi yang kaku dan tegas, transformasi pola kerja birokrasi menjadi alasan penguat pertama bagi urgensi perubahan ini, pengalaman krisis selama bencana telah mengubah pola kerja birokrasi di Kota Palu dari yang semula kaku menjadi lebih partisipatif dan sinergis, di mana koordinasi lintas sektor kini diposisikan sebagai kebutuhan operasional utama demi menjamin hak-hak masyarakat terdampak.

Alasan penguat kedua adalah fakta bahwa sebagian besar operasi penanganan bencana di lapangan melibatkan unit pemerintahan tingkat lokal, provinsi, dan nasional secara bersamaan, ini menunjukkan area otonomi yurisdiksi tunggal sebenarnya relatif kecil jika dibandingkan dengan luasnya area kerja sama yang tumpang tindih, dalam situasi krisis yang kompleks, pola tawar-

menawar dan negosiasi antarpejabat publik menjadi instrumen paling efektif untuk melakukan pertukaran sumber daya demi mencapai tujuan pemulihan bersama, meskipun mengedepankan pendekatan kolaboratif, pembagian peran yang jelas berdasarkan aspek administrasi wilayah tetap diperlukan, pembagian peran ini berfungsi sebagai basis data, penentu sasaran, serta sarana sinkronisasi program antarperangkat daerah guna mencegah terjadinya benturan kewenangan secara hukum, sebagai fondasi teknis, penggunaan format pelaporan yang terstandarisasi dan prosedur tetap akan membantu membangun kepercayaan teknis antarlevel pemerintahan tanpa harus terjebak dalam batas kewenangan yang memisahkan, secara keseluruhan, model otoritas tumpang tindih dipandang sebagai landasan konseptual yang paling tepat untuk masa depan, model ini jauh lebih mampu menangani interaksi yang teratur serta mengelola saling ketergantungan antarpejabat publik dalam menghadapi situasi krisis.

PENUTUP/KESIMPULAN

Kelambatan proses pemulihan dan respons taktis di lapangan terbukti bersumber dari penerapan model otoritas terpisah *separated-authority model* yang terlalu kaku dan sekadar mengedepankan kewenangan formal, oleh karena itu, efektivitas penanganan bencana mengisyaratkan perlunya pergeseran paradigma dari kekakuan hierarki menuju model kolaboratif yang lebih fleksibel, di dalam ekosistem yang fleksibel ini, pemecahan kebuntuan birokrasi justru lebih cepat dicapai melalui optimalisasi jalur komunikasi informal seperti kontak telepon langsung, pemanfaatan media virtual, dan lobi antarpejabat daripada bersandar pada prosedur jalur formal yang rigid.

DAFTAR PUSTAKA

1. Alma'arif, Irfan Ridwan Maksum, & A. L. in decentralization we trust: 24 years of research on the decentralization governance and the future of the research agenda. *Corporate Law & Governance Review*. **Volume 7**, (2025).
2. muluk, mujibur rahman khairul. Systematic Literature Review On Asymmetric Decentralization. *BISNIS BIROKRASI J. Ilmu Adm. dan Organ*. **28**, (2021).
3. Lowatcharin, Grichawat; Crumpton, Charles David; and Pacharoen, S. Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions, *Asia-Pacific Social Science Review*: **Vol. 19: I**, (2019).
4. Rebecca Bromley-Trujillo¹ and Michael Dichio. The State of American Federalism 2024–2025: Resisting and Reinforcing the Rise of the Transactional Presidency,. *J. Fed.* **volume 55**, (2025).
5. Maja Sahadzic. Crisis Management Extremes in Multi-Level Systems: Bosnia and Herzegovina, *Publius: The Journal of Federalism*. *Oxford Univ. Press behalf CSF Assoc. Publius, Inc* **volume 56**, (2026).
6. Dwi Aditya Putra. PLN: Kerusakan Gardu Induk Terparah Usai Gempa di Palu dan Donggala. *PT KapanLagi Dot Com Networks* (2018).

