

BAB II
TENTANG PEMERINTAH DAERAH, TATA RUANG,
PENANGGULANGAN BENCANA DAN ABRASI

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengaturan tentang Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen Kedua. Pemerintah Daerah adalah institusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam arti sempit yaitu eksekutif dan administrasi negara, sedangkan pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsife untuk memaknai pembangunan.⁵

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁶

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokrasi terhadap Kepala Daerah tersebut dengan mengingat tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.

Pemerintah Daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, t.t. hlm. 44.

3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pemerintah pusat, sebab pada hakikatnya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Suatu wilayah negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 ayat (3) menyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

1) Asas Desentralisasi

Pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat nuansa desentralisasi, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya

pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan"

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi *trend* di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.⁸

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

2) Asas Dekonsentrasi

Kuntana Magnar menyatakan: "Dekonsentrasi ialah Penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah dan pada hakikatnya alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah".⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Penyerahan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatkan kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu, yang mengetahui kepentingan-kepentingan dalam daerah itu lebih baik dari tenaga-tenaga pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu di samping dekonsentrasi dilakukan pula

sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Menurut batasan atau rumusan asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu ditinjau dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan daerah administratif dan dari segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pemberian wewenang asas dekonsentrasi adalah asas yang dimaksud akan memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah, untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat yang terdapat di daerah.

Apabila ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan.

Apabila ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi ialah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.

3) Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan

serta dari pemerintah Kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Di muka telah disebutkan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintahan daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah.

Karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Hal inipun mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

B. Tata Ruang

1. Pengertian Penataan Ruang Kota

Kota-kota propinsi di Indonesia pada umumnya telah mempunyai

Tata Kota. Tata kota membagi tanah-tanah dalam suatu wilayah kota menjadi bagian-bagian yang ditentukan peruntukannya. Sebagian wilayah kota dinyatakan sebagai daerah pemukiman, sebagian lagi daerah perkotaan atau perdagangan, daerah perindustrian, daerah rekreasi, daerah perkantoran dan daerah jalur hijau.

Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena itu, pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya. Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari kegiatan menata ruang yang baik disebut penataan ruang. Dalam pengertian ini, penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang.

Sedangkan pengertian penataan ruang dalam Pasal 1 angka 1-2-3-4 dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 menyebutkan: "Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- a) Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia, dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidup.

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia, dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidup.

- c) Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- d) Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.

Tata guna tanah merupakan rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan negara. Hal tersebut di atas meliputi pengaturan mengenai penggunaan tanah supaya bisa memberikan hasil yang baik bagi kehidupan manusia dan sebaliknya.

2. Dasar Hukum Penataan Ruang

Landasan konstitusional hukum tata ruang Indonesia didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD-1945, yang menetapkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian selain itu, TAP MPR No. 1/MPR/1988 tentang GBHN memuat rencana pengembangan tata ruang nasional yang antara lain menetapkan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, dalam Pasal 2, 14 dan 15. Dalam Pasal 15 mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya yang merupakan

hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.¹⁰

Apabila ketentuan perundang-undangan Indonesia dikaji secara menyeluruh, konsep hukum tata ruang Indonesia mengandung masalah/konsep dasar yang perlu dipahami dengan baik. *Pertama*, ruang sebagai tempat sumber daya (kekayaan alam). *Kedua*, ruang sebagai konsep kewilayahan. *Ketiga*, ruang sebagai sistem pendukung kehidupan (ekosistem). *Keempat*, ruang sebagai perwujudan hak-hak yang perwujudannya dilakukan oleh sistem kelembagaan (institusi).

Dalam pelaksanaannya Penataan Ruang Kota menggunakan pedoman yaitu:

- 1) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 350).
- 2) UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

3. Tujuan Penataan Ruang Kota

Pembentukan UUPA pada dasarnya mempunyai beberapa tujuan yang akan dicapai diantaranya adalah meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Perencana kota dan wilayah pada hakekatnya adalah profesional yang berorientasi pada masa depan. Dalam upaya mewujudkan gagasan tentang pembangunan kota, diperlukan peran serta dari segenap lapisan masyarakat dalam tata ruang kota. Tata ruang kota mengandung arti yang sangat luas tetapi sekaligus juga seringkali punya konotasi sempit, terbatas pada perencanaan dan perancangan fisik semata-mata.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dalam pembangunan kota yang berdasarkan penataan ruang diperlukan suatu tujuan yang pasti. Dalam Pasal 3 UU No. 26 Tahun 2007 memberikan penjelasan berkenaan dengan tujuan diadakannya penataan ruang. Adapun isi dari Pasal 3 penataan ruang bertujuan

- a. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional,
- b. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya,
- c. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:
 - 1) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
 - 2) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam

- 3) Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- 4) Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
- 5) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

4. Konsep Tata Ruang

Kota merupakan sistem dengan unsur-unsurnya yang saling mempengaruhi, sehingga perencanaan kota harus secara komprehensif atau menyeluruh dan terpadu, karena bercampurnya penduduk dengan berbagai latar belakang sejarah etnologi, kebudayaan, dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi akan menghasilkan kombinasi pengaruh perkotaan yang serasi, sehingga sistem proses perencanaan kota akan selalu berkembang sesuai dengan perkembangan berbagai teori dan ilmu pengetahuan. Perencanaan kota antara satu negara/bangsa dengan yang lain akan berbeda, sebagai akibat perbedaan kebudayaan atau perbedaan tingkat penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bangsa yang bersangkutan.

Beberapa teori tentang Penataan Ruang yang dapat digunakan dalam perencanaan penataan ruang kota yang baik adalah sebagai berikut:

a. Comprehensive Planning

Perencanaan komprehensif (*Comprehensive Planning*) yang

Alexander merupakan model perencanaan fisik kota sebagai pengembangan atas perencanaan kota yang banyak dilakukan pada dekade tahun 1920-an dan 1930-an. Pengembangan tersebut menurut Ernest R. Alexander adalah pengembangan dalam landasan pemikiran (konseptual) yang menganggap bahwa pengembangan kota tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor fisik atau penggunaan lahan tetapi secara rasional dan analisis ilmiah dipengaruhi juga oleh faktor-faktor fisik dan non fisik lainnya.¹¹

Menurut Branch bahwa sesuai dengan pengertiannya yang menyeluruh, menunjukkan bahwa perencanaan komprehensif merupakan perencanaan keseluruhan unsur/elemen kota yang ada bagi suatu kota. Perencanaan komprehensif merupakan akumulasi atau penggabungan dari perencanaan unsur kota yang disusun secara rinci dan terpadu untuk seluruh wilayah kota oleh berbagai pihak yang berkepentingan, yakni pemerintah dan komisi perencanaan kota, yang terdiri dari berbagai tenaga ahli dan warga masyarakat.¹²

Dengan semakin banyaknya faktor atau unsur yang menjadi bahan pertimbangan dalam penganalisaan sebagai landasan perencanaan, serta keterlibatan berbagai pihak secara profesional dalam penyusunan rencana kota, maka perencanaan kota komprehensif merupakan perencanaan kota dengan berbagai keunggulan, antara lain:

¹¹ Catanese, AJ. James C, Snyder, 1986, *Perencanaan Kota*, Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta., hlm 145.

