

Editorial Office: Faculty of Law, Universitas Tadulako, Jalan Sukarno Hatta, Palu, Sulawesi Tengah, 94118, Indonesia.

Phone: +62451-4228444 Fax: +62451-422611

E-mail: aktualita@untad.ac.id

Website : <http://jurnal.fakum.untad.ac.id/index.php/AKT>

ISSN Print: 1858-148x
 ISSN Online:

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG PENATAAN RUANG BERBASIS MITIGASI BENCANA

Reksa Geraldy¹, Abdul Rasyid Thalib², Ansar³

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Indonesia. E-mail: reksageraldy69gmail.com

Article	Abstract
<p>Keywords: Penataan Ruang; Tanggung Jawab Pemerintah Daerah; Mitigasi Bencana</p> <p>Artikel History Received: 23 July 2024 Reviewed: 24 July 2024 Accepted: 26 July 2024 Published: 30 April 2025</p> <p>DOI: /LO.Vol2.Iss1.%.pp %</p>	<p><i>This research aims to analyse legal issues arising from the Responsibility of the Regional Government as an element of the Regional Government organiser who leads the implementation of government affairs which are the authority of autonomous regions. The problem in this study is how the Local Government's Responsibility for Occupancy in Disaster Prone Areas (Red Zone) after the disaster on 28 September 2018. The research method used is the Exploratory legal research method. Exploratory legal research method is legal research whose purpose is to provide a definition or explanation of the concepts or patterns used in research. In this study, researchers do not yet have an overview of the definition or concept of research. The nature of this research is creative, flexible, open, Based on the issues raised, it can be concluded that Based on the impact of the Palu earthquake disaster and its surroundings, the disaster caused damage and destruction of homes that were flattened by the ground. Loss and damage to the settlement and housing sector is the highest compared to other sectors.</i></p> <p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan hukum yang timbul dari Tanggung Jawab Pemerintah Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Hunian yang terdapat dalam Kawasan Rawan Bencana (Zona Merah) setelah terjadinya bencana pada Tanggal 28 September 2018. Metode Penelitian yang digunakan yaitu Metode penelitian hukum Eksploratif. Metode penelitian hukum Eksploratif adalah penelitian hukum yang tujuannya untuk memberikan definisi atau penjelasan mengenai konsep atau pola yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti belum memiliki gambaran akan definisi atau konsep penelitian. Sifat dari penelitian ini adalah kreatif, fleksibel, terbuka, Berdasarkan permasalahan yang diangkat dapat disimpulkan bahwa Berdasarkan dampak bencana gempa Palu dan sekitarnya, adanya bencana menimbulkan kerusakan dan hancurnya tempat tinggal yang rata oleh tanah. Kerugian dan kerusakan pada sektor permukiman dan perumahan merupakan yang tertinggi dibandingkan dengan sektor lainnya.</p>

©2019; This is an Open Acces Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution Licencee (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan wilayah dengan ancaman gempa bumi dan tsunami dibarengi intensitas yang cukup tinggi. Banyaknya gunung aktif serta bentuknya yang berupa kepulauan merupakan faktor yang mempengaruhi seringnya terjadi bencana alam di Indonesia. Hal ini dikarenakan posisi Indonesia yang dikelilingi oleh tiga lempeng tektonik dunia yakni lempeng pasifik, lempeng eurasia dan lempeng indo-australian yang apabila bertemu dapat menghasilkan tumpukan energi yang memiliki ambang batas tertentu. Indonesia juga berada pada *Pasific Ring Of Fire* yang merupakan jalur rangkaian gunung aktif di dunia yang setiap saat dapat meletus dan mengakibatkan datangnya bencana¹

Bencana alam di Kota Palu, Donggala dan Sigi di Provinsi Sulawesi Tengah memberikan dampak kerusakan akibat bencana alam gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi, pada tanggal 28 september 2018 di Kota Palu Pasca Bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi membuat kerusakan yang sangat parah di beberapa wilayah, Selain kerusakan parah di Kota Palu, terdapat korban jiwa yang juga menimbulkan luka serta pilu yang mendalam bagi para keluarga korban.

Pasca bencana tersebut, bentuk wilayah tatanan kota yang terkena dampak dari bencana pada saat 28 September 2018 juga menjadi berubah. Hal ini yang menjadi fokus utama untuk Pemerintah Daerah Kota Palu dalam merevisi Perda (Peraturan Daerah) Kota Palu Nomor 16 Tahun 2011 tentang RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Kota Palu tahun 2010-2030 (selanjutnya akan ditulis RTRW). Adanya kawasan bencana sebelumnya telah disebutkan didalam RTRW Kota Palu, namun penjelasan mengenai kawasan bencana belum detail.

