

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara geografis Indonesia terletak di daerah katulistiwa dengan morfologi yang beragam dari daratan sampai pegunungan tinggi. Keragaman morfologi ini banyak dipengaruhi oleh faktor geologi terutama dengan adanya aktivitas pergerakan lempeng tektonik aktif di sekitar perairan Indonesia di antaranya adalah lempeng Eurasia, Australia dan lempeng Dasar Samudera Pasifik¹.

Lokasi Indonesia yang terletak di lempeng tektonik atau juga masuk dalam wilayah cincin api (*ring of fire*), yang berarti Indonesia rawan terkena gempa bumi dan dapat menimbulkan tsunami. *Ring of fire* ini yang menjelaskan adanya hubungan dari aktifitas gunung api yang menjajar dari Indonesia sampai Jepang, menyambung dari Alaska melalui bagian barat AS sampai Amerika Selatan. *Ring of fire* ini juga disebut sebagai lingkaran magma yang besar dan hebatnya Indonesia adalah puncak dari lingkaran api tersebut.²

Pergerakan lempeng-lempeng tektonik tersebut menyebabkan terbentuknya jalur gempa bumi, rangkaian gunung api aktif serta patahan- patahan geologi yang merupakan zona rawan bencana gempa bumi dan tsunami. Wilayah Kota Padang sebagai daerah hunian merupakan kawasan yang sangat rawan bencana, oleh karena itu perlu diupayakan langkah-langkah strategis untuk melindungi setiap warga negara

¹ www.bnpb.go.id/website/file/publikasi/379.pdf, diunduh pada tanggal 19 Desember 2011, pukul: 20.13

² Robert J. Kodoatie, Roestam Sjarief, *Tata Ruang Air, Pengelolaan Bencana, Pengelolaan Infrastruktur, Penataan Ruang Wilayah, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta, penerbit ANDI, 2010 hlm. 113.

dengan langkah-langkah penanggulangan bencana yang dimulai dari sebelum, pada saat dan setelah bencana terjadi.

Kejadian bencana terus menerus yang telah melanda pulau Sumatera tidak terlepas dari geodinamika yang berada di atas lempeng benua, lempeng Indo Australia, dan lempeng pasifik. Secara umum wilayah yang pernah terjadi bencana gempa bumi ada peluang akan terulang kembali.

Menurut Pakar Tsunami ITB, Hamzah Latief, pemodelan perambatan tsunami di Padang yang pernah terjadi berskala 8,7 dan 8,9 skala Richter pada tahun 1797 dan 1833 akan menimbulkan tinggi gelombang di atas 5 meter. Sedangkan rentang waktu terjadinya gempa bumi terakhir di kota Padang dengan skala di atas 8,9 skala Richter sudah memasuki fase di atas 100 tahunan³. Meskipun waktu tepat pengulangan terjadinya gempa bumi belum bisa diprediksikan secara akurat, namun keadaan ini membutuhkan kewaspadaan yang tinggi dan persiapan yang baik.

Gempa yang terjadi pada tanggal 30 September 2009 di Kota Padang telah menimbulkan kerugian materi milyaran rupiah dan ratusan korban jiwa yang meninggal di Kota Padang pada khususnya. Sehingga salah satu upaya yang dapat dilakukan pada saat sebelum terjadinya bencana adalah pencegahan dan mitigasi, yang merupakan upaya untuk mengurangi atau memperkecil dampak kerugian atau kerusakan yang dapat ditimbulkan oleh bencana.

Keberadaan Kota Padang sebagai Ibu Kota Provinsi Sumatera Barat membuat pembangunan fisik Kota Padang mengalami perkembangan seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi sosial, budaya, politik, dan lingkungan. Sehingga gempa yang sering mendera Kota Padang secara khusus dan

³ <http://my.opera.com/yumechan/archive/monthly/?day=20091006>, diakses pada tanggal 19 Desember 2011, pukul: 20.15

Sumatera Barat secara umum adalah referensi terbaik untuk dijadikan sebagai acuan untuk penataan ruang Kota Padang yang lebih baik, sebagaimana tertuang dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Dalam hukum administrasi negara telah diuraikan konsep perencanaan dalam arti luas, yang didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya.⁴ Perencanaan itu terdiri dari *prognoses* (estimasi yang akan terjadi), *beleidvoornemens* (rancangan kebijakan yang akan ditempuh), *voorzieningen* (perlengkapan persiapan), *afspraken* (perjanjian lisan), *beschikkingen* (ketetapan-ketetapan), dan *regelingen* (peraturan-peraturan).⁵

Pada hakikatnya, rencana tata ruang merupakan instrumen penting bagi pemerintah, sehingga penetapan rencana harus mendapat kesepakatan dan pengesahan oleh lembaga legislatif (sebagai wakil rakyat) dan juga dukungan masyarakat. Rencana tata ruang secara legal mempunyai kekuatan mengikat untuk dipatuhi baik oleh masyarakat, maupun oleh pemerintah sendiri, sehingga diharapkan proses pemanfaatan ruang dapat dilakukan secara konsisten.