¹² Sunardi. 1996. *Kajian Teoritik Proses Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota-Studi Kasus Kota Administratif Purwokerto*. Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta, hlm 26.

- a. Semakin banyak faktor atau variabel dalam perencanaan kota akan semakin realistis rencana kota komprehensif tersebut. Untuk itu masukan-masukan dari berbagai pihak (termasuk unsur warga masyarakat) yang terlibat dalam penyusunan rencana sangat dibutuhkan.
- b. Dengan keterlibatan pihak pemerintah dalam penyusunan rencana menjadikan kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai implementasi rencana akan mempunyai kekuatan yang sesuai sebagai pemandu pelaksanaan rencana.
- c. Dengan keterlibatan para ahli dalam penyusunan rencana, maka memungkinkan semakin banyak metode yang berfungsi untuk analisis maupun penentuan alternatif-alternatif rencana pengatasan masalah sehingga perencanaan akan lebih fleksibel.
- d. Dengan keterlibatan warga masyarakat (dengan segala masukannya) dalam penyusunan rencana, menjadikan perencanaan lebih realistis, karena menjadi sesuai dengan kondisi, aspirasi, maupun kemampuan yang ada di masyarakat.

b. *Blueprint Planning*

Menurut Faludi perencanaan model *blueprint* dilakukan dengan asumsi bahwa: terdapat suatu kepastian, program-program merupakan sarana yang paling sesuai untuk mencapai tujuan pembangunan. Oleh

pembangunan harus didukung dengan program-program pelaksanaan yang pasti, tanpa adanya antisipasi dan modifikasi dalam implementasi.¹³

Seluruh keinginan atau tujuan dan sasaran masyarakat melalui wakil-wakilnya dimasukkan sebagai unsur dalam proses penetapan rencana induk (*masterplan*) yang bersifat *blueprint* dan dijalankan dengan cermat melalui penetapan peraturan perundang-undangan. Konsepsi perencanaan *blueprint* lebih banyak dikembangkan untuk pekerjaan-pekerjaan teknis seperti arsitektur, pemetaan maupun teknik sipil untuk memecahkan permasalahan-permasalahan perkotaan, terutama yang berkaitan dengan karakter fisik seperti penggunaan lahan, *zoning*, kepadatan penduduk, kepadatan bangunan (*building coverage*) pengaturan dan pedoman perencanaan bangunan dan sebagainya.

c. Teori Tata Guna Tanah Perkotaan

Teori tata guna lahan perkotaan (*Urban Land Use Theory*) yang berhubungan dengan nilai ekonomi, ada beberapa teori sebagai berikut:

a. Teori jalur sepusat atau teori konsentris (*Concentric Zone Theory*)

Menurut Burgess bahwa pola penggunaan lahan kota akan terdiri atas zone-zone melingkar yang konsentris dan masing-masing zone mencerminkan tipe penggunaan lahan berbeda. Dengan kata lain, apabila *landscape* datar sehingga aksesibilitasnya menunjukkan nilai

ruang, maka penggunaan lahan suatu kota cenderung berbentuk konsentris dan berlapis-lapis mengelilingi titik pusat. Adapun pembagian zone tersebut adalah: ¹⁴

(1) Daerah Pusat Kegiatan atau *Central Business District* (CBD)

Daerah ini merupakan pusat dari segala kegiatan kota, seperti politik, sosial budaya, ekonomi dan teknologi

(2) Daerah Peralihan atau *Transition Zone* (TZ)

Merupakan daerah yang mengalami penurunan kualitas lingkungan pemukiman yang disebabkan karena adanya intrusi fungsi dari zone CBD dan mengakibatkan timbulnya daerah permukiman kumuh atau *slums area*.

(3) Zone perumahan para pekerja yang bebas

Merupakan perumahan pekerja-pekerja pabrik.

(4) Zone pemukiman yang lebih baik

Merupakan daerah yang dihuni oleh penduduk yang berstatus ekonomi menengah ke atas.

(5) Zone penglaju atau *Commuters Zone*

Merupakan suatu akibat dengan adanya proses desentralisasi pemukiman sebagai dampak kemajuan transportasi dan komunikasi sehingga di pinggiran kota mulai bermunculan perkembangan pemukiman yang berkualitas tinggi.

¹⁴ Saktihanto, H, 1998, *Implementasi Kebijakan Rencana Industri Kota (Studi Kasus di*

b. Teori Sektor

Hoyt menyatakan bahwa kota tersusun sebagai berikut:¹⁵

1. Pusat kota atau CBD.
2. Pada sektor tertentu terdapat kawasan industri ringan dan kawasan perdagangan.
3. Dekat pusat kota pada bagian sebelahnya terdapat tempat tinggal kaum buruh.
4. Agak jauh dari pusat kota terdapat sektor madyawisma.
5. Lebih jauh lagi terdapat tempat tinggal bagi adiwisma atau golongan atas.

c. Teori Pusat Lipat Ganda (*Multiple Nuclei Concept*)

Ullman menerangkan bahwa penggunaan lahan kota meliputi pusat kota, kawasan kegiatan ekonomi, kawasan hunian dan pusat-pusat lainnya.¹⁶

d. Teori Pertumbuhan Penduduk

Menurut Todaro arti pertumbuhan penduduk dalam pembangunan di dunia ketiga memiliki empat (4) proposisi, yaitu: ¹⁷

- (1) Pertumbuhan penduduk bukan merupakan penyebab utama rendahnya taraf hidup masyarakat, ketidakmerataan atau terbatasnya kebebasan melakukan pilihan;
- (2) Masalah kependudukan bukan hanya menyangkut jumlahnya, tetapi

- (3) Pertumbuhan penduduk yang cepat memang mendorong timbulnya masalah keterbelakangan dan membuat prospek pembangunan menjadi semakin jauh;
- (4) Masalah kependudukan yang timbul, bukan karena banyaknya jumlah anggota keluarga melainkan karena mereka terkonsentrasi di daerah perkotaan.