Penyusunan RTRW yang berbasis mitigasi bencana tidak terkaji secara jelas didalam RTRW Kota Palu yang sebelumnya.

Pemahaman yang kuat mengenai pengelolaan tata ruang menjadi modal awal dalam penyusunan RTRW yang berkualitas dan sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing. Pemerintah Daerah mempunyai peran yang penting dalam penegakan aturan hukum. Peran yang penting ini harus dibarengi dengan tanggungjawab pemerintah yang jelas terhadap masyarakatnya.

Menurut D. A. Tisnaadmidjaja, yang dimaksud dengan ruang merupakan “wujud fisik wilayah dalam dimensi dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak.² Tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang.³ Struktur ruang merupakan susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.⁴

Penataan ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁵ Pentingnya penataan ruang ini guna meningkatkan kemakmuran dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial, meningkatkan fungsi secara serasi, selaras dan

¹ Posisi Indonesia dan Kerentanan terhadap bencana, Website : http://tataruang.atr-bpn.go.id/Bulletin/data_artikel/posisi%20indonesia.pdf , diakses pada tanggal 24 Desember 2022 pukul 12:52 WITA

² D.A Tisnaadmidjaja dan Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Bandung, Universitas Parahiayang 1997, hlm. 6

³ Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁴ *Ibid* Pasal 1 Angka 3

⁵ *Ibid* Pasal 1 A

seimbang, meningkatkan peran pemerintah dan masyarakat termasuk dunia usaha dalam proses pembangunan daerah.

Untuk menciptakan suatu penataan ruang yang serasi harus memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula diantara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada peraturan tingkat bawah, sehingga terjadinya suatu koordinasi dalam penataan ruang. Dalam klasifikasi perencanaan tata ruang dikenal dengan adanya perencanaan tata ruang kota, dan secara umum perencanaan tata ruang kota selalu diidentifikasi ke dalam perencanaan fisik semata. Kenyataan di lapangannya, kegiatan suatu perencanaan kota akan dihadapkan pada berbagai permasalahan sosial, lingkungan, ekonomi, hukum, politik, dan permasalahan-permasalahan lainnya lagi.⁶

Pemerintah Daerah bertanggung jawab dan wajib melindungi segenap warga masyarakat dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan termasuk kehidupan, penghidupan dan juga perlindungan atas bencana alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum. Daerah kota Palu memiliki kondisi geografis, geologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial yang menimbulkan kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dampak psikologis dan korban jiwa sehingga perlu mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dalam pasal 9 undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana harus menetapkan kebijakan daerah di wilayahnya selaras dengan pembangunan daerah.

Peristiwa bencana alam yang telah terjadi berdampak pada bentuk serta struktur ruang daerah Kota Palu. Aturan yang telah dibuat sebagaimana pada hal ini termuat di dalam Peraturan Daerah Kota Palu nomor 16 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah tahun 2010-2030 telah diatur mengenai rencana yang seharusnya untuk pembangunan Kota Palu dalam jangka waktu tahun 2010-2030. Tata Ruang wilayah Kota Palu yang berubah ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. *Konsept liability* menunjukkan pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan konsep *responsibility* menunjukan pada pertanggung jawaban politik.⁷

Akibat wilayah Negara Republik Indonesia yang sangat luas meliputi banyaknya pulau-pulau yang besar dan kecil, maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di ibu kota negara. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintah negara sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.⁸

Tanggung jawab Pemerintahan Daerah itu ada dalam setiap kebijakan Pemerintah Daerah yang telah dibuat. Didalam Undang-Undang Penataan Ruang, penerapan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan Perizinan Pemanfaatan ruang semata, tetapi dikenakan pula Kepada pejabat Pemerintah yang berwenang dalam menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pelaksanaan pembangunan kembali pasca bencana alam di Kota Palu pada 28 September 2018 harus sesuai dengan perencanaan wilayah dan kota atau harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Semua hal tersebut menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam merancang kembali RTRW Kota Palu.

Meningkatkan upaya membangun kembali roda perekonomian maupun kegiatan fisik lainnya pasca bencana yang melanda wilayah kota Palu maupun sekitarnya menjadi tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam kegiatan pemerintah untuk penyediaan pelayanan publik secara

⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, "Hukum tata ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah" Bandung, Nuansa Cendekia, 2016, hlm. 26.

⁷ Zainal Arifin Mochtar, 'Pertanggungjawaban Partai Politik Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi', Mimbar Hukum, No 31. Vol 2 (2019). Hlm 162.

⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 147

maksimal. Kawasan yang terkena dampak bencana atau mengalami kerusakan fisik di wilayah kota palu mengalami perubahan pemanfaatan lahan yang kurang terkontrol, seperti terjadinya kawasan-kawasan penampungan sementara, hancurnya kawasan-kawasan budidaya pertanian dan kawasan pariwisata.

Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap penataan ruang Kota Palu pasca bencana menjadi penting untuk dikaji secara hukum agar menghasilkan kepastian hukum terhadap masyarakat sesuai dengan salah satu tujuan hukum yaitu Kepastian Hukum. Dan ternyata Pemerintah Daerah menetapkan zona merah di beberapa daerah, pada pasal 23 ayat (1) Kawasan rawan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf d terdiri atas: a. kawasan rawan bencana gerakan tanah tinggi; dan b. sempadan patahan aktif (*active fault*) di kawasan rawan bencana gempa bumi⁹. Kawasan rawan bencana gerakan tanah tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, seluas lebih kurang 1 (satu) hektar di Kecamatan Ulujadi. Sempadan patahan aktif (*active fault*) di kawasan rawan bencana gempa bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berupa sempadan patahan aktif (*active fault*) Palu Koro, seluas lebih kurang 12 (dua belas) hektar terdapat di Kecamatan Tatanga, Kecamatan Palu Barat, dan Kecamatan Ulujadi.

Sedangkan, Sempadan pantai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a seluas lebih kurang 270 (dua ratus tujuh puluh) hektar di Kecamatan Tawaeli, Kecamatan Palu Utara, Kecamatan Mantikulore, Kecamatan Palu Timur, Kecamatan Palu Barat, dan Kecamatan Ulujadi. Dan juga dalam ketentuan umum Zonasi Sempadan Pantai pada ayat 1 huruf a yang meliputi tidak diperbolehkan adanya kegiatan dan pengembangan permukiman; dan Kegiatan budidaya yang dapat mengakibatkan perubahan fungsi dan kerusakan Sempadan Pantai, sedangkan dalam Ketentuan Umum Zonasi kawasan rawan bencana gerakan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a salah satunya yaitu hal yang tidak diperbolehkan kegiatan permukiman. Begitu juga dengan Ketentuan Umum Zonasi kawasan rawan bencana sempadan patahan aktif sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c salah satunya meliputi hal yang tidak diperbolehkan yaitu 1) kegiatan pembangunan dan pengembangan permukiman; dan 2) kegiatan budidaya yang dapat mengakibatkan perubahan fungsi dan kerusakan sempadan patahan aktif. Menurut Observasi penulis, dilokasi/daerah yang berada di Kawasan rawan bencana gerakan tanah tinggi, Sempadan pantai dan Sempadan patahan aktif masih terdapat hunian. Hal itu merupakan ancaman bagi warga negara yang merupakan korban dari kebijakan, untuk itu bagaimana tanggung jawab pemerintah terhadap hal tersebut.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan metode penelitian hukum Eksploratif. Metode penelitian hukum Eksploratif adalah penelitian hukum yang tujuannya untuk memberikan definisi atau penjelasan mengenai konsep atau pola yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti belum memiliki gambaran akan definisi atau konsep penelitian. Sifat dari penelitian ini adalah kreatif, fleksibel, terbuka, dan semua sumber dianggap penting sebagai sumber informasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH TERHADAP HUNIAN ZONA MERAH MENURUT PERDA TATA RUANG PASCA BENCANA

Peraturan Daerah (Perda) Tata Ruang Pasca Bencana adalah peraturan tingkat daerah yang memiliki tujuan untuk mengatur tata ruang di wilayah tersebut setelah terjadinya bencana. Perda ini biasanya mengatur berbagai aspek, termasuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap

⁹ Indonesia, *Peraturan Daerah tentang Rencana tata ruang wilayah tahun 2021-2041*, Perda Kota Palu Tahun 2021, LD No.2 Tahun 2021, TLD No.2, ps.23 ayat (1)

hunian zona merah pasca bencana. secara umum, tanggung jawab pemerintah daerah terhadap hunian zona merah pasca bencana dalam Perda Tata Ruang Pasca Bencana dapat mencakup

A. Kawasan Rawan Bencana dan Batasan Zona Rawan Bencana

Definisi umum kawasan rawan bencana adalah wilayah yang memiliki potensi tinggi terjadinya bencana alam. Kawasan rawan bencana dapat disebabkan oleh faktor alam, non alam, dan manusia.¹⁰ Kawasan rawan bencana merupakan kawasan lindung, yakni kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan Rawan Bencana antara lain adalah kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir.¹¹

Dalam Penjelasan Pasal Demi Pasal pada Pasal 5 ayat (2) Undang – Undang No26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa *Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan.* Adapun yang termasuk dalam Kawasan Lindung dalam huruf d “kawasan rawan bencana alam, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir;” Sedangkan dalam Penyusunan Peraturan daerah Penjelasan mengenai kawasan rawan bencana terdapat dalam PP no 21 Tahun 2021 Pasal 29 ayat (2) huruf e “kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.” Ditetapkan dengan kriteria Pada Pasal 34 huruf f kawasan Rawan bencana alam.