7. Fadhly Fauzi Rachman. Pasca Gempa Palu, 5 Gardu Induk Listrik Masih Padam. *detikFinance*,. *PT Agranet Multicitra Siberkom* (2018).
8. Eva Safitri. Runway Bandara Palu Retak, Tower Runtuh dan Pemancar Rusak. *detikNews*, *PT Agranet Multicitra Siberkom* (2018).
9. Kendi Setiawan. Gempa Rusak Bandara Palu, Ini Jalur Alternatif bagi Relawan. *NU Online*, *PT Visi Berkah Bangsa* (2018).
10. Muhammad Abdus Syakur. Hari Kelima, Banyak Korban Tak Bisa Dikenali lagi Wajahnya. *Hidayatullah.com* (2018).
11. Ahmad Wijaya. Landas pacu bandara di Palu rusak 400 meter. *Kantor Berita Antara* (2018).
12. Mula Akmal. Bandara Mutiara Sis Al Jufri Palu Mulai Beroperasi untuk Pesawat Komersil. *SindoNews* (2018).
13. Bagus Prihantoro Nugroho. Kemensos: 3 SPBU dan 4 Minimarket Dijarah di Palu, Donggala, Sigi. *Detik News* (2018).
14. Nurhadi Sucahyo. Aparat Diminta Tegas Cegah Penjarahan Meluas di Sulawesi Tengah. *VOA Indonesia* (2018).
15. Kumparan. Warga Palu Mulai Menjarah Toko dan Mini Market, Polisi Disiagakan. *Kumparan* (2018).
16. Abraham Utama. Penjarahan pasca gempa dan tsunami, bagaimana penegakkan hukum di Palu? Warga. *BBC News* (2018).
17. CNN Indonesia. Tahanan Bakar Rutan Donggala Sebelum Kabur Diguncang Gempa. *CNN Indonesia* (2018).
18. Nurhadi Sucahyo. Pembusukan Mayat Timbulkan Masalah di Palu. *VOA Indonesia* (2018).
19. Wahid, A. B. Bau Jenazah Merebak di Palu, Banyak Warga Tak Pakai Masker. *detikNews*, *PT Agranet Multicitra Siberkom* (2018).
20. Indra Nugraha. Gempa dan Tsunami Palu: Data Seputar Sesar Palu Koro Minim. *Mongabay* (2018).
21. ABC News, 2018. Korban Gempa Bumi-Tsunami Palu Mulai dikubur Massal, ABC News, Jakarta. (2018).
22. IniRiau.com, 2018. Penyakit ISPA dan Diare Menyerang Pengungsi di Palu, Ini Riau, Jakarta. (2018).
23. Heyder Affan. Gubernur Sulteng: Hampir 50% PNS belum bisa layani masyarakat karena 'trauma gempa dan tsunami. *BBC News Indonesia* (2018).
24. Francisca Christy Rosana. Penjelasan Wali Kota Palu soal Polemik Distribusi Bantuan Korban. *Tempo.co*, (2018).
25. CNN Indoneisa. JK Kritik Manajemen Krisis Pemda Tangani Gempa Palu. *CNN Indoneisa* (2018).
26. Fauziah Mursid, Umar Mukhtar, Febrianto Adi Saputro, Dessy Suciati Saputri, dkk. Desakan Status