Permasalahan demografis di Indonesia, maupun di negara-negara berkembang pada umumnya, berkisar pada pertumbuhan penduduk yang cepat/tinggi dan penyebaran yang tidak merata. Hal tersebut berimplikasi pada kecukupan *supply* bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan primer penduduk. Dalam kaitan ini Robert Malthus mengemukakan teorinya "*Law of Population*", yang lebih kurang berbunyi: "Laju pertumbuhan penduduk berjalan seperti deret ukur sementara laju pertumbuhan produksi pangan berjalan seperti deret hitung".¹⁸ Konsekuensinya produksi pangan tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk sehingga diprediksikan produksi pangan tersebut tidak akan mencukupi pertambahan penduduk yang ada. Namun demikian teori ini memiliki kelemahan, yakni Malthus mengabaikan variabel teknologi. Dalam hal ini, perkembangan teknologi berjalan sangat pesat, termasuk kemajuan teknologi pertanian. Hal itu terwujud melalui modernisasi pertanian yang telah menjadikan produksi pangan dapat ditingkatkan secara optimal, di mana produksinya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan budidaya

pertanian dengan teknologi tradisional. Dengan kemajuan tersebut maka *supply* pangan relatif mampu untuk memenuhi kebutuhan penduduk, termasuk pertumbuhan penduduk itu sendiri. Jadi, apabila dewasa ini masih terdapat fenomena kelaparan atau kekurangan pangan pada penduduk di wilayah tertentu, titik persoalan yang lebih tepat bukan terletak pada kurangnya *suplly* bahan pangan, melainkan pada persebarannya yang tidak merata.

e. Teori Pemukiman

Menurut Rapopot suatu pemukiman mencerminkan pola tata ruang sebagai wadah dari komponen yang meliputi sistim aktivitas dan wujud fisik. Sementara Geddes menyatakan bahwa dasar pemikiran klasik memberikan karakteristik tentang pemukiman sebagai suatu kawasan yang memiliki 3 (tiga) komponen pokok, yaitu tempat tinggal, tempat bekerja dan tempat bermasyarakat.¹⁹

Menurut Kushadinoto pemukiman khususnya di perkotaan mengandung lima komponen pokok yang satu sama lain mempunyai hubungan saling ketergantungan, yaitu adanya:²⁰

1. Wisma, yaitu tempat tinggal atau perumahan.
2. Karya, yaitu tempat bekerja atau kegiatan usaha.
3. Marga, yaitu jaringan pergerakan, jaringan jalan dan sarana

5. Penyempurna, yaitu prasarana utilitas dan pusat pelayanan kegiatan sosial.

f. Teori Pola Penggunaan Lahan

Menurut Colby penggunaan lahan di kota dipengaruhi oleh kekuatan yang dinamis, arti penambahan dan pengurangan bangunan beserta fungsi-fungsinya, perubahan jumlah penduduk beserta tuntutannya, perubahan nilai-nilai beserta aspek kehidupannya (politik, sosial, ekonomi, budaya, teknologi, religius dan fiskal) dari waktu ke waktu telah menjadikan kota menjadi bersifat dinamis atau selalu berubah dari waktu ke waktu dan demikian pula dengan pola penggunaan lahannya.²¹ Secara garis besar, kekuatan dinamis tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu (1) kekuatan-kekuatan sentrifugal, adalah kekuatan yang menyebabkan terjadinya pergerakan penduduk beserta fungsi-fungsinya yang berasal dari bagian dalam kota atau kawasan dan (2) kekuatan-kekuatan sentripental, adalah kekuatan yang menyebabkan pergerakan penduduk beserta fungsinya yang berasal dari luar kota atau kawasan. Selanjutnya, Colby menambahkan bahwa baik kekuatan sentrifugal maupun sentripental di mana merupakan kombinasi antara *push factors* pada bagian dalam dan *pull factors* pada bagian luar,

- (5) Kekuatan situasional;
- (6) Kekuatan evaluasi sosial;
- (7) Kekuatan status dan organisasi penempatan;
- (8) Kekuatan kemudahan fungsional;
- (9) Kekuatan magnetisme fungsional.

g. Teori Kualitas Lingkungan

Menurut Betts tindakan-tindakan yang diprioritaskan dalam meningkatkan kualitas lingkungan kota adalah sebagai berikut:²²

- 1) membuat dan menerapkan pendekatan ekologis dalam rencana pemukiman penduduk;
- 2) menjadikan kota bersih dan efisien;
- 3) pemerintah lokal lebih efektif dan representatif dalam bertekad untuk memelihara lingkungan pemukiman.

Pembangunan berwawasan lingkungan pada dasarnya merupakan permasalahan ekologi, yaitu interaksi manusia dengan lingkungannya. Suatu studi pengelolaan lingkungan pemukiman yang ideal harus pula memperhatikan kebutuhan akan tempat bermain, berolahraga dan adanya daerah hijau untuk melepaskan pemandangan. Keadaan ideal ini harus menjadi rujukan setiap pembangunan karena pembangunan yang tidak

5. Proses dan Tahapan Penataan Kota

Penataan Kota merupakan sebuah aktivitas yang sistematis dan dilakukan melalui suatu proses serta tahapan-tahapan tertentu. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengakomodasikan dinamika kebutuhan masyarakat maupun untuk kepentingan pembangunan serta untuk mengantisipasi perkembangan di masa mendatang, termasuk berbagai macam dampak yang bisa ditimbulkannya. Tata kota yang baik akan mampu memenuhi dan mengakomodir semua kebutuhan maupun dinamika yang terjadi di masa kini dan masa datang dengan dampak yang minimal.

Menurut UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, proses dan tahapan dalam Penataan Kota mencakup 3 (tiga) aktivitas, yaitu perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketiga hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Proses Perencanaan Ruang

Yang dimaksud proses perencanaan ruang adalah suatu kegiatan persiapan yang teratur untuk mewujudkan atau mencapai tujuan penataan ruang kota sesuai yang diharapkan dari suatu kebijakan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK). Untuk mewujudkan tujuan tersebut, suatu perencanaan hendaknya memenuhi syarat-syarat seperti yang dinyatakan Luther Gullick yaitu:²³

- a. Tujuan yang dirumuskan jelas, atau tidak menimbulkan keraguan dalam penafsirannya,

- c. Memuat analisis-analisis, penjelasan dan pedoman-pedoman cara merealisasi rencana,
- d. Mempunyai sifat yang fleksibel sehingga dapat dengan mudah disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi,
- e. Terdapat keseimbangan antar program-program serta keseimbangan antara tujuan dan syarat-syarat,
- f. Terdapat kesan bahwa semua sarana untuk merealisasi rencana dapat dengan mudah diperoleh.

b. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan dan merupakan proses tahapan dari sebuah perencanaan yang telah disusun dengan menempatkan beberapa lokasi pembagian penggunaan lahan yang akan digunakan dalam proses pengembangan kota.