Penentuan kawasan rawan bencana bisa dilihat dari berbagai aspek tergantung pada jenis ancaman. Kawasan rawan bencana gempa dapat dilihat dari data seismisitas, struktur geologi, percepatan tanah puncak, dan lain-lain. Sementara daerah rawan bencana longsor dan banjir dapat dilihat dari kemiringan curah hujan, lereng, jenis tanah, dan lain-lain. Penetapan daerah rawan bencana merupakan bagian dari mitigasi bencana. Mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi dilakukan dengan penataan tata ruang, pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan, serta penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun moderen. Dalam penentuan kawasan rawan bencana dilakukan kegiatan-kegiatan seperti pengidentifikasian sumber bencana, penggolongan kawasan-kawasan yang berpeluang terkena bencana berdasarkan jenis dan tingkat besar/kecilnya ancaman bencana serta dampak bencana yang ditimbulkan, serta penginformasian tingkat kerentanan wilayah terhadap masing-masing jenis ancaman bahaya. Dengan dilakukannya mitigasi seperti itu maka akan tersedia informasi dan peta kawasan rawan bencana untuk tiap jenis bencana. Di dalam mitigasi bencana juga perlu dilakukan sosialisasi demi meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat yang bermukim di daerah rawan dalam menghadapi bencana. Sehingga mereka mengetahui apa yang perlu dilakukan dan dihindari, serta mengetahui cara penyelamatan diri jika bencana terjadi. Tidak kalah penting, mitigasi bencana harus meliputi pengaturan dan penataan kawasan rawan bencana.

1. Kondisi Wilayah Rawan Bencana

Sulawesi Tengah merupakan salah satu provinsi yang memiliki risiko tinggi akan multi ancaman, termasuk juga epidemi dan wabah penyakit, kebakaran hutan dan lahan, gelombang ekstrem dan abrasi, banjir bandang, tanah longsor, dan gempa bumi. Berdasarkan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah, Kota palu juga memiliki frekuensi tinggi mengalami bencana

¹⁰ [Pengertian dan Faktor Penyebab Daerah Rawan Bencana - idtesis.com](https://idtesis.com), diakses pada Tanggal 24 Oktober 2023 pukul 02:26 WITA.

¹¹ [Daerah Rawan Bencana - Bencanapedia.ID](https://Bencanapedia.ID)

banjir. Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia, Sulawesi tengah memiliki skor 158 atau provinsi dengan kelas risiko bencana yang tinggi. Berdasarkan Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019 yang dikeluarkan oleh BNPB, beberapa kabupaten dan kota yang memiliki resiko ancaman sedang dan tinggi, termasuk juga diantaranya: Donggala, Palu, Morowali, Parigi Moutong, Poso, Kepulauan Banggai, Banggai Toli-Toli, Buol, Tojo Una-Una, dan Sigi. Wilayah yang terkena dampak akan gempa bumi dan tsunami pada tanggal 28 September 2018, yakni: Donggala, Palu, Parigi Moutong, dan Sigi dikategorikan sebagai Kota dan Kabupaten dengan resiko multi ancaman tinggi.

Pasca kejadian gempa bumi dan tsunami yang melanda wilayah Provinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah melakukan berbagai upaya penanggulangan bencana dalam rangka pelaksanaan tanggap darurat dan pemulihan masyarakat dan wilayah Sulawesi Tengah. Terdapat tiga tahapan dalam upaya penanggulangan dan pemulihan ini, yaitu tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi dengan gambaran kegiatan sebagai berikut:

a) Tahap Tanggap Darurat (28 September 2018 – 26 Desember 2018)

Gubernur Sulawesi Tengah menetapkan masa tanggap darurat bencana 14 hari sejak kejadian bencana. Namun demikian, Tahap Tanggap Darurat ini kemudian diperpanjang dan berakhir pada Tanggal 26 Desember 2018. Pada masa tanggap darurat ini Presiden memberikan 4 (empat) arahan prioritas yang mencakup: 1) evakuasi dan pencarian korban, 2) pelayanan medis bagi korban bencana, 3) pemenuhan kebutuhan dasar dan logistik bagi pengungsi, dan 4) perbaikan infrastruktur dan layanan umum. Berdasarkan pada data terakhir yang dikeluarkan oleh BNPB dan beberapa Kementerian terkait, jumlah korban yang meninggal dunia yakni 2,096 jiwa (1,722 jiwa di Kota Palu, 171 jiwa di Donggala, 188 jiwa di Sigi, dan 15 jiwa di Prigi Moutong), 4,438 orang luka berat, 83,122 orang luka ringan, 1,373 orang hilang, dan terdapat 173,552 pengungsi di 122 titik pengungsian.

