

DISERTASI

**PENGATURAN HUKUM TATA RUANG WILAYAH
PROVINSI SULAWESI TENGAH PASCA BENCANA ALAM**

***LEGAL ARRANGEMENT OF REGIONAL SPATIAL PLANNING OF
CENTRAL SULAWESI PROVINCE POST NATURAL DISASTERS***

**ARLIYANDA
B013191006**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

PENGATURAN HUKUM TATA RUANG WILAYAH PROVINSI SULAWESI TENGAH PASCA BENCANA ALAM

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun Dan Diajukan

**ARLIYANDA
B013191006**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

DISERTASI

**PENGATURAN HUKUM TATA RUANG WILAYAH
PROVINSI SULAWESI TENGAH PASCA BENCANA ALAM**

Disusun dan diajukan oleh:

ARLIYANDA
B013191006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Rabu Tanggal 7 Agustus 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

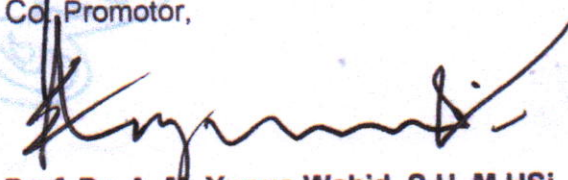
Promotor,


Prof. Dr. Irwansyah, S.H.,M.H.
NIP 196610181991031002

Co. Promotor,


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.
NIP 195701011986011001

Co. Promotor,


Prof. Dr. A. M. Yunus Wahid, S.H.,M.HSi.
NIP 195708011985031005

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.
NIP 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P.
NIP 197612311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Arliyanda
Nomor Induk Mahasiswa : B013191006
Program Studi : ILMU HUKUM
Jenjang : S3

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa

Penulisan Disertasi yang berjudul: **"PENGATURAN HUKUM TATA RUANG WILAYAH PEMERINTAHAN PROVINSI SULAWESI TENGAH PASCA BENCANA"**, adalah benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 16 Oktober 2024

Yang menyatakan,



ARLIYANDA

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Peneliti panjatkan kepada ALLAH SWT. Yang Maha Esa, Salawat Kepada Nabi Muhammad SAW. sehingga Peneliti dapat menyelesaikan hasil penelitian disertasi dengan judul, "PENGATURAN HUKUM TATA RUANG PASCA BENCANA ALAM SULAWESI TENGAH", guna melengkapi salah satu persyaratan memperoleh gelar Doktor Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini Peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang tiada terhingga kepada Papa (Ashari) dan Almarhumah Mama (madjna) atas doa dan kasih sayang yang tak terhingga yang diberikan kepada Peneliti hingga bisa menyelesaikan studi sampai hari ini Terkhusus Alm. MAMA yang sangat senang saat dinyatakan lulus Masuk Program Doktor (S3) namun tidak berkesempatan melihat anaknya dapat menyelesaikannya. Selanjutnya untuk Saudariku Mah'vilanda terimakasih atas dukungannya selama ini baik moril maupun materil untuk kelancaran studi.

Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya Peneliti haturkan dengan rasa hormat:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, bersama para Wakil Rektor: Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K)., Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan, Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia,

Alumni, dan Sistem Informasi, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis, Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil., terima kasih atas kesempatan dan bantuan yang telah diberikan kepada Peneliti untuk menempuh perkuliahan di Universitas Hasanuddin.

2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
4. Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H., selaku Promotor. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si, selaku Ko-Promotor, yang dengan segala perhatian dan ketulusan telah meluangkan waktu membimbing Peneliti selama proses penyelesaian disertasi ini.
5. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum, selaku Penguji yang telah memberikan koreksi yang sangat bermanfaat dalam Seminar Proposal dan Seminar Hasil Penelitian.
6. Prof. Dr. Sulbadana, S.H., M.H. selaku penguji Eksternal yang telah memberikan Ilmunya yang sangat bermanfaat.
7. Segenap dosen dan para staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama ini membantu Peneliti dalam

menempuh pendidikan Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

8. Segenap civitas akademik Rektor, Wakil Rektor, Dekan, Wakil Dekan, Ketua Prodi Fakultas Hukum Universitas Indonesia Timur.
9. Rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia Timur.
10. Responden penelitian yang telah memberikan bantuan data yang sangat bermanfaat dalam penelitian ini.
11. Rekan Peneliti sesama mahasiswa Strata Tiga pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
12. Semua pihak pada Pemerintah Propinsi Sulawesi Tengah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana Propinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah Kota Palu dan Kabupaten Sigi beserta instansi pertanahan setempat atas bantuan data penelitian selama Peneliti melakukan penelitian.
13. Semua pihak yang tidak disebutkan namanya yang telah sangat penelitian melakukan membantu serta selama Peneliti menempuh pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa Penelitian Disertasi ini masih jauh dari sempurna, karena keterbatasan Peneliti tentang pengetahuan dan pengalamannya, untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari para pembaca sangat Peneliti harapkan untuk membantu dalam penyempurnaan Penelitian Disertasi ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan rahmat dan lindungannya kepada semua pihak, baik yang disebut maupun tidak, selama Peneliti melakukan penelitian dan menempuh pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Akhir kata Peneliti mengharapkan semoga hasil penelitian Disertasi yang merupakan salah satu bagian dari Proses Studi Program Doktor ini bermanfaat bagi semua pihak yang telah membacanya.

Makassar, 7 Agustus 2024

Peneliti

ABSTRAK

Arliyanda, “*Pengaturan Hukum Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana*”, (dibimbing oleh **Irwansyah**, **Achmad Ruslan**, dan **Muhammad Yunus**).

Penelitian ini bertujuan: (1) Untuk Menemukan Pengaturan Tata Ruang Wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana Alam yang berkesesuaian. (2) Untuk Menentukan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah yang di Butuhkan Masyarakat Dalam Penataan Tata Ruang Pasca Bencana Alam. (3) Untuk Menemukan Konsep ideal Penataan Ruang Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah pasca bencana alam.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif didukung dengan data empiris yang dilengkapi dengan beberapa pendekatan; filosofis, dogmatik, dan konseptual. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka dan wawancara. Bahan hukum dianalisis secara deskripsi, evaluasi, dan argumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa; (1) Sepatutnya materi muatan Undang Undang nomor 26 Tahun 2007 yang menjadi regulasi tertinggi di rubah dan penambahkan pasal yang mempertimbangkan pengurangan resiko bencana bukan hanya menetapkan jalur dan ruang evakuasi dengan meliputi pembuatan Gedung Khusus Penyelamatan yang ada di semua provinsi terkhusus provinsi Sulawesi Tengah yang dimana terdapat banyak sesar aktif penyebab terjadinya gempa bumi yang akan menjadi rujukan Peraturan Daerah Provinsi sampai Peraturan Daerah Kabupaten. (2) Sepatutnya Pemerintah bertanggung jawab penuh dan harus mengutamakan nasib penyintas dalam membuat hunian tetap. Dan menindak tegas para pihak yang menjadi penghambat terlaksanannya Pembangunan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana alam Sulawesi Tengah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2021 pasal 189 ayat 1 yaitu setiap orang yang tidak menaati Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan yang mengakibatkan perubahan fungsi akan dikenakan sanksi administratif. (3) Sepatutnya konsep ideal tata ruang provinsi Sulawesi Tengah membuat *escape zone technical regulation* yang memuat detail peta zonasi, dan mengutamakan aspek keselamatan, Kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan keamanan saat terjadi bencana. Dengan menyediakan minimal 5 escape building atau bangunan penyelamatan yang sesuai standart ketahanan bencana berdasarkan tipologi zona

Kata Kunci : Pengaturan, Tata Ruang, Pasca Bencana Alam

ABSTRACT

Arliyanda, " *Legal Arrangement Of Regional Spatial Planning Of Central Sulawesi Province Post Natural Disasters*", (supervised by **Irwansyah**, **Achmad Ruslan**, and **Muhammad Yunus**).

This research aims: (1) To find appropriate Regional Spatial Arrangements for the Central Sulawesi Provincial Government after Natural Disasters. 2) To Determine the Regional Government Responsibilities that the Community Needs in Spatial Arrangements after Natural Disasters. (3) To Find the ideal concept Central Sulawesi Provincial Government Spatial Planning after natural disasters.

This research uses a normative type of research supported by empirical data which is complemented by several approaches; philosophical, dogmatic, and context. Legal material was collected through literature study and interviews. Legal materials are explained by description, evaluation and argumentation.

The results of this research show that; (1) It is appropriate that the material content of Law number 26 of 2007, which is the highest regulation, be changed and add an article that considers disaster risk reduction, not only installing aid routes and rooms, including the construction of special rescue buildings in all provinces, especially Central Sulawesi province, where There are many active faults that cause earthquakes which will become a reference for Provincial Regional Regulations until there are Regency Regional Regulations (2). The Government should take full responsibility and must prioritize the fate of organizers in creating permanent housing. And take firm action against parties who are obstacles to the implementation of rehabilitation and reconstruction development after the natural disaster in Central Sulawesi in accordance with the provisions of Government Regulation number 21 of 2021 article 189 paragraph 1, namely anyone who does not comply with the Spatial Planning Plan that has been determined which results in a change in function will be subject to sanctions administrative. (3) The ideal concept for Central Sulawesi provincial spatial planning should create escape zone technical regulations that contain detailed zoning maps, and prioritize aspects of safety, health, comfort, convenience and security when a disaster occurs. By providing a minimum of 5 rescue buildings or rescue buildings that comply with disaster resilience standards based on zone typology

Keywords: Regulation, Spatial Planning, Natural Disaster.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
PERSETUJUAN UJIAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	19
C. Tujuan Penelitian	19
D. Manfaat Penelitian	20
E. Penelitian Terdahulu	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
A. Konsep Hukum Tata Ruang	23
1. Konsep Negara Hukum	23
2. Konsep Tata Ruang	27
3. Penataan Ruang Kawasan Pemukiman Baru	33
4. Pengaturan Penataan Ruang	39
5. Penegakan Hukum dalam Penataan Ruang	44
B. Landasan Teori	54
1. Teori Pengaturan Hukum	54
2. Teori Negara Hukum	57
3. Teori Kewenangan	63
4. Teori Otonomi Daerah	69
5. Teori Tanggung Jawab Negara	76
	xi

6. Teori Kelembagaan.....	80
7. Teori Keadilan.....	85
8. Teori Kepastian Hukum.....	90
9. Teori Kemanfaatan.....	91
C. Kerangka Pikir.....	94
1. Alur Kerangka Pikir	94
2. Bagan Kerangka Pikir.....	95
D. Definisi Operasional	96
BAB III METODE PENELITIAN.....	97
A. Jenis Penelitian.....	97
B. Pendekatan Penelitian	98
C. Sumber Bahan Hukum.....	99
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	100
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	101
F. Populasi Dan Sampel.....	102
BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN	103
A. Pengaturan Tata ruang wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana alam	103
B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penataan Tata Ruang Pasca Bencana Alam	161
C. Konsep Ideal Pengaturan Tata Ruang Pasca Bencana Alam	198
D. Alur Penyusunan Rencana Tata Ruang	203
BAB V PENUTUP	213
A. KESIMPULAN	213
B. SARAN	216
DAFTAR PUSTAKA.....	218

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung berapi adalah beberapa jenis bencana yang sering melanda wilayah Indonesia. Bencana-bencana ini dapat menimbulkan kerusakan yang bervariasi, mulai dari skala kecil hingga besar, serta berdampak signifikan pada keseimbangan kehidupan masyarakat yang terdampak. Salah satu wilayah yang secara geografis rentan atas bencana alam adalah Provinsi Sulawesi Tengah.¹

Kota Palu dikenal memiliki potensi kerawanan terhadap berbagai jenis bencana, termasuk gempa bumi, tsunami, sedimentasi (longsor), banjir, dan likuifaksi. Kondisi ini terkait erat dengan karakteristik fisik wilayah yang dilewati oleh sesar aktif, serta jenis batuan endapan yang mengandung pasir dengan ikatan yang lemah dan muka air tanah yang dangkal. Selain itu, morfologi kawasan yang berupa perbukitan dengan lereng curam dan pendek meningkatkan potensi terjadinya banjir dan longsor.²

Melihat fenomena dan kondisi geografis tersebut, maka peran aspek penataan ruang di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah menjadi sangat

¹ Nurhilma Lestari. "Status Hak Atas Tanah Pasca Bencana Likuifaksi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kota Palu." *Jurnal Hukum dan Kenotariatan* 5, no. 1 (2021): 160-172.