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa

“Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar Negara Pancasila.”

⁴ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press 2003 hlm. 144.

⁵ *Ibid.*, hlm 145

Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dalam Penjelasan Umum Undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang selanjutnya menyatakan bahwa

“Negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki setiap orang.”

Beberapa indikator fisik yang dimiliki bahwa Kota Padang menjelaskan bahwa Kota Padang adalah daerah rawan gempa, seperti:

1. Sudah dan akan dibangunnya beberapa bangunan yang memiliki fungsi ganda sebagai shelter, seperti:
2. Sudah dan akan dibangunnya beberapa jalur penyelamatan atau evakuasi (*escape road*) bencana dengan menggunakan jaringan arteri primer, arteri sekunder, dan kolektor primer.

Kegiatan diatas dilakukan sesuai dengan amanat UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa sebagai suplemen dari RTRW Kota adalah rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang evakuasi bencana sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota. Selanjutnya dijelaskan bahwa Rencana Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Evakuasi Bencana dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi, dalam hal ini untuk permasalahan kebencanaan.

Selanjutnya sesuai dengan amanat Pasal 35 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dijelaskan bahwa

“Salah satu cara dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana adalah dengan pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang”.

Sehingga dalam penetapan RTRW Kota Padang harus memperhatikan aspek-aspek kebencanaan sesuai dengan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

yang berlaku dalam pengaturan penataan ruang Kota Padang, yang mana hal tersebut semata-mata bertujuan untuk keberlangsungan hidup masyarakat Kota Padang.

Perizinan dalam pengendalian pemanfaatan ruang sangatlah penting keberadaannya, hal tersebut agar pemerintah dapat dengan mudah mengatur, menetapkan, dan merencanakan penataan ruang yang sesuai dengan RTRW setiap kota. Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan terkontrol tersebut, pelaksanaan pembangunan di atas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan, sebagaimana yang telah diatur dalam PP No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang bahwa izin mendirikan bangunan merupakan dasar dalam mendirikan bangunan dalam rangka pemanfaatan ruang.

Pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) terhadap masyarakat yang berada atau bertempat tinggal di daerah rawan bencana adalah salah satu contoh persoalan hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang Kota Padang khususnya, sedangkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku bahwa dalam penataan ruang harus memperhatikan aspek kebencanaan.

Jadi, setiap subjek hukum baik orang maupun badan hukum perdata tidak diperkenankan atau diberikan izin untuk mendirikan bangunan atau menggunakan tanahnya jika tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan peruntukannya dalam rencana tata ruang, hal ini menegaskan bahwa ada relasi antara rencana tata ruang dengan perizinan.⁶

Perencanaan tata ruang dibedakan atas hierarki rencana yang meliputi : Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, Kabupaten, dan Kota, serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci.⁷ Pemanfaatan ruang merupakan wujud

⁶ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010 hlm. 12.

⁷ Pasal 14 UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan, pengendalian pemanfaatan ruang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW-nya. Selain merupakan proses, penataan ruang sekaligus juga merupakan instrumen yang memiliki landasan hukum untuk mewujudkan sasaran pengembangan wilayah.

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah, namun untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Kesatuan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab. Berdasarkan dengan kebijakan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintahan daerah yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah baik provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan urusan dalam skala provinsi, kabupaten/kota adalah perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud di atas untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan ;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang ;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum ;
- e. Penanganan bidang kesehatan ;

- f. Penyelenggaraan pendidikan ;
- g. Penanggulangan masalah sosial ;
- h. Penyelenggaraan bidang ketenagakerjaan ;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah ;
- j. Pengendalian lingkungan hidup ;
- k. Pelayanan pertanahan ;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil ;
- m. Pelayanan umum administrasi pemerintahan ;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal ;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan ;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka diperlukan penelitian untuk mengetahui bagaimana implikasi aspek kebencanaan dalam penataan ruang Kota Padang sebagai daerah rawan gempa, demi menjamin keberlangsungan hidup masyarakat Kota Padang. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat ditarik sebuah kesimpulan yang dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mewujudkan RTRW Kota Padang yang baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implikasi aspek kebencanaan dalam pengaturan penataan ruang di Kota Padang sebagai daerah rawan gempa?