b) Tahap Rehabilitasi (26 Desember 2018 – 23 Februari 2019)

Tahap ini sudah ditetapkan oleh Gubernur Sulawesi Tengah selama 60 hari (2 bulan) terhitung 27/10/2018 hingga 25/12/2018. Penetapan berdasar Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No.466/425/BPBD/2018 pada 25/10/2018. Namun masa transisi ini diperpanjang dari 26 Desember 2018 hingga 23 Februari 2019. Penetapan ini berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No. 360/509/BPBD-G.ST/2018, tentang Penetapan Perpanjangan Status Transisi Darurat ke Pemulihan Bencana Gempa Bumi, Tsunami dan Likuefaksi di Provinsi Sulawesi Tengah. Adapun tujuan masa transisi ini adalah mengembalikan dan memulihkan fungsi bangunan dan infrastruktur yang mendesak dilakukan untuk menindaklanjuti tahap tanggap darurat, seperti rehabilitasi mesjid, rumah sakit, infrastruktur sosial dasar, serta prasarana dan sarana perekonomian yang sangat diperlukan. Sasaran utama dari tahap rehabilitasi ini adalah untuk memperbaiki pelayanan publik hingga pada tingkat yang memadai. Dalam tahap rehabilitasi ini, juga diupayakan penyelesaian berbagai permasalahan yang terkait dengan aspek hukum melalui penyelesaian hak atas tanah, dan yang terkait dengan aspek psikologis melalui penanganan trauma korban bencana.

c) Tahap Rekonstruksi (23 Februari 2019 - 23 Februari 2021)

Bertujuan membangun kembali kawasan kota, desa dan aglomerasi kawasan dengan melibatkan semua masyarakat korban bencana, para pakar, perwakilan lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha. Pembangunan prasarana dan sarana (infrastruktur) haruslah dimulai dari sejak selesainya penyesuaian rencana tata ruang baik di tingkat provinsi dan terutama di tingkat kabupaten dan kota yang mengalami kerusakan, terutama di daerah pesisir. Sasaran utama dari tahap

rekonstruksi ini adalah terbangunnya kembali kawasan dan masyarakat di wilayah yang terkena bencana baik langsung maupun tidak langsung.

B. Peraturan Perundang-Undangan Terkait Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Pasca Bencana

Dalam Pasal 56 ayat (1) Rehabilitasi pada wilayah pascabencana dilakukan melalui kegiatan : a. perbaikan lingkungan daerah bencana; b. perbaikan prasarana dan sarana umum; c. pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat; d. pemulihan sosial psikologis; e. pelayanan kesehatan; f. rekonsiliasi dan resolusi konflik; g. pemulihan sosial, ekonomi, dan budaya; h. pemulihan keamanan dan ketertiban; i. pemulihan fungsi pemerintahan; dan j. pemulihan fungsi pelayanan publik.

Dalam Pasal 56 ayat (2) untuk mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana, Pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penetapan prioritas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana.

Kegiatan Rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) merupakan tanggungjawab Pemerintah dan/Pemerintah daerah yang terkena bencana.¹² Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyusun rencana rehabilitasi berdasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 ayat (3) dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Dalam menyusun rencana rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memperhatikan : a. pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan; b. kondisi sosial; c. adat istiadat; d. budaya; dan e. ekonomi.

Kegiatan rekonstruksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang terkena bencana, kecuali prasarana dan sarana yang merupakan tanggung jawab pemerintah. Dalam menyusun rencana rekonstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memperhatikan : a. rencana tata ruang; b. pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan; c. kondisi sosial; d. adat istiadat; e. budaya lokal; dan f. ekonomi.

