

HAKIKAT HUKUM ADMINISTRASI LINGKUNGAN DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN TERHADAP PENGELOLAAN *SHELTER* BENCANA ALAM DI KOTA PADANG

Oleh:

Hengky Ho

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Surabaya
hengky.ho80@gmail.com

Abstrak

Terlepas dari pentingnya perdebatan tentang lingkungan yang telah dihadapkan pada kecenderungan untuk menempatkan 'alam' dan 'manusia' serta 'krisis alam' dan 'krisis keadilan' dalam dikotomi statis. Penelitian ini menantang ide tersebut dengan argumentasi bahwa masalah yang paling sentral dalam wacana lingkungan dan pembangunan tidak terletak pada persuasi 'manusia' dan 'alam' tetapi pada hubungan antara keduanya. Pembangunan didefinisikan sebagai keseimbangan pembangunan ekonomi, sosial dan lingkungan. Namun, konsep pembangunan tidak memiliki aturan kejelasan. Salah satunya ada dibagian pembangunan berkelanjutan untuk melindungi korban terdampak bencana alam, yaitu *shelter*. Pembangunan berkelanjutan bertujuan untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. *Shelter* yang dibangun untuk menampung korban terdampak bencana alam di Kota Padang tidak semuanya cocok sebagai tempat berlindung. Ini jelas akan berdampak pada masyarakat jika bencana benar-benar terjadi dan tidak ada upaya maksimal dari pemerintah untuk meminimalkan risiko korban. Harus ada koordinasi yang jelas antara lembaga yang melakukan pemeliharaan aset. Sehingga dapat memastikan bahwa pemeliharaan dilakukan pada aset sebagai bentuk kesiapsiagaan pemerintah dan swasta dan masyarakat untuk bersama dalam upaya penanggulangan risiko bencana alam.

Kata Kunci : Hukum Administrasi Lingkungan, Pembangunan, Shelter Bencana Alam

1. PENDAHULUAN

Sustainable Development Goals (SDGs) atau tujuan pembangunan berkelanjutan merupakan sebuah agenda dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengandung 17 aspek dalam mewujudkan kemaslahatan kehidupan yang layak di dunia. Salah satu aspek diantaranya yaitu aspek ke-11 yang menyatakan bahwa membangun kota dan komunitas berkelanjutan, menjadikan perkotaan menjadi inklusif, aman, kuat dan berkelanjutan. Salah satu bentuk pembangunan berkelanjutan kota yang baik, selain perkotaan yang hijau adalah pembangunan yang sigap dan tanggap bencana (www.id.undp.org, 2016).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) mengamankan agar sumber daya alam dipergunakan dengan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang selanjutnya dapat dinikmati oleh generasi berikutnya. Pengelolaan sumber daya alam diikuti dengan pengelolaan lingkungan hidup yang seimbang. Perlu adanya suatu kebijakan di tingkat nasional dalam pengelolaan lingkungan hidup yang komprehensif. Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan konsep pembangunan dalam bidang pengelolaan lingkungan hidup yang muncul atas rasa perhatian dan keprihatinan negara-negara dunia terhadap kerusakan dan pencemaran lingkungan yang dikhawatirkan akan merusak fungsi kelestarian lingkungan dan dukungan terhadap kepentingan generasi yang akan datang. Landasan konstitusional

yang berkaitan dengan pengertian pembangunan berkelanjutan secara tersirat ditemukan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan hidup, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Dalam perspektif hukum, pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan suatu upaya terencana yang termasuk sumber daya kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, hingga mutu hidup generasi selanjutnya. Pengelolaan lingkungan hidup diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat yang bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH). Hukum administrasi lingkungan menjadi hukum yang memungkinkan anggota masyarakat memengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan bagi masyarakat atas tindakan penguasa yang dalam

konteks inia dalah Pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Sering terjadinya bencana alam merupakan bukti bahwa perlu adanya pengkajian atas kehidupan manusia, terutamaterkaitdengan pencemaran lingkungan, atau bahkan kerusakan lingkungan. Indonesia merupakan daerah rawan gempa bumi dan tsunami karena berada pada cincin api pasifik dan pertemuan lempeng Indo-Australia, Lempeng Eurasia dan Lempeng Pasifik. Beberapa wilayah yang memiliki risiko tinggi akan bahaya gempa bumi dan tsunami seperti pantai barat Sumatera, pantai selatan Jawa hingga Nusa Tenggara, Kepulauan Maluku dan Papua. Adanya korban jiwa yang diakibatkan oleh infrastruktur dan bangunan yang tidak tahan gempa membuat pembelajaran mengenai kesiapsiagaan bencana harus diketahui sejak dini. Pemerintah sebenarnya telah membangun *shelter* yang berfungsi sebagai tempat berlindung dari bencana alam, khususnya jika terjadi tsunami dan mulai menerapkan standar pembangunan bangunan baru yang akan dibangun agar tahan gempa.