² Wirawan, Rivaldo Restu, Veronika A. Kumurur, dan Fela Warouw. "Daya dukung lingkungan berbasis kemampuan lahan di Kota Palu." *Jurnal Spasial* 6, no. 1 (2019): 137-148.

krusial dalam upaya mitigasi bencana. Penyelenggaraan tata ruang di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). UUPR mengatur bahwa masing-masing daerah harus menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi maupun kabupaten/kota. Penetapan RTRW ini sangat terkait dan mempengaruhi masalah perlindungan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, serta penyelamatan kawasan hutan.³

Ruang lingkup dan arah pengaturan sebagaimana tertuang dalam UUPR ini meliputi:

- a. Penguatan ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara, demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan.
- b. Penyelenggaraan penataan ruang yang komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkunganhidup.
- c. Penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, dan keterpaduan penggunaannya. Memberi perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif tahadap lingkungan hidup akibatpemanfaatan ruang.

³ A. M Yunus Wahid, Pengantar hukum Tata Ruang, Hlm.3

- d. Penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem fungsi utama Kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.⁴

Kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang melalui produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hierarki terdiri dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota).

Ketiga rencana tata ruang tersebut di atas harus dapat terangkum di dalam suatu rencana pembangunan sebagai acuan di dalam implementasi perencanaan pembangunan berkelanjutan di wilayah Indonesia. Sebagai Undang Undang utama dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka UU Penataan Ruang ini diharapkan dapat mewujudkan rencana tata ruang yang dapat mengoptimalkan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan, dalam pemanfaatan sumber daya alam.⁵

Sulawesi Tengah merupakan wilayah yang memiliki potensi bencana tinggi Pada tanggal 28 September 2018 terjadinya gempa bumi, tsunami dan likuifaksi melanda wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong (Padagimo) serta daerah

⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

⁵ Wayan Parsa, dkk, Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Penegakan Hukum Penataan.hlm 23

sekitarnya, menelan korban jiwa sekitar 4.340 orang (bukan jumlah pasti), Tidak dapat dipastikannya jumlah korban disebabkan oleh banyaknya daerah permukiman yang tersapu tsunami dan likuifaksi sehingga mengubur banyak orang dan kejadian ini bertepatan dengan festival untuk merayakan hari ulang tahun Kota Palu, yang disebut “Festival Palu Nomoni”.⁶

Wilayah yang terdampak bencana sangat bedar, BNPB Provinsi sulawei tengah merangkum fenomena ini dalam peta sebaran likuifaksi bencana gempa sulteng. Kelurahan Petobo, Palu selatan luas 181.24 hektar, perumnas balaroo,kecamatan palu barat 40 hektar dan desa Sibalaya, kecamatan tanambulava 52.98 hektar.

Berdasarkan perhitungan BNPB di tanggal 26 Oktober 2018, Provinsi Sulawesi Tengah mengalami kerusakan dan kerugian mencapai Rp 18,48 triliun, khususnya di 4 (empat) Kabupaten/Kota terdampak yaitu Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong. Kerugian dan kerusakan terbesar berasal dari permukiman yang diikuti oleh sektor ekonomi. Dampak dari bencana ini memerlukan rencana pemulihan melalui rehabilitasi dan rekonstruksi (*in-situ*), serta relokasi dan pembangunan kawasan baru (*ex-situ*).

Berkenaan dengan itu, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Instruksi Presiden untuk pelaksanaan Percepatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca bencana di Sulawesi Tengah dan sekitarnya. Kondisi

⁶ Laporan Gubernur Sulawesi Tengah Terkait Percepatan Pemulihan Dampak

ini hendaknya menjadi evaluasi bagi Pemerintahan provinsi Sulawesi Tengah untuk meninjau kembali Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan apakah sudah sepenuhnya memperhatikan aspek mitigasi bencana dalam hal ini setidaknya melihat kembali dengan peta tingkat kerawanan bencana.⁷ Kajian dan evaluasi yang dilakukan agar perencanaan tata ruang menjadi salah satu alat, kebijakan dan strategi untuk mewujudkan lingkungan yang berkelanjutan, melindungi lingkungan dan sebagai instrumen dalam menekan risiko yang terjadi sebelum dan sesudah akibat bencana. Kajian penataan ruang pada aspek kebencanaan tentunya dapat mengurangi dampak kerusakan dan risiko yang ditimbulkan oleh bencana dan mampu mewujudkan ekosistem yang berkelanjutan.

Berdasarkan data jumlah korban dan kerugian yang diakibatkan dari bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi yang sangat tinggi. Upaya mitigasi yang mendasar harusnya dilakukan untuk daerah yang memiliki ancaman bencana tinggi seperti pesisir Pantai dan rawan likuifaksi .Pola ruang untuk pemukiman dan pembangunan infrastruktur hendaknya dibatasi atau bahkan pola ruang diarahkan untuk kawasan lindung. Terhadap daerah yang memang sudah tidak layak dalam konteks daerah tersebut pada zona yang sangat dekat dengan sumber bencana dan

⁷ *Ibid*

kejadian bencananya akan terus terulang maka Pemerintahan dapat menetapkan daerah tersebut sebagai daerah zero pemukiman.⁸

Rencana umum sebagai *Nasional Planning* pada setiap tingkatan pemerintahan baik pemerintahan pusat sampai pemerintahan Kabupaten/ Kota harus memperhatikan tiap warganegara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh manfaat dan hasil dari tanah. Rencana umum mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat diperlukan agar supaya dapat tercapai cita-cita bangsa dan Negara, rencana umum dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah, dengan adanya perencanaan, maka diharapkan penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan Rakyat termasuk juga tanah warga yang terdampak likuifaksi.

Konstelasi perencanaan pembangunan wilayah, penataan ruang memiliki spesifikasi khusus yang harus diperhatikan oleh segenap *stake holder* yang mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan dan keberlanjutan pemanfaatan ruang mengingat bahwa:

- a. Penataan ruang berkaitan dengan berbagai masalah kehidupan yang sangat kompleks, baik ekonomi, politik maupun sosial kemasyarakatan bagi segenap anggota masyarakat yang memiliki kepentingan berbeda-beda.

⁸ Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana TataRuang, hlm.34

- b. Penataan ruang merupakan sebuah aktivitas yang harus direncanakan secara matang oleh semua *stakeholder* yang berkepentingan terhadap ruang serta mempunyai kompetensi di bidang perencanaan.
- c. Penataan ruang merupakan basis bagi kegiatan pembangunan yang berpijak pada ruang.
- d. Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan oleh pihak yang berbeda-beda, sehingga implementasinya memberikan peluang munculnya perbedaan pendapat.
- e. Hasil dari perencanaan ruang hanya dapat dilihat dalam jangka waktu yang relatif lama (10, 15 atau 20 tahun ke depan), sehingga tidak memungkinkan dilakukan inovasi ataupun revisi.
- f. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang harus dilakukan secara intensif agar tidak menyimpang dari tujuan dan dapat segera dilakukan evaluasi apabila ditemukan sesuatu yang mengindikasikan sebuah penyimpangan.

Pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan melalui suatu sistem perencanaan pembangunan nasional. Pelaksanaan kegiatan pembangunan wajib dilandasi peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan dan penataan ruang sebagai aspek penting sebagai landasan hukum. Penataan ruang dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang harus selalu berkeadilan untuk memenuhi kebutuhan berbagai pihak yang

berkepentingan sebagaimana diamanahkan dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menyebutkan bahwa kegiatan Penataan Ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Esensi ketiga ranah tersebut ditujukan untuk menopang perikehidupan penduduk suatu wilayah secara berkelanjutan.⁹

Asas kepastian hukum dan keadilan dalam penataan ruang di maksudkan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan rasa keadilan bagi masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan adanya jaminan terhadap kepastian hukum. Prinsip keadilan harus selalu ada di dalam penataan ruang yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka penulis tertarik mengambil judul **“Pengaturan Hukum Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana Alam”**

⁹ Sutaryono, Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah, Tugu Jogja

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, penulis kemudian menarik rumusan masalah untuk menjadi objek pembahasan lebih lanjut, yaitu:

1. Bagaimanakah Pengaturan Tata Ruang Wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Paka Bencana Alam?
2. Bagaimanakah Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penataan Tata Ruang Paka Bencana Alam?
3. Bagaimanakah Konsep Ideal Penataan Ruang Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah Paka Bencana Alam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk Menemukan Pengaturan Tata Ruang Wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Paka Bencana Alam yang berkesesuaian.
2. Untuk Menentukan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah yang di Butuhkan Masyarakat Dalam Penataan Tata Ruang Paka Bencana Alam.
3. Untuk Menemukan Konsep Ideal Penataan Ruang Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana Alam.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, baik secara akademik maupun secara praktis.

1. Secara akademik:

- a. Hasil penelitian ini dapat menambah literatur terhadap kajian Ilmu hukum dalam bidang Penataan Ruang dan Wilayah Pasca Bencana Alam
- b. Sebagai masukan bagi Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sulawesi tengah serta lembaga terkait lain dalam merumuskan strategi dalam rangka mewujudkan Tata Ruang dan Wilayah Pasca Bencana Alam.

2. Secara Praktis:

- a. Bagi Peneliti: Sebagai dasar untuk mengkaji berbagai persoalan mengenai penataan tata ruang dan wilayah Pasca Bencana Alam yang dilakukan oleh Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah.
- b. Bagi Masyarakat: Sebagai bahan bacaan dan informasi tentang pentingnya pengetahuan awal potensi bencana, tindakan-tindakan pra-bencana, masa tanggap darurat, dan pasca bencana meliputi tahap rekonstruksi dan tahap rehabilitasi.
- c. Bagi Swasta dan Lembaga Non Pemerintahan: Sebagai informasi dan data dalam upaya membantu masyarakat korban bencana alam serta menjadi dasar koordinasi antar kelembagaan dalam penataan ruang wilayah pasca bencana alam.

E. Penelitian Terdahulu

Orisinalitas merupakan kriteria utama dan kata kunci dari hasil karya akademik terutama pada tingkat Doktor. Karya akademik, harus

memperlihatkan bahwa karya itu orisinal. Untuk lebih memudahkan maka dari itu penulis mengambil sampel penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan perbandingan agar terlihat keorisinalitasan dari penulis sebagai berikut:

1. *“Tinjauan Regulasi Rencana Tata Ruang Kota Semarang Menggunakan Pendekatan Paradigma Pengurangan Risiko Bencana”* oleh Nurul Akhmad, 2010, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis paradigma pengurangan risiko bencana dalam sistem hukum Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, serta implikaisnya terhadap respon pemerintah dalam penanggulangan bencana.
2. *“Kajian Spasial Evaluasi Rencana Tata Ruang Berbasis Kebencanaan Di Kabupaten Kudus Provinsi Jawa Tengah”* oleh Jaka Suryanta dan Irmadi Nahib, 2016, Pusat Penelitian, Promosi dan Kerjasama, Badan Informasi Geospasial. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi dokumen RTRW Kabupaten Kudus berdasarkan data spasial kebencanaan.
3. *“Pemanfaatan Data Spasial dan Data Kerawanan Bencana Sebagai Evaluasi Rencana Tata Ruang Wilayah (Studi Kasus Pasca Tsunami Di Banten)”* oleh Westi Utami 2019. Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian

Nasional. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan kondisi tata ruang terhadap ancaman bencana yang ada di Banten.