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Dalam PP no 21 Tahun 2021 Pada Pasal 2 huruf b, pengaturan Penataan Ruang diselenggarakan untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh Pemangku Kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam Penyelenggaraan Penataan ruang;
2. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2021 – 2041, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26 ayat (7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2021-2041;
3. Peraturan Wali Kota Palu Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Tahun 2023-2043, Pada Peraturan ini terdapat poin poin yang lebih detail yaitu Rekonstruksi Pasca Bencana, Perubahan Penggunaan Lahan, Pertimbangan Dampak Lingkungan, RDTR lebih fokus pada perencanaan tata ruang dan pengaturan penggunaan lahan dalam jangka panjang. Ini mencakup zonasi wilayah untuk pengembangan perumahan, komersial, industri, dan lainnya, serta infrastruktur yang mendukungnya. Namun, di beberapa wilayah atau dalam konteks tertentu, RDTR dapat memperhitungkan risiko bencana alam dalam pengaturan penggunaan lahan. Misalnya, RDTR mungkin memasukkan zonasi risiko banjir, gempa bumi, atau zona hijau yang berfungsi sebagai

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan bencana, Pasal 57 ayat (1)

kawasan konservasi atau kawasan lindung. Penting untuk diingat bahwa aspek penanggulangan bencana dan rencana pasca bencana lebih sering diatur oleh dokumen dan peraturan terpisah, seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan peraturan daerah setempat yang lebih khusus dalam mengatasi bencana.

C. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Hunian Zona Merah

Dalam Tanggung Jawab Pemerintah Daerah tentunya harus memiliki Norma yang jelas dalam mengatur hal tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*” Dan juga dalam Alinea ke empat UUD 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 indonesia guna kebahagiaan seluruh rakyat indonesia dan segenap umat manusia. Bila ada tanggung jawab negara berarti didalamnya ada kewajiban negara, dengan demikian tugas pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap korban bencana. Ada tidaknya pertanggungjawaban, dapat diukur melalui tiga aspek yang meliputi akibat dan kegiatan, tempat, serta sumber/korban.¹³

Secara hukum, bencana alam adalah peristiwa yang tergolong “*force majeure*” atau suatu peristiwa yang berada di luar kuasa manusia. Oleh sebab itu kerugian harta benda termasuk rumah dalam peristiwa bencana alam tidak dapat dimintakan ganti rugi kepada siapapun, termasuk pemerintah, kecuali tentunya apabila harta benda tersebut sebelumnya telah dilindungi oleh asuransi.

Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab membangun kembali infrastruktur termasuk pemukiman penduduk yang terkena bencana sesuai dengan kemampuan keuangannya, sekurang-kurangnya sesuai dengan standar pemukiman yang layak. Pemerintah dan pemerintah daerah sebagai personifikasi dari negara memikul tanggung jawab tersebut, sesungguhnya tidak berdasarkan hubungan sebab akibat dari bencana alam, melainkan karena UUD 1945 menjamin hak setiap orang untuk bertempat tinggal.

Mengenai Hunian yang berada pada Kawasan Rawan bencana, 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, seperti Kawasan rawan bencana Likuifaksi, kawasan rawan bencana tsunami sangat tinggi, dan kawasan rawan bencana . Hal ini diatur dalam **Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 37 ayat (4)** menyebutkan bahwa pemanfaatan ruang di wilayah rawan bencana harus memperhatikan ketentuan rencana tata ruang yang ditetapkan. hal ini merupakan salah satu bentuk mitigasi bencana dan juga dalam undang-undang nomor 26 tahun 2007 pasal 61 setiap orang wajib menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum. Dalam pasal 62 di uu yang sama juga menyebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 61, dikenai sanksi administratif.

¹³ Aji Prasetyo, Penjelasan Hukum Soal Tanggung Jawab Pemerintah atas Bencana Alam, [Penjelasan Hukum Soal Tanggung Jawab Pemerintah atas Bencana Alam \(hukumonline.com\)](http://PenjelasanHukumSoalTanggungJawabPemerintahatasBencanaAlam(hukumonline.com)), diakses tanggal 11 Juni 2024

D. Analisis Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang di Kawasan Rawan Bencana di Kota Palu

Indonesia merupakan negara yang rawan terhadap berbagai bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, likuifaksi, dan tanah longsor. Pasca bencana besar yang melanda Palu pada tahun 2018, perlunya penataan ruang dan pengelolaan kawasan rawan bencana menjadi sangat mendesak. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) dan Alinea keempat menegaskan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan memberikan kesejahteraan kepada seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks ini, pemerintah memiliki tanggung jawab besar untuk mengatur dan memastikan pemanfaatan ruang yang aman, terutama dalam menghadapi bencana alam. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melindungi masyarakat dari dampak bencana alam melalui penyusunan dan implementasi rencana tata ruang wilayah yang berbasis mitigasi bencana. Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pemerintah daerah wajib melakukan mitigasi bencana, termasuk penataan ruang, pengaturan pembangunan, dan edukasi masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Palu No. 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2021-2041 dan Peraturan Wali Kota Palu No. 1 Tahun 2023 tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) 2023-2043 telah mengatur ketentuan zonasi di kawasan rawan bencana. Pemerintah Kota Palu telah menetapkan ketentuan umum zonasi yang melarang pembangunan pemukiman di kawasan rawan bencana seperti sempadan patahan aktif dan kawasan rawan bencana gerakan tanah. Implementasi peraturan zonasi ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam melindungi masyarakat dari risiko bencana, namun juga menghadapi beberapa kendala.