Penetapan pembagian pemanfaatan penggunaan lahan merupakan cara untuk mengatur kegiatan pembangunan yang diijinkan di atas sebidang tanah. Pada umumnya pembagian pemanfaatan lahan disertai dengan batasan-batasan dan atau persyaratan tertentu yang secara terinci dipersyaratkan untuk setiap penggunaan bangunan yang akan didirikan di atas persil tertentu dan lokasi wilayah tertentu. Hal tersebut dilakukan dengan maksud untuk menjaga kualitas lingkungan yang amat didambakan oleh masyarakat, sesuai dengan yang diungkapkan Friedmann bahwa

- a. Pertama, untuk menjamin pelayanan fasilitas-fasilitas dasar umum bagi masyarakat, seperti perumahan, jalan, air bersih, sanitasi, listrik dan komunikasi;
- b. Kedua, untuk menjamin pemanfaatan ruang kota secara lebih efisien.
- c. Ketiga, untuk menjamin kepentingan-kepentingan individu baik untuk mendayagunakan lahannya maupun akses untuk mendapatkan lahan.
- d. Keempat untuk melindungi kepentingan preservasi lingkungan, baik karena alasan ekologis maupun kebudayaan.
- e. Kelima, mengurangi kemungkinan konflik-konflik antara berbagai kepentingan kelompok sosial di dalam suatu wilayah atau kota.
- f. Keenam, untuk mengurangi kemungkinan ketimpangan pelayanan sosial, ekonomi dan spasial antara berbagai kelompok sosial dan ekonomis dalam suatu wilayah atau kota.
- g. Ketujuh, untuk memungkinkan koordinasi pelayanan antar sektor dalam suatu wilayah atau kota.
- h. Kedelapan, untuk menjamin keberlanjutan berfungsinya wilayah atau kota itu sendiri.²⁴

Dalam hal pembagian penggunaan lahan/ruang perkotaan, dapat dibedakan menjadi beberapa bagian antara lain:

- 1) Penggunaan lahan untuk permukiman/perumahan;
- 2) Penggunaan lahan untuk kegiatan komersial/perdagangan;
- 3) Penggunaan lahan untuk kegiatan industri;
- 4) Penggunaan lahan untuk kegiatan kepentingan umum dan kelembagaan/perkantoran;
- 5) Penggunaan area/ruang terbuka;
- 6) Penggunaan area campuran.

c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengaturan pemanfaatan ruang kota yang meliputi pengadaan, pembangunan, pemanfaatan dan penggunaan ruang perlu ditangani

ruang kota merupakan aset yang sangat terbatas. Agar tujuan kebijakan tata ruang dapat terwujud maka perlu adanya suatu pengendalian dalam pemanfaatan ruang/lahan, hal ini dimaksudkan agar adanya kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana yang telah ditetapkan. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) akan menimbulkan permasalahan. Oleh karenanya pengendalian pemanfaatan ruang harus dibuat dalam suatu peraturan rencana secara komprehensif untuk mencegah penggunaan ruang dengan kepadatan yang terlalu tinggi, pemusatan penduduk yang tidak sesuai, penyediaan fasilitas dan pelayanan umum serta persyaratan lain secara memadai.

Pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan Undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Pasal 17 dan Pasal 18, yang menjelaskan antara lain bahwa untuk menjamin terjadinya kesesuaian antara pemanfaatan ruang dengan rencana umum tata ruang kota yang telah ditetapkan maka:

- 1) Pemerintah Daerah mengadakan pengendalian pemanfaatan ruang melalui kegiatan-kegiatan:
 - a) Pemantauan (pengamatan, pengawasan dan pemeriksaan) dengan cermat terhadap perubahan kualitas ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang,
 - b) Penertiban, yang dilakukan melalui pemeriksaan dan penyelidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang

tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang tidak sesuai dengan

- c) Mekanisme perijinan pembangunan (ijin lokasi dan ijin membangun).
- 2) Terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dikenakan sanksi. Sanksi tersebut dalam bentuk: sanksi administratif, sanksi perdata, maupun sanksi pidana (untuk kegiatan pelanggaran dan kejahatan terhadap rencana pemanfaatan ruang), sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan wewenang pemerintah daerah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak²⁵ Pengertian di atas tidak sama dengan pengertian yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Menurut Prajudi Atmosudirjo, kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh undang-undang) atau kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan dimaksud biasanya terdiri atas beberapa wewenang (kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.²⁶

²⁵ W.J.S. Poerwadarminta, 1994. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, hlm 1128

²⁶ Prajudi Atmosudirjo, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, Djakarta, Djajadarmas, 1976, hal. 112

C. Penanggulangan Bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan/atau oleh keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana dan prasarana, fasilitas umum, serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Letak geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang berada diantara dua benua dan dua samudera terbentang di garis katulistiwa serta terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik utama dunia merupakan wilayah teritorial yang sangat rawan terhadap bencana seperti gempa bumi, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, dan kekeringan, serta kebakaran hutan/bencana asap.

Kondisi alam yang kaya namun disertai beberapa penyimpangan dalam pemanfaatannya, jumlah penduduk yang banyak dengan berbagai latar belakang etnis yang penyebarannya tidak merata, serta adanya ketimpangan sosial-ekonomi lainnya secara potensial dapat memunculkan permasalahan sosial baik yang bersifat horisontal maupun vertikal yang memicu terjadinya eskalasi kerusuhan sosial.

Pada hakekatnya bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun karena ulah manusia yang mengakibatkan pengungsian adalah merupakan bencana bagi bangsa Indonesia. Selama ini penanggulangannya telah

masyarakat melalui koordinasi penanganan sejak di tingkat lokasi bencana di daerah sampai dengan di tingkat nasional.

Penanggulangan bencana merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan pencegahan, mitigasi (penjinakan), kesiapsiagaan pada saat sebelum terjadinya bencana, penyelamatan pada saat terjadinya bencana, serta rehabilitasi dan rekonstruksi pada masa pasca bencana.

Selanjutnya yang dimaksud dengan pengungsi dampak dari suatu bencana adalah orang/sekelompok orang yang terusir dan atau atas dasar kemauan sendiri meninggalkan tempat kehidupan semula, karena terancam keselamatan dan keamanannya atau karena adanya rasa ketakutan oleh ancaman dari kelompok/golongan sosial tertentu sebagai akibat dari konflik atau kekerasan lain yang menyebabkan kekacauan di masyarakat lingkungannya.

Penanganan pengungsi diperlukan dalam upaya penyelamatan, perlindungan serta pemberdayaan pengungsi akibat konflik sosial, yang meliputi kegiatan pemberian bantuan darurat, pembinaan, pengembalian, pemindahan/ relokasi dan rekonsiliasi.