2. Bagaimana implikasi aspek kebencanaan dalam penyelenggaraan penataan ruang di Kota Padang khususnya dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai daerah rawan gempa?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implikasi aspek kebencanaan dalam pengaturan penataan ruang di Kota Padang sebagai daerah rawan gempa.
2. Untuk mengetahui implikasi aspek kebencanaan dalam penyelenggaraan penataan ruang di Kota Padang khususnya dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai daerah rawan gempa.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis terutama dalam bidang hukum tata ruang.
 - b. Dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara.
 - c. Dapat dijadikan literatur dalam mempeluas pengetahuan hukum masyarakat.
 - d. Dapat digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teori-teori yang ada di dalamnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Dapat memberikan dan menambah informasi bagi individu, masyarakat, atau pihak-pihak lainnya yang membutuhkan informasi berhubungan dengan Penataan Ruang Kota Padang.

- b. Memberikan masukan kepada pihak-pihak (Negara/Pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu) agar selalu menerapkan ketentuan hukum dalam menjalankan tugasnya terutama dalam hukum administrasi negara.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan judul penelitian, yaitu: “implikasi aspek kebencanaan dalam penataan ruang kota padang pasca gempa”, maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Empiris, yaitu melakukan pengkajian dan mengolah data penelitian dengan melihat aspek pelaksanaan dari kebijakan yang pendekatannya kepada penelitian lapangan dan untuk melengkapi hasil dari penelitian tersebut dilakukan pula penelitian kepustakaan.

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder,⁸ data sekunder diperoleh dari bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, sedangkan data primer diperoleh langsung dari lapangan yang mencakup informasi dari nara sumber yang ada. Melalui pendekatan tersebut diharapkan akan dapat memahami permasalahan yang ada secara lebih mendalam dan komprehensif sehingga diupayakan langkah-langkah perbaikan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis dan preskriptif. Penelitian deskriptif analisis berupaya menggambarkan, menguraikan, dan memaparkan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang hendak diungkapkan, sedangkan Penelitian preskriptif diharapkan dapat menghasilkan

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, 1990, hlm.35.

saran-saran tentang permasalahan yang sedang dihadapi.⁹ Bersamaan dengan itu dilakukan analisis sesuai dengan prinsip berfikir yang benar, sehingga dapat ditarik kesimpulan tentang permasalahan yang dikemukakan.

3. Jenis Data

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan yang menggunakan metode wawancara semi terstruktur.

b. Data sekunder

Data sekunder diperoleh melalui bahan kepustakaan, literature-literatur, peraturan perundang-undangan, dan karya ilmiah yang bersangkutan melalui penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan terhadap bahan hukum berupa:

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:
 - a) UUD 1945
 - b) Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 - c) Undang-undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
 - d) Undang-undang No.36 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - e) PP 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
 - f) Peraturan Daerah Kota Padang No.10 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2004-2013

⁹ Soerjono Soekanto, dkk, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, 1990, hlm.101.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya buku-buku dan hasil penelitian.
- 3) Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum.

4. Alat Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut:

a. Studi dokumen

Studi dokumen dilakukan terhadap file-file atau dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti guna untuk mempelajari dan menganalisa kasus dan mempelajari kepustakaan yang bersifat mendukung.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi terstruktur dengan terlebih dahulu mempergunakan pedoman wawancara yang kemudian dilanjutkan dengan pertanyaan yang timbul kemudian, untuk dapat mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan kolaborasi tersebut. Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah ini, antara lain:

- 1) Pejabat Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Padang.
- 2) DPRD Kota Padang.
- 3) BAPPEDA Kota Padang.
- 4) Badan Pertanahan Nasional Kota Padang.

5. Analisis Data

Teknis analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan disusun secara sistematis, kemudian dilakukan analisis secara

deskriptif dengan memperhatikan faktor-faktor yang ada dalam praktek, kemudian dibandingkan dengan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga dapat diperoleh jawaban dan kesimpulan tentang permasalahan yang telah dirumuskan.¹⁰

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm. 51.