Sosialisasi dan pemahaman masyarakat tentang pentingnya zonasi dan mitigasi bencana masih kurang. Banyak masyarakat yang belum memahami pentingnya zonasi dan mitigasi bencana sehingga kepatuhan masyarakat dan pengembang terhadap peraturan zonasi masih rendah. Selain itu, keterbatasan anggaran pemerintah daerah untuk melakukan relokasi dan pembangunan infrastruktur di kawasan yang aman menjadi hambatan tersendiri.

Kesimpulannya, penataan ruang di kawasan rawan bencana di Kota Palu merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang didasarkan pada ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Kota Palu telah melakukan berbagai langkah untuk mengatur pemanfaatan ruang melalui peraturan zonasi dan RDTR. Namun, kendala dalam sosialisasi, kepatuhan masyarakat, dan keterbatasan anggaran menjadi tantangan yang perlu diatasi untuk mencapai tujuan mitigasi bencana yang efektif.

Sebagai saran, pemerintah perlu meningkatkan sosialisasi tentang pentingnya mitigasi bencana dan pemanfaatan ruang yang aman kepada masyarakat. Pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan zonasi harus diperketat dengan sanksi yang tegas bagi pelanggar. Pemerintah pusat perlu meningkatkan alokasi anggaran untuk mendukung relokasi dan pembangunan infrastruktur di kawasan yang aman. Selain itu, pemerintah dapat bekerja sama dengan pihak swasta dan lembaga non-pemerintah untuk mendukung program mitigasi bencana. Program edukasi dan pelatihan tentang mitigasi bencana harus dilakukan secara berkelanjutan untuk meningkatkan kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat.

IV. PENUTUP

Kesimpulan

Dalam konsideran menimbang undang-undang No 26 tahun 2007 huruf e bahwa secara geografis negara kesatuan republik indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Terkhususnya Masyarakat yang masih bertempat tinggal di kawasan rawan bencana (zona terlarang).

Berdasarkan dampak bencana gempa Palu dan sekitarnya, adanya bencana menimbulkan kerusakan dan hancurnya tempat tinggal yang rata oleh tanah. Kerugian dan kerusakan pada sektor permukiman dan perumahan merupakan yang tertinggi dibandingkan dengan sektor lainnya. Adanya bencana likuefaksi mengakibatkan beberapa lokasi terdampak bencana tidak dapat dijadikan sebagai lokasi terbangun kembali sehingga membutuhkan relokasi menjadi kawasan permukiman baru.

Hunian yang masih berada di kawasan rawan bencana merupakan masyarakat yang tidak mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, hal ini diatur dalam Pasal 61 huruf a, bahwa setiap orang wajib mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Sedangkan pasal 62 menyebutkan setiap orang yang melanggar ketentuan yang dimaksud dalam pasal 61, dikenai sanksi administratif.

Sanksi administratif inilah yang diterapkan oleh pemerintah daerah dalam menindak hunian yang masih berada di kawasan rawan bencana. Sanksi yang dimaksud dalam pasal 62 berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentian sementara kegiatan; c. penghentian sementara pelayanan umum; d. penutupan lokasi; e. pencabutan izin; f. pembatalan izin; g. pembongkaran bangunan; h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau i. denda administratif.

Bagi warga atau pihak yang masih membangun atau tinggal di kawasan rawan bencana setelah adanya peringatan dan peraturan yang jelas, pemerintah dapat memberikan sanksi berupa pembongkaran bangunan atau pencabutan izin mendirikan bangunan (IMB).

Pemerintah daerah juga telah mengatur mengenai ketentuan khusus di tiap kawasan rawan bencana secara terperinci dalam RDTR pada Pasal 174 Tentang ketentuan khusus tiap kawasan rawan bencana yang terdiri dari a. KRB gerakan tanah tingkat sangat tinggi; b. KRB patahan aktif tingkat tinggi; c. KRB likuefaksi tingkat sangat tinggi; dan d. KRB tsunami tingkat sangat tinggi.