1. Kebijakan dan Strategi

a. Kebijakan Umum

Dalam setiap upaya penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi, perlu adanya persepsi yang sama bagi semua pihak baik jajaran aparat pemerintah maupun segenap unsur masyarakat yang

pelaksanaan dan prosedur tetap yang dikeluarkan oleh instansi yang bersangkutan sesuai dengan bidang tugas unit masing-masing.

Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinir yang melibatkan seluruh potensi pemerintah dan masyarakat baik sebelum terjadi, saat terjadi maupun setelah terjadi bencana/pengungsi yang diwujudkan dalam upaya/tindakan preventif, represif dan rehabilitatif.

Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi merupakan salah satu fungsi pemerintah, oleh karena itu dilakukan oleh pemerintah bersama segenap unsur swasta maupun masyarakat luas dengan memberdayakan sarana dan prasarana yang tersedia serta menempatkan pemerintah sebagai fasilitator dan penanggungjawab utama.

Kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara nasional dirumuskan dan ditetapkan oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

b. Strategi Umum

1) Penanggulangan Bencana

Pada tahap pencegahan, strategi yang ditempuh mengutamakan upaya preventif agar kerusakan dan korban jiwa dapat diminimalkan jika terjadi bencana. Pada tahap tanggap darurat,

pemberian bantuan darurat berupa tempat penampungan sementara, bantuan pangan dan pelayanan medis bagi korban bencana.

Pada tahap rehabilitasi, dilakukan upaya perbaikan fisik dan non fisik serta pemberdayaan dan mengembalikan harkat hidup terhadap korban bencana secara manusiawi.

Pada tahap rekonstruksi, dilakukan upaya pembangunan kembali sarana/ prasarana serta fasilitas umum yang rusak, agar kehidupan masyarakat dapat dipulihkan kembali.

2. Penanganan Pengungsi

Pada tahap penyelamatan saat kerusuhan terjadi, dilakukan dengan memberikan pertolongan, perlindungan dan penampungan sementara, bantuan pangan, sandang, obat-obatan, air bersih, sanitasi dan pembinaan serta pemberdayaan tanpa membedakan perlakuan.

Pada tahap pemberdayaan dilakukan upaya perbaikan fisik dan non fisik serta pemberdayaan, membina kerukunan dan mengembalikan harkat hidup pengungsi secara manusiawi sebagai warga negara yang memiliki hak hidup di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Pada tahap rekonsiliasi dilakukan pembinaan terhadap tokoh masyarakat, pemuka agama dan tokoh adat yang berpengaruh pada masing-masing pihak serta mendamaikan kembali dengan pendekatan sosial budaya, HAM dan hukum. Pada tahap penempatan, pengungsi

semula, penyisipan pada lokasi/ desa yang terdekat atau ke permukiman baru (*resettlement*) atau transmigrasi lokal yang aman.

3. Pokok-Pokok Kegiatan Penanggulangan Bencana

a. Kegiatan Operasional

1) Penanggulangan Bencana

Kegiatan penanggulangan bencana yang bersifat upaya operasional dan harus dilaksanakan secara koordinatif meliputi:

- a) Pencegahan, yakni mencegah bencana atau resiko yang mungkin terjadi melalui penyiapan peraturan perundang-undangan, penyusunan prosedur penanggulangan serta melaksanakan kegiatan penyuluhan dan pelatihan.
- b) Mitigasi, yakni meminimalkan dampak bencana terhadap kehidupan manusia, sehingga kerugian jiwa dan material serta kerusakan yang terjadi dapat segera diatasi melalui upaya mitigasi, yang meliputi kesiapsiagaan (*preparedness*) serta penyiapan kesiapan fisik, kewaspadaan dan kemampuan.
- c) Tanggap Darurat, yang dilaksanakan secara terencana, terkoordinir dan terpadu pada kondisi darurat dalam waktu yang relatif singkat dengan tujuan untuk menolong, menyelamatkan jiwa/harta benda dan lingkungan serta mengurangi dampak akibat bencana melalui

- d) Rehabilitasi, berupa perbaikan kerusakan baik berbentuk fisik maupun non fisik yang dilakukan dalam bentuk sementara/ darurat dan atau secara permanen.
- e) Rekonstruksi, berupa kegiatan memperbaiki dan atau membangun kembali dalam rangka pemulihan sarana, prasarana, fasilitas umum/sosial, rumah penduduk dan lingkungan sesuai standar persyaratan teknis konstruksi dan bangunan.

b. Penanganan Pengungsi

Kegiatan penanganan pengungsi meliputi upaya operasional yang bersifat koordinatif dilaksanakan dalam bentuk kegiatan:

1. Penyelamatan, yakni berupa pemberian pertolongan, perlindungan dan pemberian bantuan tanggap darurat kepada korban kerusuhan/ konflik/ berupa penampungan sementara, bahan makanan pangan/ sandang, pelayanan kesehatan, serta bantuan darurat lainnya.
2. Pemberdayaan, berupa kegiatan pembinaan kemampuan dan kemandirian para pengungsi agar dapat melaksanakan kegiatan sosial dan ekonomis untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
3. Penempatan, yakni menempatkan dan mengembalikan pengungsi dari tempat penampungan sementara ke tempat yang tetap berupa pengembalian ke tempat semula, penyisipan pada lokasi pemukiman

4. Rekonsiliasi, berupa dukungan upaya untuk menciptakan kedamaian kembali pihak-pihak yang bertikai dengan pendekatan sosial, budaya, Hak Asasi Manusia dan aspek hukum.

4. Kegiatan Pendukung Operasional

Dukungan operasional dilakukan guna melancarkan upaya penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang meliputi:

- a. Pendataan, berupa rangkaian kegiatan mencatat, mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data dan informasi bencana dan pengungsi yang diperlukan.
- b. Pelaporan, yakni penyampaian data dan informasi bencana dan pengungsi secara teratur, berkesinambungan dan periodik dari hasil suatu proses pelaksanaan kegiatan yang sudah, sedang dan akan dilaksanakan berdasarkan hasil pengamatan dan pencatatan.
- c. Kerjasama, dengan menjalin kerjasama untuk penanganan bencana dan pengungsi dengan organisasi pemerintah dan non pemerintah, baik di dalam maupun luar negeri sesuai peraturan yang berlaku.
- d. Penyaluran bantuan/logistik, dikembangkan sebagai perbekalan untuk para pengungsi/ korban bencana agar dapat bertahan hidup dalam masa darurat yang harus tersedia pada setiap saat diperlukan.
- e. Komunikasi, diselenggarakan secara koordinatif dan terpadu dengan mengerahkan berbagai sistem komunikasi dari berbagai Departemen/

sistem untuk mendukung kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi.