4. *“Status Hukm Hak Milik Atas Tanah Pasca Bencana Alam Di Sulawesi Tengah”* oleh Shindi Nadya Sampelan, Universitas Hasanuddin 2022. penelitian ini bertujuan untuk mengetahui status hak atas tanah pasca bencana alam Sulawesi Tengah.

Keempat penelitian tersebut di atas, mempunyai pokok permasalahan serta metode yang berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian ini lebih menekankan pada Pengaturan Hukum Tata Ruang Provinsi Sulawesi Tengah Pasca Bencana Alam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Hukum Tata Ruang

1. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti; Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum.

Konsepsi negara hukum berarti kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum. Landasan hukum pada tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting sebagai koridor (batas tindakan atau perbuatan pemerintahan dan juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan). Pemerintahan berdasar atas hukum akan menjamin adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dengan rakyat sebagai subjek pemilik negara dapat selalu selaras dan berkesesuaian.

Kepustakaan hukum tata negara disebutkan bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan yakni, konsep negara hukum dalam artian *rechtstaat* dan konsep negara hukum dalam artian, "*rule of law*" di samping terdapat konsep negara hukum lainnya seperti; "*socialist legality*", "nomokrasi islam" dan "negara hukum Pancasila". Meskipun kedua konsep negara hukum itu pada arasnya sama yakni ditujukan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang wenang (*willekeur, onredelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), akan tetapi dari latar belakang sejarah dan sistem hukum yang menopang kedua konsep negara hukum tersebut sangatlah berbeda adanya.

Philipus M. Hadjon (1987:75) menguraikan, bahwa dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dikenal dengan penggunaan istilah "negara hukum".¹⁰ Indonesia saat ini masih dihadapkan dengan permasalahan makna konsep negara hukum dalam artian "*rechtstaat*" (Eropa Kontinental) atau *Rule of Law* (Anglo Saxon) sebagai dua konsep negara hukum yang paling dikenal di dunia.¹¹

¹⁰ Philipus M. Hadjon et al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, hlm 78

¹¹ Jimly Ashiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, 2005, Jakarta: Konstitusi Press. hlm. 152

Ketidakjelasan konsepsi negara hukum yang kita jadikan sebagai landasan atau kerangka dasar berbangsa dan bernegara sehingga untuk memperjelas kedua konsep negara hukum tersebut maka di bawah ini akan diuraikan sejarah dan latar belakang pengembangan kedua konsep negara hukum tersebut agar dapat diketahui dan dipahami dengan baik sehingga dapat dijadikan sebagai rujukan dan patokan penilaian (ukuran) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, diharapkan pula akan memberikan dasar bagi kita untuk menegaskan adanya suatu tatanan atau bangunan negara hukum Indonesia seperti apakah wujudnya dan seperti apakah paradigma negara hukum Indonesia.

Istilah "*rechtsstaat*" sendiri mulai populer dan dikembangkan di Eropa sejak abad XVII dan mendapat pengakuan secara umum pada abad ke XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Sedangkan konsep "*rule of law*" mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*introduction to the study of the law of the constitution*". Untuk memperjelas kedua konsep negara hukum tersebut, maka di bawah ini akan diuraikan sejarah dan latar belakang pengembangan kedua konsep negara hukum tersebut agar dapat diketahui dan dipahami dengan baik sehingga dapat dijadikan sebagai rujukan dan patokan penilaian (ukuran) dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan perbedaan sejarah kelahiran dan sistem hukum yang menopang kedua konsep negara hukum tersebut akan terlihat perbedaan secara nyata konsep negara hukum di antara keduanya sehingga, tidak mungkin menyatukan unsur dari masing-masing konsep negara hukum tersebut termasuk jika didasarkan pada sifat dan karakter hukum yang berbeda. Diperlukan kehati-hatian dalam pengkajian dan merumuskan konsepsi negara hukum Indonesia sehingga kita mempunyai tolok ukur yang jelas dalam membangun dan mengembangkan negara hukum Indonesia ke depan.¹²

Pemahaman terhadap konsep negara hukum diharapkan dapat memberikan dasar bagi kita dalam menegaskan adanya suatu tatanan atau bangunan negara hukum Indonesia mengenai wujud dan paradigma negara hukum Indonesia. Selama ini terdapat ketidakjelasan konsepsi negara hukum yang kita jadikan sebagai landasan atau kerangka dasar berbangsa dan bernegara. Sebagai sebuah negara hukum, maka tentunya harus jelas pula bahwa Indonesia bersandar kepada salah satu dari kedua konsepsi negara hukum tersebut atau tidak sama sekali.¹³

Penulis berpendapat bahwa seharusnya dapat ditegaskan suatu kerangka dasar negara hukum yang seharusnya dianut dengan bersandar kepada konsepsi *rechtsstaat* ataukah bersandar kepada konsepsi *rule of law* atau diperlukan suatu konsepsi negara hukum

¹² Aminuddin Ilmar, Universitas Hasanuddin. Hlm. 55

¹³ *Ibid.* Hlm 57

sendiri yakni, konsepsi Negara hukum Indonesia. Jika ingin merujuk kepada kedua konsepsi negara hukum tersebut maka pertanyaan yang harus diajukan kemudian adalah, apakah konsepsi negara hukum dalam artian "*rechtstaat*" dengan konsepsi negara hukum dalam artian "*rule of law*" dapat disatukan (menyatukan masing-masing unsurnya) atau apakah dengan itu menjadi lebih mudah bagi kita untuk membentuk sebuah konsepsi negara hukum Indonesia. Selain itu, apakah kedua konsep tersebut dapat disatukan dalam arti bisa bersenyawa sehingga dapat melahirkan suatu konsep baru negara hukum sebagai konsep negara hukum Indonesia.

2. Konsep Tata Ruang

Pengertian ruang menurut D.A. Tisnaatmadjaja adalah "wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak".¹⁴ Sedangkan dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KOTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah "wadah yang meliputi daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya".¹⁵

¹⁴ 1 Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2008. hlm.58

¹⁵ D.A Tisnaatmadjaja dalam Asep Warlan Yusuf, 1997, Pranata Pembangunan, Universitas Parahiayang, Bandung, hlm. 6.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dilihat dari pengertian tersebut, dapat dinyatakan bahwa ruang terbagi dalam beberapa katagori, yaitu:¹⁶

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah;
- b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, dimana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya;
- c. Ruang Udara adalah ruang yang terletak diatas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimana negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang merupakan susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara

¹⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008, Hukum Tata Ruang (dalam Konsep Otonomi Daerah), Nuansa, Bandung, hlm. 49.

hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang merupakan distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Pola pemanfaatan ruang dalam hal ini meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan. Tata ruang yang dimaksud adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti sungai, gua, gunung, dan lain-lain.

Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang memuat ketentuan bahwa ruang sebagai wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang harus dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, maka dari itu kemudian negara menyelenggarakan suatu penataan ruang. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang dimaksud dengan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹⁷

Undang Nomor 26 Tahun 2007 diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategiskawasan. Pengertian kawasan menurut Pasal 1 angka 20

¹⁷ Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung dan budi daya. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang, baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan. Dalam rangka akan dilaksanakannya suatu aktivitas pembangunan, harus memperhatikan fungsi utama dari suatu kawasan, yang terdiri atas:

- a. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Melihat fungsi utama dari kawasan lindung ini, dapat dikatakan bahwa kawasan lindung merupakan suatu wilayah yang tidak diperuntukan bagi dilaksanakannya aktivitas pembangunan;
- b. Kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Oleh karena itu, kawasan budi daya merupakan suatu wilayah yang memang diperuntukan bagi aktivitas pembangunan.

Menciptakan keteraturan dalam penataan ruang diseluruh wilayah Negara Indonesia, keberadaan fungsi kawasan tersebut perlu dituangkan secara tegas dalam perencanaan tata ruang baik yang bersifat nasional, daerah provinsi, maupun daerah kabupaten/kota. Sehingga nantinya, tata ruang dapat digunakan untuk mengarahkan kegiatan atau usaha tertentu,

yakni menempati wilayah sesuai dengan peruntukannya, disisi lain lokalisasi tersebut diharapkan dapat dengan mudah untuk melakukan pemantauan dan pengendalian dampak dari kegiatan yang dilaksanakannya. Artinya, melalui tata ruanglah berbagi pemanfaatan lahan sudah diarahkan ke tempat-tempat tertentu, dimana lahan diprediksikan mempunyai daya dukung dan perlindungan yang memadai. Sementara dari aspek pengawasan dan pengendalian akan memberikan kemudahan bagi aparaturnya.¹⁸

Konsep Hukum Tata Ruang dan Pertanahan Menurut Mochtar Koesoemadmadja bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (*order*). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya masyarakat yang teratur, di samping itu, tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya.¹⁹

Konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang memuat ketentuan bahwa:

Alinea ke-4 Undang-Undang Dasar 1945:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.”

¹⁸ *Ibid.* hlm. 29

¹⁹ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik, Hukum Tata Ruang, Bandung, Nuansa, 2016, hlm. 28

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuantadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah, karena semua kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh negara memiliki nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya pun harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi.

Upaya pelaksanaan perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang yang berwawasan lingkungan hidup sehingga negara dapat tetap melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh meskipun kegiatan pembangunan sangat massif dilaksanakan oleh pemerintah. Lebih lanjut dalam kewajiban negara melindungi dan mensejahterakan masyarakat maka selanjutnya sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai oleh negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah sejak semula menurut

sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.²⁰ Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka medebewind, bukan otonomi daerah.

Bidang pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak harus dicerna bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional²¹

3. Penataan Ruang Kawasan Permukiman Baru

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kota mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi, pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang dan rencana pembangunan jangka panjang daerah. Penyusunan rencana tata ruang wilayah kota harus memperhatikan perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang

²⁰ Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2008. hlm. 57

²¹ Ibid, hlm.58

kota, upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kota, keselarasan aspirasi pembangunan kota, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana tata ruang wilayah kota yang berbatasan, dan rencana tata ruang kawasan strategis kota.

Rencana tata ruang wilayah kota memuat tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota, rencana struktur ruang wilayah kota yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kota, rencana pola ruang wilayah kota yang meliputi kawasan lindung kota dan kawasan budidaya kota. Penetapan kawasan strategis kota, arahan. Pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah kota menjadi pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kota, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan

antarsektor, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi dan penataan ruang kawasan strategis kota²²

Berdasarkan dampak bencana gempa Palu dan sekitarnya maka kerusakan yang terlihat adalah hancur dan hilangnya tempat tinggal yang rata oleh tanah. Kerugian dan kerusakan pada sektor permukiman dan perumahan merupakan yang tertinggi dibandingkan yang lainnya. Adanya bencana likuifaksi mengakibatkan beberapa lokasi terdampak bencana tidak dapat dijadikan sebagai lokasi terbangun kembali sehingga membutuhkan relokasi menjadi kawasan permukiman baru. Terbatasnya lokasi untuk relokasi diakibatkan oleh potensi bencana yang beragam dan tersebar di seluruh wilayah Provinsi Sulawesi Tengah, selain itu relokasi menuju permukiman baru memunculkan potensi penolakan dari pihak masyarakat yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Oleh karena itu dalam rangka membangun perumahan dan permukiman layak adalah kebijakan dan strategi yang dapat dilakukan dalam menyediakan hunian tetap bagi korban bencana.

Ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud diatas berlaku untuk perencanaan tata ruang wilayah kota, dengan ditambahkan rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau; rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka non hijau dan rencana penyediaan dan

²² Irman, J. 2018. Ruang Terbuka Hijau. <http://www.penataanruang.com/ruangterbuka-hijau.html>. Diakses Tanggal 4 April 2021

pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.²³

Sesuai Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana, struktur dan pola ruang wilayah terdampak bencana dikembalikan fungsinya, bila memungkinkan, atau dijadikan fungsi lindung, bila tidak memungkinkan untuk digunakan kembali. Pendekatan pemulihan ini berbasis pada pendekatan mitigasi dan adaptasi bencana dimasa yang akan datang.

a. Strategi yang dilakukan:

- 1) Perencanaan struktur dan pola ruang berbasis mitigasi risiko bencana.
- 2) Pelibatan peran serta masyarakat secara luas yang memperhatikan karakteristik budaya dan agama.

b. Kegiatan Pokok:

- 1) Peninjauan kembali rencana tata ruang ditingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan/kawasan khususnya untuk wilayah terdampak bencana;

²³ Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana

- 2) Pelaksanaan studi dan analisis yang relevan untuk mendukung penyusunan rencana tata ruang berbasis mitigasi bencana;
- 3) Penyediaan peta dasar dan tematik;
- 4) Penetapan zona rawan bencana sangat tinggi untuk kawasan berfungsi lindung;
- 5) Penetapan deliniasi yang jelas pada masing-masing zona rawan bencana;
- 6) Penetapan kawasan pesisir yang terdampak tsunami;
- 7) Perencanaan rehabilitasi jaringan transportasi darat di wilayah terdampak;
- 8) Perencanaan rehabilitasi bandar udara dan pelabuhan laut;
- 9) Perencanaan rehabilitasi sistem jaringan listrik terinterkoneksi;
- 10) Penetapan kawasan budidaya pertanian dan kelautan;
- 11) Perencanaan rehabilitasi jaringan sumber daya air;
- 12) Pembuatan fasilitas perlindungan pantai berupa vegetasi atau bangunan;
- 13) Pelaksanaan konsultasi publik dalam rangka mempertemukan kepentingan masyarakat pada skala kabupaten/kota dengan kebutuhan masyarakat skala lingkungan;
- 14) Penyerapan aspirasi untuk memastikan bahwa rencana tata ruang sejalan dengan tata nilai, budaya dan agama yang berlaku dalam masyarakat;

- 15) Pemetaan batas-batas alokasi ruang secara partisipatif;
- 16) Penyebarluasan rancangan pola dan struktur ruang;
- 17) Penyebarluasan informasi kepada masyarakat mengenai potensi;
- 18) Peninjauan kembali rencana tata ruang ditingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan/kawasan khususnya untuk wilayah terdampak bencana;
- 19) Pelaksanaan studi dan analisis yang relevan untuk mendukung penyusunan rencana tata ruang berbasis mitigasi bencana;
- 20) Penyediaan peta dasar dan tematik;
- 21) Penetapan zona rawan bencana sangat tinggi untuk kawasan berfungsi lindung; dan
- 22) Penetapan deliniasi yang jelas pada masing-masing zona rawan.

c. Rehabilitasi Dan Rekonstruksi:

Sesuai Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana, struktur dan masyarakat wilayah terdampak bencana dikembalikan fungsinya, bila memungkinkan, atau dijadikan fungsi lindung, bila tidak memungkinkan untuk digunakan masyarakat.

d. Strategi yang dilakukan:

- 1) Perencanaan struktur dan 29asyarakat berbasis mitigasi risiko bencana.
- 2) Pelibatan peran serta 29asyarakat secara luas yang memperhatikan karakteristik budaya dan agama.

4. Pengaturan Penataan Ruang

Indonesia sebagai negara hukum, wewenang Pemerintah berasal dari peraturan perUndang-Undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan. Begitu pula halnya dalam penyelenggaraan penataan ruang di wilayah Indonesia, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar hukum pengaturannya.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan menyebutkan mengenai jenis-jenis hierarki peraturan perundangundangan di Indonesia. Ketentuan pasal tersebut, terdapat beberapa tingkatan aturan hukum yang nantinya harus dijadikan dasar hukum dalam pembuatan suatu aturan hukum yang baru. Adapun tingkatan aturan hukum tersebut meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota.

Urutan dari atas ke bawah tersebut menunjukkan kedudukan aturan hukum dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah dalam tata urutan peraturan perUndang-Undangan di Indonesia. Mengingat bahwa UUD NRI 1945 merupakan konstitusi dari Negara Indonesia, maka setiap bentuk aturan hukum yang dibuat harus berdasarkan UUD 1945, dan dalam segala persoalan ketatanegaraan penyelesaiannya haruslah terlebih dahulu mengacu pada UUD NRI 1945 barulah kemudian dijabarkan ketentuan-ketentuan pelaksanaan yang dibuat menurut tingkatannya masing-masing.²⁴

UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konsitusional dari segala bentuk peraturan perundang- undangan di bawahnya. Terkait dengan hal tersebut, dalam pengaturan penataan ruang, adanya tujuan negara untuk mensejahterakan kehidupan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yang dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undangan Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , dijadikan sebagai dasar dalam penetapan suatu aturan hukum nasional dalam bidang penataan

²⁴ I Made Subawa, et.al., 2005, Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945, BagianTata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 33

ruang, yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ini, sebagai acuan penataan ruang nasional diberlakukan Undang-Undang Nomor Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, namun kemudian diganti karena dianggap tidak sesuai lagi dengan situasi dan kebutuhan penataan ruang yang ada di Indonesia. Selain itu adanya kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada Pemerintahan daerah dalam hal penataan ruang sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kewewenang pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga daerahnya, termasuk perihal pengaturan penataan ruang, oleh Pemerintah daerah kemudian dipergunakan suatu peraturan daerah, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa, untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah”.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing- masing daerah. Dimana ketentuan dalam Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar tersebut, perda yang dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah terkait dengan

pengaturan penataan ruang, substansinya harus mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya. Melihat kedudukannya sebagai daerah otonom, selain daerah provinsi, Pemerintah daerah kabupaten/kota juga berwenang untuk membuat dan menetapkan suatu Peraturan Daerah.²⁵

Rekomendasi tata ruang wilayah Provinsi Sulawesi Tengah pasca bencana gempa bumi, tsunami, longsor, dan likuifaksi yang diarahkan untuk merehabilitasi struktur dan pola ruang adalah sebagai berikut:

- a. Rehabilitasi jaringan jalan dan jembatan rusak untuk menjaga koneksi antar wilayah, seperti jalur Trans Palu dan kabupaten/kota sekitarnya.
- b. Memperbaiki jaringan transportasi laut untuk kebutuhan logistik dan transportasi
- c. Rehabilitasi sistem jaringan listrik khususnya di wilayah terdampak.
- d. Rehabilitasi sistem jaringan komunikasi dan informasi pada wilayah Palu, Sigi, Donggala, dan Parigi Moutong serta mengembangkan sistem informasi yang cepat, tepat, dan mudah untuk diakses real time.
- e. Rehabilitasi jaringan sumber daya air yang mendukung ketersediaan air baku dan air minum.
- f. Relokasi permukiman terdampak bencana masif.

²⁵ Siswanto Sunarno, 2006, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 37.

g. Rehabilitasi kawasan lindung dan budidaya.

Bencana gempa, tsunami, serta likuifaksi yang terjadi di Palu dan sekitarnya tidak hanya menyebabkan dampak yang bersifat fisik namun juga *non* fisik. Masyarakat merupakan bagian yang paling dirugikan karena kejadian bencana dapat menghilangkan nyawa dan menyebabkan efek jangka panjang dari segi psikologi masyarakat. Berdasarkan data BNPB, kerusakan dan kerugian pada sektor sosial adalah sebesar 3,25 triliun, dan kerugian sebesar 120,3 miliar. Adapun permasalahan yang diakibatkan oleh adanya bencana yaitu:

- a. Hilangnya banyak nyawa dengan ratusan ribu korban luka-luka baik ringan maupun berat yang menjadi pengungsi.
- b. Bencana berdampak pada psikologi masyarakat memicu adanya depresi dan menimbulkan trauma bagi masyarakat.
- c. Tertundanya kegiatan belajar mengajar disebabkan oleh hancurnya fasilitas pendidikan
- d. Kesehatan masyarakat menurun diakibatkan oleh ketahanan pangan, gizi menurun dan lingkungan pascabencana yang kurang memadai untuk ditinggali.
- e. Hilangnya budaya asli setempat diakibatkan oleh hilangnya bukti sejarah lokal dan tokoh-tokoh masyarakat yang menjadi korban bencana.²⁶

²⁶ Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana

Peraturan Daerah dituangkan rencana tata ruang atas wilayahnya masing-masing, sehingga nantinya memiliki kekuatan hukum dalam pelaksanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayahnya. Namun dalam hal ini, kedudukan Perda kabupaten tetap berada di bawah Perda Provinsi, untuk itu substansinya tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi.

5. Penegakan Hukum dalam Penataan Ruang

Hukum merupakan sarana yang di dalamnya terkandung nilai- nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya yang bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep- konsep yang abstrak tersebut. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁷ Ten Berge menyebutkan bahwa instrumen penegak hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk melaksanakan kepatuhan.²⁸

Pengawasan terhadap tindakan Pemerintah dimaksudkan agar Pemerintahan dalam menjalankan aktifitasnya sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku, sebagai suatu upaya preventif, dan juga

²⁷ Satjipto Rahardjo, 2009, Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, SinarBaru, Bandung, hlm. 15

²⁸ Ridwan H.R. I, Hukum Administrai Negara, jakarta, hlm. 311

dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif.

Adanya pengawasan diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Pada umumnya sanksi diletakan pada bagian akhir dalam peraturan, dimana sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:²⁹

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- c. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintahan (*dwangsom*);
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Upaya penegakan hukum penataan ruang yang diterapkan adalah berkaitan dengan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang. Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, memuat ketentuan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui beberapa hal berikut yang meliputi:

- a. Penetapan Peraturan Zonasi:

²⁹ Ridwan H.R. I, op.cit., hlm. 319.

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap zona peruntukan yang penetapan zonanya sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Pada hakikatnya zona adalah sebagian dari muka bumi, (baik air maupun darat). *Zoning* berarti membuat zona tentang suatu peruntukan penggunaan dari muka bumi yang bersangkutan. Zona sifat atau zona yang menyajikan fakta sangat diperlukan untuk perencanaan pembangunan wilayah.

Peraturan zonasi berfungsi sebagai panduan mengenai ketentuan teknis pemanfaatan ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang, serta pengendaliannya. Selain itu, berdasarkan penjelasan pasal tentang peraturan zonasi, yang dimaksudkan dengan peraturan zonasi merupakan peraturan yang berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang yang dapat terdiri atas ketentuan tentang amplop ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Masing-masing Pemerintahan daerah, memiliki kewenangan tersendiri untuk menentukan pengaturan zonasi di wilayahnya sesuai dengan potensi dan kondisi dari daerahnya tersebut Untuk

dituangkan dalam peraturan daerah dengan tetap mengacu pada aturan tata ruang nasional yang berlaku.