Pemerintah kota Padang sejauh ini telah membuat empat *shelter* di sepanjang garis pantai agar masyarakat dapat menyelamatkan diri dan menuju ke *shelter-shelter* terdekat apabila terjadi bencana. Namun *shelter-shelter* yang diharapkan dapat dimanfaatkan ketika ada bencana kini tidak lagi di urus dengan baik. *Shelter* lain yang ada di Kota Padang sebanyak 46 buah *shelter* telah tersebar diantaranya yaitu di hotel-hotel, gedung perkantoran dan sekolah, namun *shelter* ini masih memiliki kekurangan karena tidak jelas regulasinya.

Penggunaan *shelter* inisendiri diadaptasi dari negara Jepang. Jepang melengkapi setiap *shelter* dengan fasilitas yang baik dan terurus. Secarageografis, Indonesia dan Jepang memiliki risiko yang sama akan rawannya terkena bencana alam. Mengingat risiko buruk yang sewaktu-waktu sangat mungkin terjadi, melalui penelitian ini akandi identifikasi hakikat hukum administrasi lingkungan dalam pembangunan berkelanjutan terhadap pengelolaan *shelter* di Kota Padang.

2. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah yuridis normatif, pendekatan ini berfokus menelaah kaidah hukum yang berlaku di masyarakat. Penelitian ini menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu UUD 1945, UU PPLH, serta pendapat dari para ahli hukum administrasi negara dan hukum lingkungan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hukum administrasi lingkungan merupakan instrumen yuridis bagi perngusaha secara aktif terlibat dengan masyarakat dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup (Bullet, 2015).

Secara eksplisit, asas dasar terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, termuat dalam Pasal 2 UUPPLH yang menyebutkan bahwa “Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah, bertujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup.”

Ruang lingkup administrasi lingkungan sangat luas. Bidang hukum administrasi lingkungan mencakup beberapa hal, yaitu mencakup sarana atau instrumen bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat khususnya yang berkaitan langsung dengan lingkungan hidup. Mengatur cara partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian, mengatur adanya perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap berbagai kemungkinan adanya perbuatan atau tindakan pemerintah yang dapat merugikan hak dan kebutuhan masyarakat, mengatur dan menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintah yang baik, khususnya lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan.

Dalam hukum administrasi lingkungan, pemerintahan atau tindakan hukum publik merupakan suatu sarana atau instrumen yang digunakan untuk dapat mencegah munculnya perusakan lingkungan, sehingga dapat terwujudnya pelestarian fungsi lingkungan hidup diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi kepentingan di masa yang akan datang.

Menurut Marong, prinsip-prinsip hukum yang menjadi bagian dari perwujudan pembangunan berkelanjutan adalah prinsip keadilan dalam satu dan antar generasi selanjutnya, prinsip kedaulatan dan tanggung jawab negara, prinsip tanggungjawab berbeda atas persoalan bersama, prinsip kehati-hatian, prinsip analisis mengenai dampak lingkungan, dan prinsip partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Palassis dalam Wibisana (2013) menyatakan beberapa prinsip pembentuk pembangunan berkelanjutan, yang terdiri dari prinsip keadilan intra dan antar generasi, prinsip pemanfaatan secara berkelanjutan dan prinsip integrasi. Beberapa prinsip hukum lain yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan, yaitu prinsip pencegahan, kehati-hatian dan amdal. Berbagai perwujudan demi kelangsungan pembangunan berkelanjutan telah dilakukan. Indonesia khususnya Kota Padang memiliki tantangan dalam menyelesaikan permasalahan pembangunan berkelanjutan tahan gempa, mulai dari pembangunan bangunan berstandar tahan gempa,

pembangunan *shelter* guna evakuasi dini masyarakat, dan pengetahuan masyarakat mengenai bencana alam dan penaggulangnya pasca bencana.