- f. Penelitian dan Pengembangan, yang dilakukan oleh berbagai lembaga Pemerintah dan Non Pemerintah secara terkoordinasi dan terpadu.
- g. Pengendalian, diselenggarakan dalam mewujudkan koordinasi dan keterpaduan seluruh Departemen/Instansi dalam melaksanakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara cepat, tepat dan terarah.

D. Abrasi

1. Pengertian Abrasi

Abrasi merupakan salah satu masalah yang mengancam kondisi pesisir, yang dapat mengancam garis pantai sehingga mundur ke belakang, merusak tambak maupun lokasi persawahan yang berada di pinggir pantai, dan juga mengancam bangunan-bangunan yang berbatasan langsung dengan air laut, baik bangunan yang difungsikan sebagai penunjang wisata maupun rumah-rumah penduduk. Abrasi pantai didefinisikan sebagai mundurnya garis pantai dari posisi asalnya.²⁷

Menurut Hang Tuah, abrasi pantai adalah kerusakan garis pantai akibat dari terlepasnya material pantai, seperti pasir atau lempung yang terus menerus dihantam oleh gelombang laut atau dikarenakan oleh terjadinya perubahan keseimbangan angkutan sedimen di perairan pantai.²⁸

²⁷ Triatmodjo, B. 1999. *Teknik Pantai*. Beta Offset, Yogyakarta, hlm. 397.

2. Faktor Penyebab Abrasi

Abrasi atau Erosi pantai disebabkan oleh adanya angkutan sedimen menyusur pantai sehingga mengakibatkan berpindahnya sedimen dari satu tempat ke tempat lainnya. Angkutan sedimen menyusur pantai terjadi bila arah gelombang datang membentuk sudut dengan garis normal pantai.

Selain faktor-faktor alam, proses abrasi dapat terjadi akibat faktor antropogenik, seperti aktivitas manusia di sekitar pantai. Meningkatnya usaha pengembangan daerah pantai untuk daerah pemukiman, wisata, perikanan, industri, wisata dan sebagainya telah mengakibatkan berbagai tekanan terhadap kualitas lingkungan pantai. Berbagai upaya manusia dalam modifikasi daerah pantai untuk keperluan tersebut di atas sering tidak diimbangi dengan pemahaman yang benar terhadap perilaku dinamika pantai, sehingga menimbulkan dampak yang cenderung merusak lingkungan pantai.

Survey membuktikan setidaknya ada 5 penyebab abrasi yang disebabkan oleh manusia, yaitu:

1. Terperangkapnya angkutan sedimen sejajar pantai akibat bangunan buatan seperti *groin*, *jetty*, *breakwater* pelabuhan dan reklamasi yang sejajar garis pantai.

3. Berkurangnya suplai sedimen dari sungai akibat penambangan pasir, dibangunnya dam di sebelah hulu sungai dan sudetan (pemindahan arus sungai).
4. Penambangan terumbu karang dan pasir pantai.
5. Penebangan dan Penggundulan hutan mangrove.²⁹

Kajian terhadap kerentanan dapat dilakukan dengan menganalisa kondisi dan karakteristik suatu masyarakat dan lokasi penghidupannya terkait dengan faktor-faktor yang dapat mengurangi kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kerentanan dapat ditentukan dengan mengkaji aspek keamanan lokasi penghidupan mereka atau kondisi-kondisi yang diakibatkan oleh faktor-faktor fisik, sosial ekonomi dan lingkungan hidup.

Kapasitas mengindikasikan status kemampuan individu, masyarakat, lembaga pemerintah atau non pemerintah dan aktor lain dalam menangani ancaman dengan sumber daya yang tersedia. Kapasitas terkait dengan kemampuan untuk melakukan tindakan pencegahan, mitigasi dan mempersiapkan penanganan darurat serta menangani kerentanan yang ada.

Beberapa poin yang menjadi peluang dalam upaya penanggulangan bencana abrasi dan gelombang ekstrim ini adalah:

- a. Keputusan Pemerintah untuk mendorong agenda pengurangan risiko bencana gelombang ekstrim dan abrasi adalah dikeluarkannya UU No.

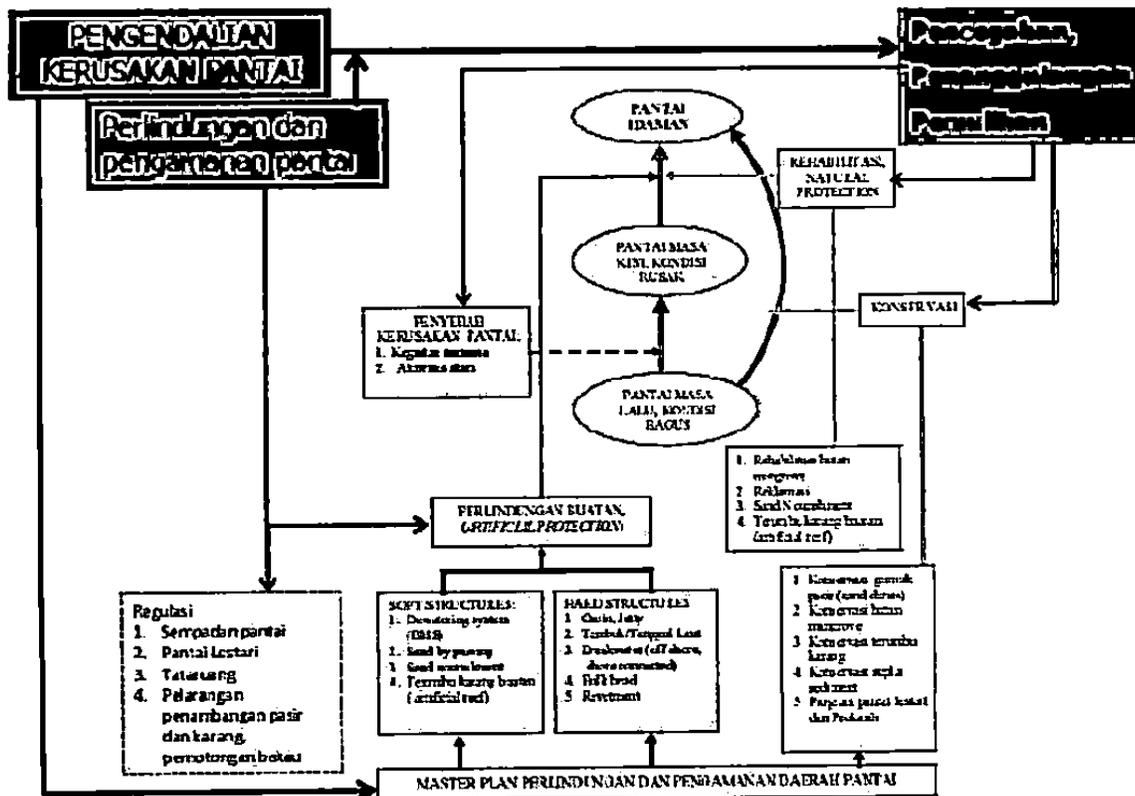
²⁹ Diposaptono, S., 2011, "Mitigasi Bencana dan Adaptasi Perubahan Iklim". Kementerian

27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Dalam undang-undang tersebut menetapkan sasaran pembangunan yang lebih berkelanjutan melalui pencapaian keseimbangan antara: Pembangunan ekonomi , pemanfaatan wilayah pesisir, perlindungan dan pelestarian wilayah pesisir, minimalisasi kerugian kehidupan manusia dan harta benda dan akses publik di zona pesisir. Selain itu Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan reklamasi hutan, juga mendukung penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan melalui tahapan perencanaan dan pelaksanaan.