- Bencana Nasional dan Keputusan Pemerintah. *Republika Online* (2018).
27. CNN Indonesia. Pemerintah: Tak Perlu Ada Penetapan Bencana Nasional di Palu. *CNN Indonesia* (2018).
28. Fauziah Mursid, Umar Mukhtar, Febrianto Adi Saputro, Dessy Suciati Saputri, dkk. Desakan Status Bencana Nasional dan Keputusan Pemerintah. *Republika Online* (2018).
29. Marlinda Oktavia Erwanti. PKS Desak Pemerintah Tetapkan Gempa Palu Jadi Bencana Nasional. *detikNews*.
30. kumparanNEWS. JK: Status Bencana Nasional Ditetapkan Jika Pemda Sulteng Lumpuh. (2018).
31. Fauziah Mursid, Umar Mukhtar, Febrianto Adi Saputro, Dessy Suciati Saputri, dkk. Desakan Status Bencana Nasional dan Keputusan Pemerintah. *Republika Online* (2018).
32. Chandra Gian Asmara. RI Tidak Kolaps! Gempa Palu Bukan Bencana Nasional. *CNBC Indonesia* (2018).
33. Kunto Wibisono. Pemerintah tidak tetapkan gempa-tsunami Palu bencana nasional. Penulis: Juwita Trisna Rahayu; Editor: *ANTARA News* (2018).
34. Moh. Sidik; I Ketut Wiranata. Pemkot Palu Evaluasi Penetapan Status Kebencanaan. *RRI.co.id*. (2026).
35. Joseph Benveniste, S. M. Accountability, governance, and institutional change in intergovernmental relations: A theoretical framework. *Polit. Policy Publ. by Wiley Period. LLC behalf Policy Stud. Organ.* **51:242–255**, (2023).
36. Adebayo Olumide Adedeji. *Intergovernmental Relations and Implementation of The National Policy on Primary Education in Lagos State*, Lagos State Ministry of Education. (Lagos State, 2021).
37. Deil S. Wright. Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *Am. Acad. Polit. Soc. Sci.* **416**, 1–16 (1974).
38. Baracskey, D. *Understanding American Federalism and Interorganizational Behavior*. (University of North Georgia Press, Dahlonega, Georgia Cover, 2021).
39. Adedeji, A. O. Intergovernmental Relations and Implementation of The National Policy on Primary Education of The National Policy on Primary Education in Lagos State. (Doctor of Philosophy of The University of Ibadan, , Ibadan, Nigeria, 2021).
40. Carl W. Stenberg dan David K. Hamilton. *Intergovernmental Relations in Transition: Reflections and Directions*. (Routledge, Taylor and Francis, New York, New York, United State of America, 2018).
41. Hendriyanto, W. M. K., Purwanto, E. A., Margono, S. A. & Suropto, S. *Intergovernmental Relations: Overlapping-Authority Model in Indonesia's River Management Policy*. (Atlantis Press SARL, 2025). doi:10.2991/978-2-38476-517-1_18.
42. Robert Agranoff dan Beryl A. Radin. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. *J. Fed. USA* (2014).
43. Henrik Enderlein, S. W. dan M. Z. *Handbook on Multilevel Governance*. (Edward Elgar Publishing

Limited, 2010).