Berdasarkan RTRW Provinsi Sulawesi Tengah, provinsi ini memiliki daerah kawasan rawan bencana gempa dan longsor, tsunami, liquifaksi yang hampir menyebar di seluruh Kabupaten/Kota. Tidak hanya itu, wilayah pesisir seperti Kabupaten Donggala, Kota Palu, Kabupaten Parigi Moutong merupakan wilayah yang rawan tsunami. Selain itu juga, Kabupaten Tojo Una-una yang rawan terhadap bencana gunung api. Pasca bencana gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di 4 (empat) kabupaten/kota yang terdampak ini perlu adanya upaya pengurangan risiko bencana yang menyeluruh, tidak hanya wilayah yang terdampak akan tetapi juga seluruh kawasan rawan bencana Provinsi Sulawesi Tengah.³⁰

Kota Palu, Kabupaten Sigi, Kabupaten Donggala, dan Kabupaten Parigi Moutong merupakan wilayah yang terdampak bencana gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi. Tidak hanya itu, wilayah-wilayah ini juga rentan terhadap bencana lainnya seperti Kota Palu yang rawan dengan longsor di Kecamatan Palu Timur dan Barat, ataupun Kabupaten Sigi yang rawan terhadap banjir seperti di Kecamatan Sigi Biromaru dan Kecamatan Tanambulava.

³⁰ Hasil Analisis Provinsi Sulawesi Tengah, 2018.hlm 15

Kabupaten Donggala juga rawan terhadap bencana longsor, banjir, dan abrasi.

Pasca bencana di 3 kabupaten/kota terdampak ini perlu adanya kebijakan khusus dalam usaha untuk mengurangi dan memberi solusi terhadap mitigasi bencana terhadap risiko bencana di masa depan termasuk kawasan rawan bencana.³¹

Asdani soehami³² peneliti senior pusat survei geologi, bahwa gempa bumi Palu-Donggala-Sigi 28 September 2018 yang berpusat di sebelah timur Teluk Palu yakni di sekitar Teluk Tambu adalah Gempa bumi Tsunamigenik yang bersifat merusak, yang terjadi akibat aktifitas patahan mendatar mengiri turun. Menurut Asdani, daerah sepanjang lajur Patahan Palu-Koro-Matano adalah merupakan daerah yang beresiko tinggi bahaya bencana gempa bumi. Diungkapkan pula bahwa pembuatan peta mikrozonasi potensi bencana gempa bumi untuk Ibu Kota Provinsi, Kabupaten dan Kota sebaiknya dilakukan untuk level 1-3. Jenis pemanfaatan dengan kategori resiko dalam SNI 1726:2012 dalam penempatan pemanfaatan ruang berbasis tingkat kerentanan dapat diterapkan.

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Bappenas, Kementerian ATR/BPN, Kementerian ESDM, BMKG, Kementerian PUPR telah menetapkan Peta Zona Rawan Bencana Palu dan Sekitarnya (Peta ZRB dsk). Penetapan ini dilakukan dala rapat

³¹ Hasil Analisis Provinsi Sulawesi Tengah, 2018, hlm 13

³² Keterangan Asdani soehami peneliti senior pusat survei geologi

terbatas di Kantor Wakil Presiden RI, Selasa, 11 Desember 2018. Peta Zona Rawan Bencana Palu dan sekitarnya menjelaskan zona dan tipologi, definisi atau kriteria, dan arahan spasial pascabencana, termasuk ketentuan pemanfaatan ruang.

Berdasarkan zona dan tipologinya, Peta ZRB dibagi atas empat zona, yaitu ZRB4 (Zona Terlarang) yang berwarna merah; ZRB3 (Zona Terbatas) yang berwarna kuning tua; ZRB2 (Zona Bersyarat) yang berwarna kuning; dan ZRB1 (Zona Pengembangan) yang berwarna kuning muda. Berdasarkan definisi kriterianya untuk zona merah (zona terlarang) yaitu zona likuifaksi massif pascagempa. Zona merah di antaranya kawasan Petobo, Balaroa, Jono Oge, dan Sibalaya; zona sempadan pantai rawan tsunami, zona sempadan patahan aktif Palu Koro 0-10 meter dan zona rawan gerakan tanah tinggi.

Zona kuning tua (zona terbatas) didefinisikan untuk zona sempadan aktif Palu-Koro (10-50 meter), zona rawan likuifaksi sangat tinggi, zona rawan tsunami tinggi di luar sempadan pantai, dan zona gerakan tanah tinggi. Zona kuning bersyarat meliputi zona rawan likuifaksi tinggi, zona rawan tsunami menengah, zona rawan gerakan tanah menengah, zona rawan banjir tinggi. Adapun zona kuning muda (Zona Pengembangan) meliputi zona rawan likuifaksi sedang, zona rawan tsunami rendah, zona rawan gerakan

tanah sangat rendah dan rendah, dan zona rawan banjir menengah dan tinggi.

Untuk keseluruhan zona ZRB4, ZRB3, ZRB2 dan ZRB1 dinyatakan sebagai Zona Rawan Gempa Bumi Tinggi lanjut Zuliati. Peta ZRB Palu telah dilemngkapi oleh arahan spasial pascabencana (sebagai ketentuan pemanfaatan ruang) yang akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan Revisi RTRW Provinsi Sulteng, Kota Palu, Kabupaten Sigi, Kabupaten Donggala, dan penyusunan RDTR Kota Palu, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Donggala.³³

Pemerintahan daerah sepatutnya tetap perlu melakukan pembaharuan informasi dari waktu ke waktu, sehingga selalu dilakukan penyesuaian klasifikasi zona untuk tiap daerah dan agar hal-hal yang sifatnya teknis dapat disesuaikan pula.

b. Perizinan

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Ateng Syafrudin mengatakan, izin bertujuan dan berarti menghilangkan

³³ Hasil Analisis Provinsi Sulawesi Tengah, 2018, hlm 20

halangan dimana hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif.³⁴

Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa izin sebagai suatu instrument Pemerintahan yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Ateng Syafrudin membedakan perizinan menjadi empat macam meliputi:

- 1) Izin, bertujuan dan berarti menghilangkan halangan; hal dilarang menjadi boleh penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif
- 2) Dispensasi, bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan, jadi dispensasi hal yang khusus;
- 3) Lisensi, adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.
- 4) Konsesi, merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas Pemerintah, namun oleh Pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat Pemerintahan. Bentuknya dapat berupa kontraktual,

³⁴ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 1993, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid II, CV. Masagung, Jakarta, h. 126.

atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Izin di sini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan yang positif terhadap aktivitas pembangunan. Suatu izin yang dikeluarkan pemerintahan dimaksudkan untuk memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya pula.

Sjachran Basah, memberi pengertian tentang izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontrol berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perUndang-Undangan yang berlaku. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.³⁵

Izin pemanfaatan ruang diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Adapun izin yang dimaksud meliputi izin lokasi/fungsi ruang, dan kualitas ruang. Pemerintah tidak boleh sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin pemanfaatan ruang. Pemerintah perlu memperhatikan apakah lokasi ruang yang akan dimanfaatkan yang dimohonkan izinnya tersebut sudah sesuai

³⁵ Ridwan H.R *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta (PT. Raja Grafindo Persada) 2009 hlm 196

dengan peruntukan kawasan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perencanaan tata ruang, baik itu di wilayah nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota.

c. Pemberian Insentif dan Disinsentif

Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh Pemerintahan Daerah. Adapun bentuknya antara lain dapat berupa keringanan pajak, pembangunan prasarana dan sarana (infrastruktur), pemberian kompensasi, kemudahan prosedur perizinan, dan pemberian penghargaan. Sedangkan disinsentif dimaksudkan sebagai perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, dan/atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Disinsentif ini dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi, pembatasan penyediaan sarana dan prasarana, serta pengenaan kompensasi dan penalti.³⁶

d. Pengenaan Sanksi

Pengenaan sanksi dimaksudkan sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi

³⁶ *Ibid*, hlm 208

administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda. Ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 pengenaan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang semata, tetapi dikenakan pula kepada pejabat Pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

B. Landasan Teori

1. Teori Pengaturan Hukum

Pengertian pengaturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang bentuk tertulis, karena merupakan Keputusan tertulis, maka peraturan perundang undangan yang di bentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan atau organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*agemeen*). Peraturan perundang -undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Pengaturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur. Definisi pengaturan menurut Utrecht adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Hans Kelsen pengertian dari pengaturan adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan yang mengatur perilaku tertentu dan berkaitan dengan sebuah sistem norma.³⁷

Sedangkan menurut Leon Duguit, pengaturan adalah suatu perbuatan untuk mengatur tingkah laku para anggota masyarakat, daya gunanya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama, dan jika timbul pelanggaran dari pengaturan tersebut akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.³⁸

Pendapat lain di ungkapkan oleh John Austin terkait dengan pengaturan yaitu sebuah sistem peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada makhluk yang berakal oleh makhluk yang berakal yang berkuasa atasnya.

Menurut M.H Tirtaamidjata, S.H., pengaturan adalah semua aturan (norma) yang diarahkan dan harus dituruti dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman adanya ganti kerugian jika melanggar system pengaturan itu.³⁹

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa teori pengaturan hukum merupakan suatu tatanan yang dibuat untuk mengatur tingkah laku masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat

³⁷ Hans Kelsen, diterjemahkan oleh rasisul Muttaqien, Teori Hukum Murni (Jakarta: Nusa Media 2019) hlm 17

³⁸ Ir. H, Juniarso Ridwan, Hukum Tata Ruang (Bandung, Nuansa Cendekia 2016) hlm 190

³⁹ Yapiter Marpi, Ilmu Pengantar Hukum, Jakarta Zona Media Mandiri, 2002 hlm 43

itu sendiri, agar tercipta suatu ketertiban sosial. Apabila pengaturan dikaitkan dengan perizinan maka pemerintah berwenang membuat suatu pengaturan untuk membuat instrument yuridis yang dapat menghadapi peristiwa individual konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*) Asas yang bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan di tegakkan agar bisa melakukan pengaturan dalam sebuah peraturan yang akan di tegakkan agar bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.⁴⁰

Suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang akomodatif adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat humanis dan egaliter dengan mengedepankan prinsip prinsip keadilan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, setiap orang bertindak selalu dipengaruhi oleh berbagai macam kepentingan. Setiap orang memiliki kepentingan yang mungkin saja saling berbeda, dalam kondisi demikian terjadilah suatu area pilihan, dimana setiap orang memilih bagaimana mereka harus bertindak/ berperilaku agar kepentingan-kepentingannya dapat terpenuhi. Kondisi demikian mengharuskan hukum (peraturan perundang undangan) semaksimal mungkin untuk dapat mengakomodasi keseluruhan kepentingan yang saling berbeda

⁴⁰ *Ibid*, hlm 102

itu, dalam berbagai bidang kehidupan. Sehingga aspek politik ataupun aspek sosial saja tidak cukup. Menurut penulis haruslah dipertimbangkan pula seluruh aspek/dimensi dalam mana kepentingan-kepentingan masyarakat tersebut dapat terpenuhi. Baik kepentingan yang ada saat ini, maupun kepentingan-kepentingan yang mungkin akan terjadi. Perancang perundang-undangan yang mempertimbangkan semua kepentingan dalam semua aspek/dimensi dalam kehidupan masyarakat akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter hukum (peraturan perundang-andangan) akomodatif.⁴¹

Relevansi teori pengaturan hukum terhadap topik penelitian ini adalah bahwa pengaturan hukum merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang undangan yang akan dibentuk pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setiap daerah. Penataan ruang yang berorientasi pada pengaturan atau penataan, mewujudkan pengaturan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Menciptakan peraturan yang bermanfaat secara optimal dan terkendali.

2. Teori Negara Hukum

Sejatinya setiap bangsa memiliki corak hukumnya sendiri sesuai dengan sejarah perkembangan kebangsaan dan kenegaraannya masingmasing, tak terkecuali Indonesia. Teori Negara hukum dipergunakan untuk melihat corak Negara Hukum Indonesia dan dasar filosofi eksistensi negara Indonesia khususnya dalam penciptaan dan

⁴¹ *Opchit*. Achmad Ruslan, pembentukan peraturan perundang undangan dan kualitas produk hukumnya (Disertasi, Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, 2005) hlm. 150

pelaksanaan sistem hukum yang dipatuhi oleh warga negaranya. Terkait dengan hal tersebut, bahwa setiap corak negara hukum pemikiran-pemikiran hukum lebih dapat diterima.