- b. Semakin banyaknya provinsi dan kabupaten/kota yang membentuk BPBD. Pembentukan badan-badan penanggulangan bencana independen di berbagai tingkat pemerintahan ini akan lebih menjamin tertanganinya isu penanggulangan bencana dan isu terkait lainnya dengan baik.
- c. Tumbuhnya Perhatian Dunia pada isu pengurangan risiko bencana, terutama terkait dengan kecenderungan perubahan iklim global yang dampaknya kian memburuk. Komitmen antar negara, sebagai contoh dalam koridor negara Asia Tenggara (ASEAN) dengan membentuk AHA Center dan latihan bersama penanggulangan bencana yang dikenal dengan ARDEX sebagai implementasi AADMER (ASEAN

3. Program penanganan abrasi

Konsep dasar penanganan masalah abrasi pantai dan gelombang ekstrim dapat digambarkan dalam bentuk diagram alir seperti pada Gambar 2. Dalam pelaksanaannya, penanganan masalah abrasi pantai dan gelombang ekstrim dapat melibatkan berbagai kepentingan, nilai serta pemahaman pola penanganannya. Untuk itu diperlukan kerjasama seluruh pemangku kepentingan dengan melibatkan pertimbangan biaya, operasional dan pemeliharaan.



Gambar 2.
Konsep Dasar Penanganan Abrasi Pantai dan Gelombang Ekstrim³⁰

Selain kerjasama, pembagian kewenangan penanganan abrasi dan

kelembagaan di tingkat pemerintahan, sebagai contoh untuk

penanganan yang terkait dengan bidang usaha yang mendatangkan devisa, umat beragama, pertahanan dan keamanan, jalan negara, bandar udara dan pelabuhan, pulau-pulau terluar maka kewenangannya diberikan pada tingkat Nasional. Untuk itu pemerintah mempunyai wewenang membuat dan melaksanakan regulasi-regulasi dalam pengurangan resiko abrasi dan gelombang ekstrim. Regulasi yang diperlukan terutama adalah untuk melindungi pantai akibat aktifitas manusia. Regulasi harus diikuti dengan kegiatan-kegiatan yang dapat meningkatkan kapasitas sumber daya manusia untuk mengurangi risiko terhadap bencana abrasi dan gelombang ekstrim.

4. Metode Penanganan Abrasi

Erosi pantai merupakan salah satu dari masalah yang ada di daerah pantai. Erosi pantai dapat mengakibatkan kerugian yang besar dengan rusaknya kawasan pemukiman dan fasilitas-fasilitas yang ada di daerah tersebut. Untuk menanggulangi erosi pantai, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mencari penyebab terjadinya erosi. Dengan mengetahui penyebabnya, selanjutnya dapat ditentukan cara penanggulangannya, yang biasanya adalah dengan membuat bangunan pelindung pantai, menambah suplai sedimen dengan memperhatikan kondisi biotik daerah pantai.

... dari erosi pantai baik dari segi abiotik

a. Metode Biotik

Metode biotik dilakukan dengan membuat *green belt* dari tanaman jenis mangrove. Mangrove adalah suatu komunitas vegetasi pantai tropik yang didominasi oleh beberapa spesies pohon khas dan semak-semak belukar yang mempunyai kemampuan tumbuh pada perairan yang asin. Mangrove banyak dijumpai di wilayah pantai yang terlindung dari gempuran ombak dan daerahnya landai. Mangrove tumbuh optimal di wilayah pantai yang memiliki muara sungai besar dan delta yang aliran airnya banyak mengandung lumpur. Mangrove mempunyai fungsi penting dalam melindungi daerah pantai dari gelombang besar dan abrasi pantai. Penggunaan tumbuhan mangrove sangat berguna karena sabuk hijau mangrove tidak saja akan mencegah terjadinya abrasi tetapi, secara ekologis juga akan membantu mengembalikan serta meningkatkan produksi perikanan di perairan di sekitarnya mengingat bahwa hutan mangrove merupakan tempat hidup dan tempat memijah dari banyak jenis organisme laut baik yang secara ekonomis penting maupun tidak. Selain itu mangrove mempunyai fungsi ekologis sebagai tempat berlindung dan *nursery ground* bagi beberapa jenis hewan seperti ikan, udang, ular, dan burung. Faktor

... di habitat mangrove adalah sebagai

1) Iklim

Mangrove tumbuh subur pada daerah tropis dengan suhu udara lebih dari 200 C dengan kisaran perubahan suhu udara rata-rata kurang dari 50 C. Jenis *Avicennia* lebih mampu mentoleransi kisaran suhu udara dibanding jenis mangrove lainnya. Mangrove tumbuh di daerah tropis dimana daerah tersebut sangat dipengaruhi oleh curah hujan yang mempengaruhi tersedianya air tawar yang diperlukan mangrove.

2) Arus Laut

Distribusi mangrove dipengaruhi oleh arus laut yang dapat membawa bibit mangrove. Biasanya mangrove hidup di daerah yang mempunyai arus lemah.

3) Perlindungan terhadap Gelombang

Mangrove hanya dapat tumbuh dengan baik pada daerah pantai yang terlindung dari gelombang besar, seperti teluk, estuarin, laguna dan kepulauan.

4) Bentuk Pantai

Kemiringan pantai biasanya berpengaruh terhadap luasnya sebaran bibit mangrove, semakin landai suatu pantai maka penyebaran mangrove semakin luas. Hal ini tergantung dari lamanya penggenangan air laut di daerah itu.

5) Salinitas

Ketersediaan air tawar dan konsentrasi salinitas mengendalikan

memiliki mekanisme adaptasi terhadap salinitas yang tinggi, dimana kelebihan salinitas akan dikeluarkan melalui kelenjar garam atau dengan cara menggugurkan daun yang terakumulasi garam.