44. Henrik Enderlein, Sonja Wälti, dan M. Z. *Handbook on Multi-Level Governance*,. (Edward Elgar Publishing, Cheltenham United Kingdom, 2010).
45. Henrik Enderlein. *Hand Book Multi Level Government*.
46. William Martha Krisna Hendriyanto, Eko Prasajo, dkk. Intergovernmental Relations: Overlapping-Authority Model in Indonesia's River Management Policy. *BCPA - Indones*. (2025).
47. Hamilton, C. W. S. and D. K. *Intergovernmental Relation In Transition, Reflections and Directions*. (Routledge, Taylor and Francis, New York, New York, 2018).
48. Timothy J Collan. *Intergovernmental Management for The Twenty First Century Updating Theories of American Federalism*. (Brookings Institution Press, Washington DC, 2008).
49. Daniel Baracskey, Carol M. Glen, Neena Banerjee, Nandan K. Jha, dan R. S. Y. *Understanding American Federalism and Intergovernmental Relations: Concepts, Ideas, and Theories*, University of North Georgia Press, Dahlonega, Georgia. (2021).
50. Isa Turkewitsch. Multilevel Government and The Publik Management Infusing New Ideas Into Traditional Federalism Approaches In The Study of Intergovernmental Relations. (2012).
51. Torfing, C. A. & J. *Hand Book of Theories of Governance*. (Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2022).
52. Thomas Klassen, Denita Cepiku, dan T. J. L. (Editor). *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration*,. (Routledge, London, 2023).
53. Thomas Klassen, D. C. and T. J. L. *Hand Book of Global Public Policy and Administration*.
54. Nathalie Behnke dan Bettina Petersohn (Editor). *Horizontal Intergovernmental Coordination at Local and Regional Levels: Evidence from Europe and Beyond*. (Palgrave macmillan, Cham, Switzerland, 2025).
55. Craig Volden. Intergovernmental Political Competition in American Federalism. *Am. J. Pol. Sci.* **49**, no. **2**, 327–329 (2005).
56. Stenberg, C. W. *Crossing Boundaries for Intergovernmental Management* , by Robert Agranoff . *Publius: The Journal of Federalism* vol. 49 (Georgetown University Press, Washington, D.C, 2019).
57. Robert Agronoff. *Crossing Boundaries for Intergovernmental Management*,.
58. Robert Agranoff and Beryl A. Radiny. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. *Publius: The Journal of Federalism*. Oxford Univ. Press behalf CSF Associates Publius, Inc. **45 number1**, (2014).
59. Baracskey, D. *Future Directions in Intergovernmental Relations*. *Journal of Health and Human Services Administration*. (2013).

60. Odoardo Ongaro. *Multi Level Governance the Missing Linkages*.
61. Cermin Bianci, Luis F. Luna Reyes, E. R. *Enabling Collaborative Governance The System Modeling Methods, Public Policy Design and Implementation*. (Springer Nature, Switzerland, 2020).
62. 2008, peraturan pemerintah no 21 tahun. *PP No 21*. (2008).
63. Lowatcharin, Grichawat; Crumpton, Charles David; and Pacharoen, S. Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Soc. Sci. Rev.* **19: Iss. 4**, (2019).
64. Pemerintah, P. *Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Republik Indonesia* 61–64 (2008).
65. Undang-Undang. *Penanggulangan Bencana*. (2007).
66. Pemerintah, P. *Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana*. (2008).
67. Keputusan Presiden. *Penetapan Bencana Alam Gempa Bumi Dan Gelombang Tsunami Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Provinsi Sumatera Utara*. (2004).
68. *Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana*. (2008).
69. Instruksi Presiden. *Percepatan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana*.
70. Antara News. Warga Palu ramai urus KTP yang hilang pascagempa. *ANTARA News* (2018).
71. Nugraha, I. Gempa dan tsunami Palu: Data seputar sesar Palu koro minim. *Mongabay* (2018).
72. Tempo.co. Penjelasan Wali Kota Palu soal polemik distribusi bantuan korban. *Tempo.co*, (2018).
73. BBC News Indonesia. Gubernur Sulteng: Hampir 50% PNS belum bisa layani masyarakat karena ‘trauma gempa dan tsunami’. *BBC News Indonesia* (2018).
74. Indonesia., C. Bukan sirine tsunami, cuma ‘air-air’ yang didengar warga Palu. *Indonesia., CNN* (2018).
75. Robert Agranoff and Beryl A. Radin. Deil Wright’s Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships. *The Journal Fed. Oxford Univ. Press behalf CSF Associates Publius, Inc.* **45 number1**, (2014).
76. muluk, mujibur rahman khairul. Systematic Literature Review On Asymmetric Decentralization. *BISNIS BIROKRASI J. Ilmu Adm. dan Organ.* **Vol. 28** :, (2021).
77. Indonesia, B. N. Gempa tsunami Palu, Donggala: 2.073 korban meninggal, pencarian diperpanjang. *BBC News Indonesia* (2018).
78. Safitri, E. Penjelasan BMKG soal tsunami di Palu meski peringatan diakhiri. *detikNews* (2018).