Saran

Masyarakat yang masih berada di kawasan rawan bencana sebaiknya menempati kawasan permukiman baru yang telah disiapkan oleh pemerintah agar sesuai dengan Rencana tata ruang yang telah dirancang untuk memastikan bahwa tata ruang dan mitigasi bencana dilakukan secara terintegrasi dan sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan serta keselamatan masyarakat. Pemerintah daerah harus lebih tegas dalam pelaksanaan penindakan sanksi administratif kepada masyarakat agar masyarakat lebih mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Serta diberikan pelatihan dan edukasi mengenai mitigasi bencana dan cara evakuasi yang aman.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ateng Syafrudin, 1992, *Pengurusan Perijinan (Licensing Handeling)*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan St. Aloysius, Bandung, hlm. 1
- Basri, F. (2002). *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*. Kalisari: Erlangga.
- Dedi Herman, *Geografi Bencana Alam* (Depok : Rajagrafindo Persada, 2015), Hlm 1
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme penelitian hukum: Normatif & empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fuady, M. (2011). *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Reflika Aditama.
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.
- Iqbal, M., & Sumaryanto, S. (2007). Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian bertumpu pada partisipasi masyarakat.

- Muh. Aris Marfai, Pengantar Etika Lingkungan dan Kearifan Lokal, (Yogyakarta: Gajah University Press, 2012).
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, J., & Sodik, A. (2016). *Hukum tata ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*. Bandung: Nuansa Cendekia.
- Sarundajang. (2010). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah (Edisi ke-3)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Syafiie, I. K. (2010). *Pengantar ilmu pemerintahan*. Jakarta: Refika Aditama.
- Triwulan, T., & Febrian, S. (2010). *Perlindungan Hukum bagi Pasien*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- Zainal Arifin Mochtar (2019). 'Pertanggungjawaban Partai Politik Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi', *Mimbar Hukum*, No 31 Vol.2 .Hlm 162.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Peraturan Daerah tentang Rencana tata ruang wilayah tahun 2021-2041*, Perda Kota Palu Tahun 2021, LD No.2 Tahun 2021, TLD No.2, ps.23 ayat (1)
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Penataan Ruang*, UU No.26 Tahun 2007, LN No.68 Tahun 2007, TLN No.4725, ps.10 ayat (5)
- Peraturan Wali Kota Palu Nomor 1 Tahun 2023 tentang Rencana Detail tata ruang tahun 2023-2043.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 1 Angka 2.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Ibid. Pasal 1 Angka 3.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Ibid. Pasal 1 A.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, (Pasal 21).

C. Jurnal, Internet dan Sumber Lain

- "Pengertian Provinsi dan Kabupaten." Diakses melalui www.infomasiahli.com pada tanggal 25 Desember 2022.
- Bariun, L. O. (2015). *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. (Disertasi, Program Pasca Sarjana, Universitas Hasanuddin). Makassar.
- Dessy Astuty, *Memahami mitigasi bencana dan beberapa upayanya* (<https://www.Good-newsfromindonesia.Id/2019/12/17/Memahami-mitigasi-bencana>, diakses Pada 07 September 2023)
- Disaster management bencana “ *Pasca Bencana (recovery)* (“<https://Dmedd.Net/recovery-bencana/>, diakses Pada 07 September 2023
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*. (2015). Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: Pustaka Mahardika.
- <https://bangunanhijau.com/gb/new-building2-0-green-building/rtrw/>
- <https://www.rumah.com/berita-properti/2020/11/194805/empat-zona-rawan-bencana%02zona-merah-tidak-bisa-keluar%02sertifikatnya#:~:text=Menurut%20Tenaga%20Ahli%20Menteri%20Agraria,tidak%20layak%20dijadikan%20kawasan%20hunian>, diakses Pada 07 September 2023
- Junef, M. (2021). Penegakkan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Penelitian Hukum p-ISSN*, 1410, 5632.
- [Likuifaksi: Pengertian - Dampak dan Cara Mengatasinya - HaloEdukasi.com](https://haloedukasi.com), diakses Pada Tanggal 12 September 2023

- Linda Tondobala, "Pemahaman tentang kawasan rawan bencana dan tinjauan terhadap kebijakan dan peraturan terkait", Jurnal Sabua Iiii, No.1 Bulan Mei Tahun 2011, Hlm 59, <https://Ejournal.Unsrat.Ac.Id/Index.Php/Sabua/Article/View/237/183> Diakses Pada Tanggal 07 September 2023
- Nugraha, G. S., & Maulina, R. (Eds.). (n.d.). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya.
- Retnami, S. (2001). *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia.
- Sugiarto, A. (2017). Implementasi pengendalian pemanfaatan ruang dan sanksi administratif dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sidoarjo. *JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik)*, 5(1), 41-60.
- Surinda, Y. (2012). *Konsep Tanggung Jawab Menurut Teori Tanggung Jawab Dalam Hukum*. Diakses dari <https://id.linkedin.com/> pada tanggal 16 Maret 2023.