Shelter adalah fasilitas umum yang memiliki standar dan daya tampung besar apabila terjadi gempa atau bencana alam lainnya. *Shelter* berbentuk sebuah bangunan yang dalam kondisi normal dapat digunakan sebagai sekolah, tempat ibadah ataupun tempat rekreasi. *Shelter* sendiri biasanya merupakan bangunan bertingkat yang dapat menampung banyak orang. Syarat bangunan *shelter* yang lain adalah tahan dari kerusakan gempa dan tahan dari hantaman air jika terjadi tsunami ataupun air bandang. *Shelter* memiliki fungsi sekunder selain untuk mitigasi bencana khususnya tsunami. Untuk itu konsep *shelter* harus sesuai kaidah-kaidah yang berlaku secara baik fungsinya ataupun strukturnya.

Kota Padang sudah menerapkan pembangunan berkelanjutan jangka panjang dengan cara mengharuskan pembangunan baru sesuai dengan peraturan ketat pemerintah yaitu aman dari bencana dan tidak akan runtuh karena gempa dalam 100 tahun ke depan. Syarat lain adalah bangunan dipastikan tidak akan rusak dalam 10 tahun pembangunan.

Permasalahan dampak pascabencana alam adalah kerugian negara yang timbul karena reruntuhan bangunan, sudah tidak terhitung lagi jumlahnya. Selain menghilangkan tempat tinggal masyarakat, kondisi tersebut juga menimbulkan kekacauan pada anggaran negara. Akibat tujuan pembangunan berkelanjutan yang tidak tercapai, pemerintah harus mengucurkan dana setiap tahun atas kerusakan bangunan yang terjadi akibat gempa bumi. Permasalahan penaggulangan bencana disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu di antaranya adalah tidak adanya peninjauan kembali ketika bencana alam terjadi. Jika hal ini terus berlanjut dan bukan tidak mungkin anggaran dana yang seharusnya dilakukan untuk pembangunan yang lebih penting, harus dilakukan berulang kali dalam pembangunan pascagempa bumi.

Pembangunan berkelanjutan yang dapat dilakukan untuk meminimalisir korban yaitu pembangunan berbasis tahan gempa. Dengan mengandalkan pengalaman Jepang, Kota Padang sudah mengadopsi bangunan anti gempa. Bangunan-bangunan baru yang akan dibangun harus memenuhi kriteria tahan gempa demi mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Salah satu contoh bangunan yang baru saja dibangun sesuai dengan standar bangunan anti gempa yaitu gedung Kepolisian Daerah Sumatera Barat, yang bisa menjadi *shelter* saat bencana alam terjadi. Selain itu, satu-satunya sekolah yang merupakan fasilitas umum sekaligus *shelter* di Kota Padang yang tahan gempa yaitu SMAN 1 Padang yang memiliki luas bangunan 1,2 hektar lengkap dengan landasan helikopter di bagian atas sekolah.

Kerangka kelas tidak dibuat dari material yang dapat membahayakan seseorang yang berada dibawahnya, dan sudah sesuai dengan standardisasi negara Jepang dalam membangun bangunan tahan gempa. Sekolah ini sewaktu-waktu dapat menjadi tempat evakuasi dini dengan jarak satu kilometer dari pantai. Bangunan ini terdiri dari material semen dan serat selulosa yang sama sekali tidak mengalami kerusakan apabila terjadi guncangan gempa. Bangunan sekolah ini diharapkan dapat menjadi *shelter* utama bagi warga sekitar.