Berbicara mengenai konsep Negara Hukum dalam konteks yang lebih luas, dari sejumlah literatur setidaknya terdapat lima macam konsep negara. Pertama, negara hukum menurut Quran dan Sunnah, atau oleh Majid Khadduri disebut sebagai nomokrasi Islam.⁴² Kedua, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan dengan *rechtsstaat*, diterapkan di Belanda, Jerman, dan Perancis. Dalam hal ini, negara dibatasi terlibat urusan kesejahteraan. Ketiga, konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat. Dalam *rule of law*, supremasi hukum menjadi sesuatu yang sangat esensial. Keempat, konsep *socialist legality* yang sebelumnya diterapkan di Uni Soviet. Kelima, konsep negara hukum Pancasila.⁴³

Relevansi teori negara hukum terhadap topik penelitian ini adalah bahwa negara hukum merupakan landasan bagi penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan hukum, termasuk mengenai kebijakan penataan ruang. Penataan ruang yang berorientasi pada pemanfaatan ruang secara optimal, serasi, dan berkeadilan, hanya dapat terwujud manakala menggunakan instrumen hukum. Hal tersebut hanya

⁴² MT. Azhary, 2010, Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Cetakan ke-4, Jakarta: Predia Media Group, hlm. 63-75

⁴³ D. Thaib, 2000, Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi, Yogyakarta: liberty, hlm. 22, dalam sulaiman, op.cit

dimungkinkan dalam suatu negara yang penyelenggaraannya berdasarkan hukum (negara hukum). Pada konteks Indonesia, penegasan Indonesia sebagai negara hukum yang selama ini diatur di dalam Penjelasan UUD 1945, Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang mengatur "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Corak negara hukum Indonesia sebagaimana adanya seperti sekarang ini telah mengalami perkembangan sejak bangsa ini berdiri pada saat dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, bahkan jikadilihat dari akar sejarahnya, telah ada jauh sebelum itu. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar hukum. Sekaligus ketentuan ini mencegah kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan alat negara maupun penduduk.⁴⁴

Pembicaraan mengenai negara hukum tidak lepas dari dua konsep yaitu, *Rechtstaat* dan *Rule of Law*. *Rechtstaat* sebagai konsep Eropa Kontinental bertumpu pada *civil law system* yang lahir sebagai respon menentang *absolutisme* sistem kekuasaan saat itu, sementara *Rule of Law* (Anglo Saxon) yang berkembang secara evolusi, berdasarkan common law System dengan karakteristik judicial.

Konsep negara Hukum *Rechtstaat*, merujuk pada pemikiran yang dikemukakan oleh Julius Stahl, setidaknya terdapat empat pondasi

⁴⁴ Hamzah Halim dan H.S Muh Iksan Saleh. Persengkokolan Rezim politik Lokal (Makassar : Pukap-Indonesia, 2009), hlm.25

yang harus dimiliki oleh sebuah negara Hukum yaitu: adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan, Pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang, dan adanya peradilan tata usaha negara. Sementara dalam tradisi Anglo Saxon, suatu negara hukum dalam pengertian *the rule of law* setidaknya harus memiliki tiga karakteristik, yaitu: tegaknya supremasi hukum, persamaan didepan hukum (*equality before the law*), dan adanya jaminan serta mekanisme perlindungan diri atas hak (*due process of law*) *Rechtstaat* dan *rule of law* pada dasarnya memiliki prinsip yang sama, yaitu ingin membatasi kekuasaan negara yang absolut, mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa secara sewenang-wenang, dan agar hak asasi manusia dapat dilindungi.

Esensi negara Hukum adalah bahwa hukum di atas segalanya, yang suprema, dan setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*arbitrary Power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).⁴⁵

Mahfud MD mengemukakan bahwa negara hukum Indonesia merupakan sintesis dari konsep *Rechtstaat*, *the rule of law*, negara hukum formal dan negara hukum materil, yang kemudian diberi nilai ke Indonesiaan sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi negara hukum

⁴⁵ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme : Hukum Dan Peradilan* (Jakarta: Kata Hasta Pustak, 2007)Hlm.2

Pancasila.⁴⁶ Terdapat pandangan yang menambahkan bahwa esensi negara hukum meliputi:

- a. Legalitas (supremasi hukum) dan untuk itu diperlukan;
- b. *Independent Judiciary*;
- c. Jaminan atas hak asasi manusia; dan
- d. *Good governance*.

Dua elemen yang disebut terakhir dinyatakan sebagai jaminan atas nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat “ke dalam” dan “ke luar” (antar negara).⁴⁷ Frederich Julius Stahl mengemukakan pendapatnya tentang ciri dari negara hukum Eropa Kontinental (*Rechtstaat*) meliputi:

- a. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia;
- b. Melindungi hak asasi tersebut penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*;
- c. Pemerintahan berdasar atas Undang-Undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang namun pemerintahan masih melanggar hak asasi maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.⁴⁸

Albert Venn Dicey, ciri dari negara hukum (*rule of law*) meliputi : (1) *Supremacy Of law* (tidak boleh ada kesewenang-wenangan); (2) *Euality Before The Law* (kedudukan yang sama di depan hukum); (3) *Human*

⁴⁶ 4 Moh. Mahfud. MD, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Gama Media,1999)hlm.138.

⁴⁷ Sumali, Reduks Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Perundang Undangan (Malang:UMM Press,2002), hlm.12

⁴⁸ Muhammad Tahir Azhary. Negara Hukum, (Bandung: Kencana,2003) hlm.46

Rights, (hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan).⁴⁹

Konsep negara hukum mengalami perubahan-perubahan, dari sisi waktu ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis dan tidak statis. Eksistensi konsep *rechtstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtstaat* itu mencakup 4 (elemen) penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; dan
- d. Peradilan tata usaha negara.⁵⁰

Sebagai negara yang menganut konsep negara hukum, kehadiran Peradilan Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan sebagai lembaga kontrol atau pengawas bagi tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) dan sebagai pelindung hak warga masyarakat., Peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula menjadi ciri yang menonjol pada *rechtsstaat* itu sendiri. Adapun tujuan dari doktrin *rechtsstaat* adalah bahwa negara diselenggarakan atas dasar hukum yang

⁴⁹ A.V. Dicey, Introduction to The Study of The law of the constitution (pengantar studi hukum konstitusi), diterjemhkan oleh Nurhadi, (Bandung; Nusamedia, 2007), hlm.42

⁵⁰ Mariam Budiarto, Dasar Dasar Ilmu Politik, Jakarta 2000 Gramedia. hlm 210

memagari kekuasaan dan bukan atas dasar kekuasaan yang tidak ada kendalinya.⁵¹

3. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).⁵²

Berbagai literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-

⁵¹ Irwansyah. Kajian Ilmu Hukum, (Yogyakarta; Mirra Buana Media, 2020) hlm.185

⁵² Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

H.D.Stoud berpendapat "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).⁵³

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blotematch*" Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah- kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh

⁵³ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4

masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara . Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur- unsur lainnya, yaitu:

- a. Hukum;
- b. Kewenangan (wewenang);
- c. Keadilan
- d. Kejujuran;
- e. Kebijakanbestarian; dan
- f. Kebajikan.⁵⁴

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa

⁵⁴ Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-3

atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*).⁵⁵

Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan.

a. Sumber Kewenangan

Asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental . Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar,

⁵⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka tama, 1998 hlm 98

kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberimandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).⁵⁶

b. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang

⁵⁶ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.⁵⁷

Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*). Batasan Kewenangan Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.

Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan

⁵⁷ Indroharto, *Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung Citra Aditya Batik 2003, hlm.90

delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu.⁵⁸

4. Teori Otonomi Daerah

Ketentuan UU No 23 pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab 1 ketentuan hukum adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.⁵⁹

Kekuasaan dan kewenangan merupakan implementasi dan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam hasil amandemen maupun pada naskah yang lama, turunannya adalah Undang-Undang sebagai peraturan perundang-undangan organik, kaitan dengan penelitian ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah, yang didalamnya mengandung teori dan asas serta prinsip kekuasaan dan kewenangan (Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan), di mana kekuasaan ini sama dengan kedaulatan yang melekat pada subyek hukum tidak dapat dibagi-bagi dan dapat dilimpahkan serta diberikan sesuai dengan kewenangan dan kehendaknya.

Negara Indonesia adalah negara kepulauan yang paling banyak pulaunya dibandingkan negara-negara lain, oleh karena itu dengan

⁵⁸ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Op. Cit, hlm.65

⁵⁹ Faisal basri, perekonomian Indonesia tantangan dan harapan kebangkitan indonesia, erlangga, kalisari, 2002, hlm.174

konsep otonomi daerah paling tepat dalam kerangka pelaksanaan Pemerintahan Negara Kesatuan, hanya persoalannya adalah bagaimana dalam negara kesatuan ini untuk meringankan tugas tugas Pemerintah pusat dapat mendorong lajunya pertumbuhan kesejahteraan masyarakat atau meningkatkan kerjasama pembangunan antar daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kondisi geografi, potensi wilayah dan SDM yang berbeda, konsep dan format ideal yang bagaimana yang baik berdasarkan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam penerapan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi serta Tugas Pembantuan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Otonomi substansinya kewenangan mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah. Menurut Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih bahwa istilah otonomi secara etimologi dari Bahasa Yunani, yaitu Auto (sendiri) dan nomos atau peraturan undang- Undang. Menurut Muslim bahwa otonomi sebagai pemerintah sendiri. Kemudian menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁶⁰

⁶⁰ ibid

Wewenang disini merupakan substansi daerah otonom yang diselenggarakan secara konseptual oleh Pemerintahan daerah, menurut Joeniarto bahwa dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya Pemerintah (pusat) nya, kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas Desentralisasi di mana di daerah- daerah dibentuk Pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁶¹

Pemahaman tentang Negara Kesatuan menurut Moh. Kusnadi dan Bintan R. Siragih bahwa yang disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat dan kewenangan pembentukan adalah kewenangan Legislatif pusat. Kemudian kekuasaan di daerah bersifat Derivatif (tidak langsung) dan dalam bentuk otonom yang luas.⁶² Presiden sebagai Kepala Pemerintahan Pusat, sesuai dengan kekuasaan dan kewenangan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), menganut 3 asas dalam penyelenggaraan Pemerintahannya.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

⁶¹ Titik Tri Wulantutik, Pokok Pokok Hukum Tata Negara, Prestasi Pustaka. Jakarta 2009.hlm201

⁶² 5 Samsudin Hari, Membangun Format Baru Otonomi Daerah. Jakarta LIPI Press, 2006, hlm68

urusan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintahan kepada gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu; Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari Pemerintahan provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta Pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Smith (1985), sedikitnya ada tiga tujuan utama dari desentralisasi, yaitu:

- a. Desentralisasi tujuannya untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equality*. Ini berarti, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal.
- b. Desentralisasi dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah adalah *local accountability*. Maksudnya, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan dapat tercipta peningkatan kemampuan Pemerintahan Daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan Pemerintah Daerah itu sendiri.
- c. Desentralisasi dari sisi kepentingan Pemerintahan Daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang

ketiga ini adalah karena Pemerintah Daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.⁶³

Desentralisasi adalah yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan Pemerintahan dari Pemerintahan Pusat atau Pemerintahan Daerah yang lebih tinggi kepada Pemerintahan Daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut, sedangkan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Kebijakan penerapan asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi ada beberapa tujuan dan manfaatnya, yaitu:

- a. Segi hakekatnya: Desentralisasi dapat mencegah terjadinya penumpukan (*consentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralized of power*) dapat menimbulkan tirani;
- b. Segi politik: Desentralisasi merupakan wahana untuk pendemokratisasian kegiatan Pemerintahan;
- c. Segi teknis organisatoris: Desentralisasi dapat menciptakan Pemerintahan yang lebih efektif dan efisien;

⁶³ *opchit*

- d. Segi sosial: Desentralisasi dapat membuka peluang partisipasi dari bawah yang lebih efektif dan berkembangnya kaderisasi kepemimpinan yang bertanggungjawab karena proses pengambilan keputusan tersebar di pusat-pusat kekuasaan di seluruh daerah;⁶⁴
- e. Segi budaya: Desentralisasi diselenggarakan agar perhatian dapat sepenuhnya di berikan kepada kekhususan-kekhususan yang terdapat di daerah, sehingga keanekaragaman budaya dapat terpelihara dan sekaligus didayagunakan sebagai modal yang mendorong kemajuan pembangunan dalam bidang-bidang lainnya;
- f. Segi kepentingan pembangunan ekonomi: Pemerintahan daerah dianggap lebih banyak tahu dan secara langsung berhubungan kepentingan di daerah, maka dengan kebijakan Desentralisasi, pembangunan ekonomi dapat terlaksana dengan lebih cepat dan dengan ongkos yang lebih murah.⁶⁵

Pada prinsipnya penyelenggaraan Pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi telah diberikan ruang yang cukup untuk melaksanakan kerjasama antar daerah yang didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektifitas. Pengelolaan kerjasama antar daerah tersebut dapat dilaksanakan oleh badan pengelola yang pengaturannya dan

⁶⁴ *opchit*

⁶⁵ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Diesertasi, UNPAD, Bandung

pembentukannya dapat diatur dengan keputusan bersama antar daerah. Pemerintahan Pusat dapat menyediakan pelayanan publik apabila daerah belum/tidak melakukan kerjasama antar daerah.

Kerjasama akan terjadi ketika pihak yang bekerjasama mendapatkan keuntungan dari kerjasama tersebut (*simbiose mutualisme*) atau paling tidak ada pihak yang diuntungkan tapi tidak ada pihak yang dirugikan (*simbiose komensalisme*). Karena itu, bentuk kerjasama itu juga dipengaruhi keunggulan komparatif (kepemilikan sumber) dan keunggulan kompetitif (efisiensi). Kerjasama akan saling menguntungkan jika terjadi kesesuaian pada kedua keunggulan tersebut antar pihak yang bekerjasama. Sebaliknya sifat saling menggantikan (*substitution*) memunculkan persaingan (*competition*) antar pihak, sehingga bentuk kerjasamanya adalah spesialisasi yang merupakan kesepakatan antar pihak.

Ketentuan pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah antara lain: kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kesamaan, kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum, sedangkan pasal 4 mengatur tentang objek kerjasama daerah adalah seluruh

urusan Pemerintahan yang telah menjadikewenangan daerah otonomi dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik.

Tujuan dan manfaat penelitian dapat dijadikan dasar pengambil kebijakan dalam rangka pelaksanaan atau daerah yang dapat mensejahterakan masyarakat serta membangun kerjasama antar daerah di Indonesia. Kemudian diharapkan dapat bermanfaat secara khusus memberikan informasi baru kepada pengamat dan pengajar dibidang hukum Pemerintahan daerah lebih khusus mengenai otonomi daerah, serta memberikan masukan kepada Pemerintahan melalui Dewan Perwakilan Republik Indonesia, mengenai format otonomi daerah yang dapat mensejahterakan rakyat serta membangun kerjasama dan menemukan teori baru berkaitan dengan format otonomi daerah yang dapat mensejahterakan masyarakat dan membangun kerjasama daerah.⁶⁶

5. Teori Tanggung Jawab Negara

Ketentuan hukum pengelolaan bencana sudah tercantum dalam alinea ke empat pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Ketentuan dasar tersebut dapat ditafsirkan bahwa “merupakan kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi seluruh penduduk indonesia dalam lingkungan hidup

⁶⁶ Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya. Djambatan, Bandung, hlm109

indonesia guna kebahagiaan seluruh rakyat indonesia dan segenap umat manusia. Bila ada tanggung jawab negara berarti didalamnya ada kewajiban negara, dengan demikian merupakan tugas pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap korban bencana.

Menurut Andi Hamzah (1986:393) dikemukakan bahwa tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang atau negara untuk melaksanakan dengan selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Tanggung jawab negara atau pertanggungjawaban negara terdapat di dalamnya dua istilah yang harus mendapat perhatian, yaitu *responsibility* dan *liability*. Kedua istilah ini sering digunakan secara rancu atau diperlakukan untuk menunjuk pada maksud yang sama. Menurut Goldie perbedaan kedua istilah tersebut adalah menyatakan bahwa istilah *responsibility* digunakan untuk kewajiban (*duty*), atau menunjukkan pada standar pemenuhan suatu peran sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu, sedangkan *liability* digunakan untuk menunjuk pada konsekuensi dari suatu kesalahan atau kegagalan untuk melaksanakan suatu kewajiban atau untuk memenuhi suatu standar tertentu yang telah ditetapkan⁶⁷

Dengan adanya risiko-risiko akibat terjadinya bencana alam, masyarakat yang menjadi korban bencana alam tidak dapat menjalankan aktivitasnya seperti sebelum terjadinya bencana tersebut, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari mereka pun

⁶⁷ Ridwan H.R., 2006. Hukum Administrasi Negara, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 335

tidak bisa karna terdapatnya keterbatasan tersebut. Sehingga, hal ini menjadi tanggung jawab bagi negara untuk membantu para korban dalam mengatasi risiko-risiko yang timbul tersebut. Hal ini disebut dengan penanggulangan bencana yang kemudian dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tentang Penanggulangan bencana yakni UU No.24 Tahun 2007.⁶⁸

Tanggung jawab negara melalui pemerintah dan peraturan undang undang yang menjadi dasar penggunaan teori tanggung jawab negara. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk membangun kembali daerah bencana. Tanggung jawab tersebut tidak berlaku bagi rumah-rumah atau pemukiman yang didirikan di wilayah yang oleh aturan hukum dinyatakan sebagai kawasan rawan bencana.⁶⁹

Pembedaan terminologi antara kewajiban hukum dan pertanggungjawaban hukum diperlukan, ketika sanksi tidak atau tidak hanya dikenakan terhadap pelaku delik langsung (*deliquent*), tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya.⁷⁰

a. Asas Tanggung Jawab Negara diantaranya:

- 1) Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kinimaupun generasi masa depan;

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006. Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 63.

⁶⁹ *ibid*

⁷⁰ 2 Koesnadi Hardjasoemantri, 2001, Hukum Tata Lingkungan Ed.7 – Cet. 16. Gajdah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 76

- 2) Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; dan
- 3) Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

b. Asas Kelestarian dan Keberlanjutan

Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

c. Keserasian dan Keseimbangan

Asas keserasian dan keseimbangan adalah bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem. Keterpaduan Asas keterpaduan adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.

d. Asas Manfaat

Segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan.

6. Teori Kelembagaan

Kelembagaan berasal dari kata *bureaucracy* (Bahasa Inggris), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya di deskripsikan dengan jelas dalam organisasi. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dan pendelegasian wewenang harus dilakukan sesuai dengan hierarki kekuasaan.

Kelembagaan sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947 menurutnya kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Max Weber mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran peran tersebut.⁷¹

Ciri organisasi yang mengikuti sistem kelembagaan adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem kelembagaan adalah mencapai efisiensi kerja yang optimal mungkin. Menurut Weber, organisasi kelembagaan dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan

⁷¹ Sinambela, Reformasi Pelayanan Public, Teori Kebijakan, Dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta. 2008, Hlm 53

manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi kelembagaan struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain. Hal senada diungkapkan oleh Nugroho bahwa kelembagaan dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ungkapan ini menekankan pentingnya peran sumber daya manusia dalam konteks kelembagaan.⁷²

Kelembagaan merupakan lembaga yang memiliki kemampuan dalam menggerakkan organisasi karena kelembagaan ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Kelembagaan merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks.⁷³ Kelembagaan memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan kelembagaan menggunakan banyak aktivitas-aktivitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi undang-undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan.⁷⁴

⁷² Rian Nugroho Rian, *Kebijakan Public Formulasi, Implemenasi, Dan Evaluasi*, Elexmediakomputindo, Jakarta, 2004.Hlm28

⁷³ Sinambela, *loc.cit*

⁷⁴ Joko Widodo, *Good Governance : Telah Dari Dinamis Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonom Daerah*, Insan Cendekia, Jakarta 2001, Hlm.80

Adapun ciri kelembagaan yang dapat mencapai tujuan negara diungkapkan oleh Widodo bahwa kelembagaan publik dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsive, dan adaptif. Selain itu, kelembagaan publik harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk mengembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan. Max Weber berpendapat bahwa kelembagaan adalah suatu bentuk organisasi yang paling efisien dan rasional. Hal itu digambarkan dengan menunjukkan apa yang menjadi karakteristik kelembagaan, yaitu:

- a. Kewenangan yang berjenjang sesuai dengan tingkatan organisasi;
- b. Spesialisasi tugas, kewajiban, dan tanggung jawab;
- c. Posisi didesain sebagai jabatan;
- d. Penggantian dalam jabatan secara terencana;
- e. Jabatan bersifat impersonal;
- f. Suatu sistem aturan dan prosedur yang standar untuk menegakkan disiplin dan pengendaliannya;
- g. Kualifikasi yang rinci mengenai individu yang akan memegang jabatan; dan
- h. Perlindungan terhadap individu dan pemecatan.⁷⁵

Uraian tersebut lebih diperjelas oleh Nugroho bahwa kelembagaan mempunyai 10 ciri yaitu:

⁷⁵ Herbert M. Levine Dalam Dara Aisyah, Hubungan Birokrasi Dengan Demokrasi, [Http://libray.usu.ac.id/download/admnegara-aisyah.pdf](http://libray.usu.ac.id/download/admnegara-aisyah.pdf)

- a. Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan jabatannya;
- b. Terdapat hierarki jabatan yang jelas;
- c. Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas;
- d. Para jabatan diangkat berdasarkan kontrak;
- e. Penyelesaian atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian;
- f. Anggotanya digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun;
- g. Perkerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya;
- h. terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas atau prestasi dan sesuai penilaian para atasan;
- i. Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai meiliknya pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu; dan
- j. Pejabat tunduk kepada pengendalian yang mempersatukan dan kepada sistem disipliner.

Pelaksanaan fungsi sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dipisahkan dari kemampuan profesional, serta manajemen dan organisasi (*capacity and capability instituinal*) yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancar, integral dengan pendekatan administratif, karena itu kelembagaan sebagai publik

servis harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggung jawab (*power and responsibility*), sehingga fungsi-fungsi yang dijalankannya memperoleh kedudukannya.

Menjalankan fungsi pemerintahan, kelembagaan yang terstruktur dalam suatu wadah organisasi, melakukan proses (kegiatan) dan perilaku (nilai), kelembagaan pemerintahan harus memiliki kemampuan profesional, kualifikasi administrasi atau manajerial, dan hierarki yang jelas untuk melaksanakan kekuasaan dan tanggung jawab sebagai abdi masyarakat.

Kelembagaan mengandung prinsip hierarki, sehingga dalam pelaksanaannya ada kelembagaan pemerintah lokal dan kelembagaan pemerintahan sentral. Kelembagaan pemerintah merupakan perpanjangan tangan kelembagaan sentral dalam memberikan akses pelayanan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Kedudukan kelembagaan pemerintahan lokal dalam kaitannya dengan isu demokrasi, otonomi, dan keterbukaan sangat strategis. Dikatakan strategis karena kelembagaan lokal menjadi ujung tombak untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan nasional maupun daerah.