6) Pasang Surut

Mangrove berkembang hanya pada perairan yang dangkal dan daerah *intertidal* yang sangat dipengaruhi oleh pasang surut. Penetrasi pasang ke arah daratan akan memungkinkan mangrove tumbuh jauh ke daratan.

7) Substrat

Mangrove dapat tumbuh dengan baik pada substrat berupa pasir, lumpur atau batu karang. Namun paling banyak ditemukan adalah di daerah pantai berlumpur, laguna, delta sungai, dan teluk atau estuarin. Salah satu pedoman mudah yang dapat dilakukan untuk menentukan jenis mangrove yang tepat untuk ditanam disuatu lokasi adalah dengan melihat jenis tumbuhan mangrove yang terdapat disekitar lokasi tersebut. Apabila di suatu lokasi terdapat satu atau beberapa jenis mangrove, maka dapat dipastikan bahwa kondisi lingkungan lokasi tersebut sangat mendukung kehidupan jenis mangrove tersebut, dengan demikian maka jenis mangrove tersebutlah yang paling tepat untuk digunakan sebagai jenis mangrove yang ditanam. Untuk melakukan penanaman mangrove dalam rangka membangun sabuk hijau maka perlu diketahui terlebih dahulu faktor-faktor yang

sebelumnya. Faktor utama yang mempengaruhi keberadaan, distribusi dan stabilitas mangrove adalah suplai air yang cukup, suplai nutrisi yang cukup, dan stabilitas substrat. Sehingga apabila lokasi kurang mendapatkan suplai air yang cukup, tidak mengandung nutrisi yang cukup serta substrat yang kurang baik merupakan lokasi yang tidak tepat untuk pertumbuhan mangrove.

Gambar 3 merupakan contoh kawasan mangrove yang sudah mulai kurang baik sehingga memerlukan penanganan yang baik. Lokasi yang sangat baik untuk pertumbuhan mangrove adalah memiliki substrat berlumpur dan stabil, karena substrat berlumpur mengandung banyak air serta nutrisi atau zat hara yang sangat dibutuhkan.



Gambar. 3. Contoh ekosistem mangrove.

Mengingat hal-hal tersebut maka tidak semua lokasi di wilayah pantai dapat ditumbuhi mangrove. Walaupun suplai air (khususnya air laut) sangat besar namun pada umumnya substrat

perubahan musim dari musim barat ke musim timur serta sebaliknya. Perubahan musim ini sering memberikan dampak abrasi dan sedimentasi musiman, dan pada lokasi seperti ini sangat tidak dianjurkan untuk dilakukan penanaman mangrove. Desain penentuan penanaman mangrove, selain ditentukan oleh persyaratan untuk kehidupan mangrove, juga dipengaruhi oleh lokasi itu sendiri. Misalnya untuk daerah pertambakan, sempadan pantai dan bantaran sungai akan menggunakan metode penanaman yang berbeda. Gambar 4. merupakan contoh metode penanaman mangrove yang sering dilakukan.



Gambar. 4. Metode Penanaman Mangrove

Kegiatan penghijauan yang dilakukan terhadap hutan-hutan yang telah gundul merupakan salah satu upaya rehabilitasi yang bertujuan bukan saja untuk mengembalikan nilai estetika, namun paling utama adalah untuk mengembalikan fungsi ekologis kawasan hutan mangrove tersebut. Kegiatan ini menjadi salah satu andalan

sudah ditebas dan dialihkan fungsinya kepada kegiatan lain. Masyarakat sebagai komponen utama penggerak pelestarian hutan mangrove harus bersifat akomodatif dan persepsi masyarakat terhadap keberadaan hutan mangrove perlu untuk diarahkan kepada cara pandang masyarakat akan pentingnya sumberdaya hutan mangrove. Sehingga dengan pola pendekatan Pengelolaan Berbasis Masyarakat, diharapkan setiap rumusan perencanaan muncul dari aspirasi masyarakat dan akan lebih dirasakan manfaatnya secara bersama.

b. Metode Abiotik

Bangunan pantai digunakan untuk melindungi pantai terhadap kerusakan karena serangan gelombang dan arus. Ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk melindungi pantai, yaitu:

- 1)Memperkuat atau melindungi pantai agar mampu menahan serangan gelombang,
- 2)Mengubah laju transpor sedimen sepanjang pantai,
- 3)Mengurangi energi gelombang yang sampai ke pantai,
- 4)Reklamasi dengan menambah suplai sedimen ke pantai atau dengan cara lain.

Sesuai dengan fungsinya tersebut di atas, bangunan pelindung pantai dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu:

1. K...

2. Kontruksi yang dibangun kira-kira tegak lurus pantai dan sambung ke pantai,
3. Kontruksi yang dibangun di lepas pantai dan kira-kira sejajar dengan garis pantai.

Bangunan yang termasuk dalam kelompok yang pertama adalah dinding pantai atau revetment yang dibangun pada garis pantai atau di daratan yang digunakan untuk melindungi pantai langsung dari serangan gelombang. Pada kelompok kedua meliputi *groyne* dan *jetty*, yang dibangun menjorok dari pantai ke arah laut yang digunakan untuk menangkap atau menahan gerak sedimen sepanjang pantai pada *groyne*, sedangkan pada *jetty* untuk menahan sedimen atau pasir yang bergerak sepanjang pantai masuk dan mengendap di muara sungai. Sedang pada kelompok ketiga adalah pemecah gelombang (*breakwater*), yang dibedakan menjadi dua macam yaitu pemecah gelombang lepas pantai dan pemecah gelombang sambung pantai. Bangunan tipe pertama banyak digunakan sebagai pelindung pantai terhadap erosi dengan menghancurkan energi gelombang sebelum mencapai pantai. Bangunan tipe kedua biasanya digunakan untuk melindungi daerah perairan pelabuhan dari gangguan gelombang, sehingga 35 kapal-kapal dapat merapat ke dermaga untuk melakukan bongkar-muat barang dan menaikkan penumpang.

Menurut bentuknya bangunan pantai dapat dibedakan menjadi

pertama adalah bangunan dari tumpukan batu yang bagian luarnya diberi lapis pelindung yang terbuat dari batu-batu ukuran besar, blok beton, atau batu buatan dari beton dengan bentuk khusus seperti tetrapod, quadripods, tribars, dolos, dan sebagainya. Lapis pelindung ini harus mampu menahan serangan gelombang. Pada tipe kedua adalah bangunan terbuat dari pasangan batu, kaisan beton, tumpukan buis beton, dinding turap baja atau beton dan sebagainya. Kaisan adalah konstruksi berbentuk kotak dari beton bertulang yang di dalamnya diisi pasir dan batu. Bangunan tersebut diletakkan di atas tumpukan batu yang berfungsi sebagai pondasi, sedangkan untuk melindungi gerusan pada pondasi, maka dibuat perlindungan kaki