Namun, tidak semua pembangunan berkelanjutan seperti *shelter* dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Masih banyak bangunan yang diperuntukan untuk khusus *shelter* tidak terurus dan hanya menjadi tempat yang tidak terawat. Kondisi *shelter-shelter* di Kota Padang sudah banyak terbengkalai. Tidak terdapat listrik, pasokan air ataupun kondisi yang tidak nyaman. Misalnya di daerah Ulak Karang yang memang berdekatan dengan area pantai. Tidak disediakan fasilitas penerangan di malam hari dan pagar yang terkunci menjadi gambaran buruknya situasi. Hal tersebut tentu membuat warga berpikir dua kali ketika akan bencana terjadi, karena fasilitas yang tidak memadai dan bangunan memang tidak siap menampung warga sekitar. Akses menuju *shelter* juga menjadi bahan pertimbangan warga yang ketika bencana terjadi memikirkan tempat yang paling aman untuk berlindung. Sebagian besar warga lebih memilih untuk pergi ke bukit untuk berlindung. Hal tersebut secara alamiah akan terpikirkan pertama kali, mengingat belum ada edukasi penggunaan bangunan *shelter*. Masyarakat masih beranggapan apabila terjadi gempa, maka hal pertama yang harus di jauhi adalah bangunan. Padahal *shelter* dibangun sedemikian rupa agar masyarakat dapat aman dari bencana. Demikian juga saat tsunami terjadi. Masyarakat yang tinggal atau sedang berada di zona merah bencana sebisa mungkin berlari menuju bukit yang jaraknya sangat jauh. Hal tersebut membuat bangunan *shelter* justru menjadi sia-sia sekali tidak berfungsi.

Kelembagaan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup adalah bagian inti dari keseluruhan sistem pengelolaan lingkungan hidup dan pilar utama hukum administrasi lingkungan dalam proses pembuatan kebijakan lingkungan (Mukhlis, 2010).

Terbengkalainya *shelter* dan tidak sesuai fungsi *shelter* seharusnya membuat pemerintah memahami ulang upaya pengelolaan lingkungan hidup untuk pembangunan berkelanjutan. Untuk mewujudkan kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang baik, tidak hanya dibutuhkan koordinasi menteri lingkungan hidup dan penataan ruang, namun juga secara bersama-sama membangun cara berpikir dan menyamakan tujuan agar terbentuk perwujudan pengelolaan lingkungan dalam pembangunan berkelanjutan terhadap *shelter-shelter* yang ada

yang diperuntukan untuk berlandung dari bencana alam dan dapat dipergunakan sebagaimana fungsinya.

Pengawasan terhadap pemerintah dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup mengandung beberapa hal, pertama yaitu pengawasan lingkungan yang bermakna sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batasan kekuasaannya. Kedua, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal, serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat. Ketiga, adanya kesesuaian antara perbuatan dan tolok ukur yang telah diterapkan. Keempat, apabila terdapat tanda-tanda akan terjadi suatu penyimpangan terhadap tolok ukur yang telah ditetapkan, agar segera dapat dilakukan pencegahan. Kelima, apabila telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui suatu tindakan hukum yang berupa pembatalan, pemilihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan tersebut (Fadli dalam Lotulung, 1993).

4. KESIMPULAN

Pembangunan berkelanjutan telah dimuat dalam UU PPLH. Indonesia, khususnya Kota Padang memiliki tantangan dalam menyelesaikan permasalahan pembangunan berkelanjutan tahan gempa, mulai dari pembangunan bangunan berstandar tahan gempa, pembangunan *shelter* guna evakuasi dini masyarakat, dan pengetahuan masyarakat mengenai bencana alam dan penanggulangannya pasca bencana. Mengenai pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, termuat dalam UUPPLH yang menyebutkan berbagai aspek kaitannya kelestarian dan keberlanjutan, asas keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, partisipatif, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah, bertujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup. Terbangkalainya *shelter* dan tidak sesuai fungsi *shelter* seharusnya membuat pemerintah memahami ulang upaya pengelolaan lingkungan hidup untuk pembangunan berkelanjutan. Untuk mewujudkan kelembagaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang baik, tidak hanya dibutuhkan koordinasi Menteri Lingkungan Hidup dan Agraria/Tata Ruang, tetapi juga secara bersama-sama membangun cara berpikir dan menyamakan tujuan agar terhadap *shelter-shelter* yang ada dapat dipergunakan sebagaimana fungsinya.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Bullet, Retno. *Jurnal Prinsip Hukum Administrasi Lingkungan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- Fadli, Moh, et al. 2016. *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*. Malang: UB Press.
- Mukhlis. *Jurnal Konsep Hukum Administrasi Lingkungan dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*.
- Rencana Nasional Penanggulangan Bencana. 2016. www.buku-renas-pb.pdf
- UNDP. 2016. *Sustainable Development Goals Cities and Communities*. www.id.undp.org
- Wibisana, Andri. 2013. *Status Hukum dan Pemaknaannya*. *Jurnal Pembangunan Berkelanjutan*. Vol. 43 No. 1.