Selain itu, budaya kelembagaan sangat mempengaruhi kinerja dari kelembagaan tersebut. Budaya organisasi (kelembagaan) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi

bukunya *A Theory of Justice* yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang rentan dan miskin. Ini yang dinamakan *equality* dan *distributive justice*. Menurutnya bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan, khususnya masyarakat pencari keadilan.⁷⁸

John Rawls menggambarkan suatu masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh institusi-institusi politik. Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sebuah konsep yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*). Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium*

⁷⁸ 1 Pan Mohammad Faiz, Teori Keadilan John Rawls, Jurnal Konstitusi, 2009, Vol. 6 No.1, h. 135.

reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan guna mengatur struktur dasar masyarakat.⁷⁹

Prinsip keadilan di dalam konstitusi kita dengan tegas mengamanatkan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 UUD 1945). Pasal 2 UUPA Tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah "dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur."

Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah (Tap MPR No. IX Tahun 2001), yang menggariskan bahwa kebijakan pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan kepemilikan tanah, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan

⁷⁹ Ibid, h.139

menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik dikemudian hari.⁸⁰

Sesuai dengan tujuan hukum yaitu untuk kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, maka keadilan merupakan tujuan hukum yang utama. Hal ini sesuai dengan tujuan pembuatan hukum yaitu untuk menciptakan ketertiban. Peraturan yang adil adalah peraturan yang mengatur berbagai kepentingan dengan seimbang, sehingga setiap orang akan memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya.

Keadilan berdasarkan Pancasila sebagai dasar pemikiran filosofis dan Ideologis bangsa, sila-sila Pancasila sebagai dasar filsafat negara adalah Pancasila sebagai filsafat bangsa dan negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa dalam setiap aspek kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan persatuan, kerakyatan dan keadilan.⁸¹ Keadilan merupakan *fairness* yang mengandung asas, manusia untuk mencapai kepentingan hendaknya memperoleh kedudukan yang sama pada saat akan memulai aktivitasnya yang merupakan syarat fundamental bagi subyek untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki. Keadilan tidak sekedar konsep moral, melainkan mempersoalkan mekanisme pencapaian dan bagaimana hukum turut berupaya mendapatkan pencapaian tersebut.⁸²

⁸⁰ Ibid, hlm 150

⁸¹ 6 Imam Soetikno, Politik Agraria Nasional, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1994, hlm.46

⁸² Arba, Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan

Keadilan menurut Aristoteles, merupakan pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan, hak persamaannya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan proposional dalam arti memberikan haknya kepada tiap orang sesuai dengan kemampuan dan prestasinya. Hans Kelsen mengemukakan hukum sebagai kategori moral serupa dengan keadilan, pernyataan yang ditujukan pengelompokan sosial tersebut sepenuhnya benar, yang sepenuhnya mencapai tujuannya yang memuaskan semua.⁸³

Pancasila terdiri dari 5 sila, terdapat 2 sila yang terkait dengan teori keadilan Pancasila yaitu sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab dijadikan dasar dari perlindungan hak asasi manusia yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya dan sila kelima yaitu, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari kedua sila tersebut, terdapat nilai-nilai keadilan dalam kehidupan bersama, sehingga apabila dilihat keadilan Pancasila memiliki kesamaan dengan *theory of justice John Rawls* yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan.

Perencanaan dan pemanfaatan ruang diperlukan adanya keadilan yaitu keadilan yang sama, dalam arti kata tanpa mengurangi haknya, sehingga dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang yang berkeadilan harus selalu mengingat prinsip:

- a. Tidak bertentangan dengan undang– undang;

⁸³ Hans Kelsen, Pengantar Teori Hukum, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 48

- b. Sesuai dengan tata ruang wilayah;
- c. Mensejahterakan rakyat;
- d. Menjaga keseimbangan lingkungan, hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian, sehingga berdampak terhadap menurunnya daya dukung lingkungan;
- e. Adanya penghormatan terhadap pemilik hak atas tanah;
- f. Memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah..⁸⁴

8. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan di hadapan hukum tanpa diskriminasi.⁸⁵

Kata “kepastian” berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai *premis mayor*, sedangkan peristiwa konkret menjadi *premis minor*. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah

⁸⁴ Penataan Ruang Dan Tata Guna Tanah, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 13

⁸⁵ Mahfud MD, Op. Cit

masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁸⁶ Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.⁸⁷

9. Teori Kemanfaatan

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama di dalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

⁸⁶ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8

⁸⁷ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, *Jurnal Yudisial* Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Jika kita lihat definisi manfaat dalam kamus besar bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah. Terkait kemanfaatan hukum ini menurut teori utilitis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya.⁸⁸

Pada hakekatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Pengamat teori ini adalah Jeremy Bentham, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini mengemukakan tiga hal yaitu:

- a. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
- b. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
- c. Sangat individualistis dan tidak memberi pada perasaan hukum seorang.

Menurut Utrecht, hukum menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Anggapan Utrecht ini didasarkan atas anggapan vanikan bahwa hukum untuk menjaga kepentingan tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu (mengandung

⁸⁸ KBBI, <http://kbbi.web.id/manfaat>, diakses Tanggal 24-mei.2022

pertimbangan kepentingan mana yang lebih besar dari pada yang lain).⁸⁹ Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam Sudikno Mertukosumo tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban, kebutuhan, akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.

Menurut Schuit telah memperinci cirri-ciri keadaan tertib sebagai berikut dapat diperkirakan, kerjasama, pengendalian kekerasan, kesesuaian, langgeng, mantap, berjenjang, ketaatan, tanpa perselisihan keseragaman, kebersamaan, suruhan, keberurutan, corak lahir, dan tersusun.⁹⁰ Teori utilitarianisme merupakan aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan karena utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, sehingga diharapkan budaya hukum mempunyai korelasi dalam pembentukan hukum.

⁸⁹ Said Sampara dkk, Pengantar Ilmu Hukum, Total Media, Yogyakarta, 2011, h. 40

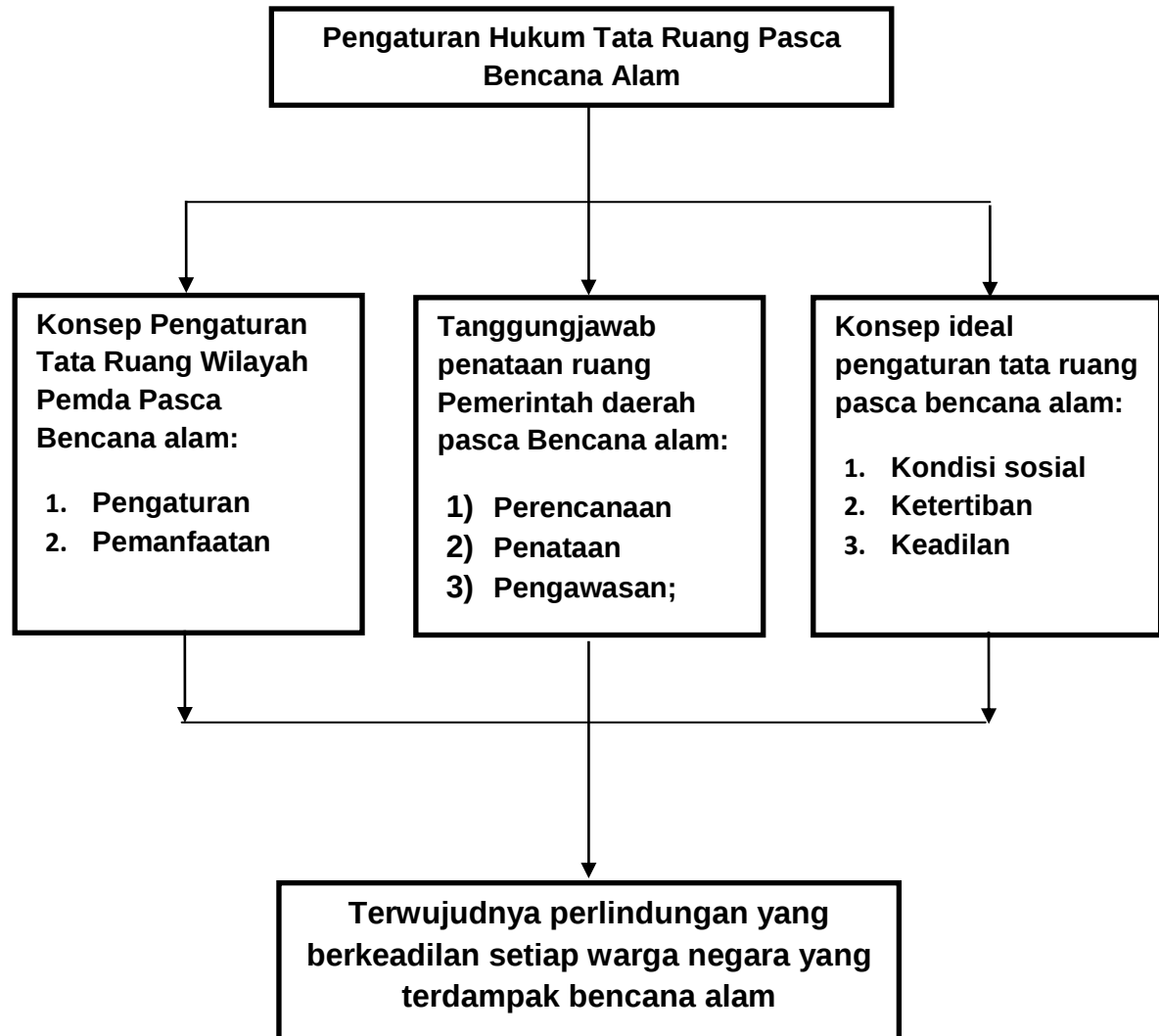
⁹⁰ *ibid*

C. Kerangka Pikir

1. Alur Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran hukum adalah struktur konseptual yang digunakan untuk memahami dan menganalisis hukum dalam suatu konteks tertentu. Ini mencakup prinsip-prinsip, teori-teori, doktrin, dan pendekatan yang digunakan dalam interpretasi dan penerapan hukum. Di dalam desain penelitian, kerangka konsep dan kerangka teori merupakan "*blueprint*" dari kerangka berpikir. Kerangka berpikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan kita.

2. Bagan Kerangka Pikir



Gambar 2.1. Bagan Kerangka Pikir

D. Definisi Operasional

1. Pengaturan hukum adalah ketentuan hukum yang mengatur terkait rencana tata ruang oleh pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota.
2. Tata ruang adalah proses perencanaan, pengendalian dan pengaturan ruang
3. Wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah adalah wilayah yang terdampak bencana alam yaitu kota palu, kabupaten sigi dan kabupaten donggala
4. Kewenangan tata ruang adalah kewenangan pemerintah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dalam mengatur tata ruang
5. Rencana tata ruang adalah perencanaan tata ruang dan wilayah terhadap daerah yang terdampak bencana alam.
6. Pemanfaatan ruang wilayah adalah pemanfaatan tata ruang terhadap daerah yang terdampak bencana alam.
7. Pengendalian adalah perbaikan wilayah yang terdampak bencana alam
8. Pemanfaatan ruang wilayah adalah pemanfaatan ruang wilayah yang terdampak
9. Tanggung jawab penataan ruang adalah tanggung jawab pemerintah, korporasi, dan masyarakat dalam penataan ruang yang terdampak bencana alam.
10. Pengaturan pasca bencana adalah tanggung jawab pemerintah dalam pembentukan aturan terkait rencana tata ruang.