

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam kerangka Siyasah Dusturiyah, ulil amri memiliki kewajiban mendasar untuk menjamin hifz an-nafs (perlindungan jiwa) sebagai salah satu tujuan pokok (maqashid) syariah, sejalan dengan kaidah tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyyah manuthun bi al-maslahah yang menegaskan bahwa setiap kebijakan penguasa harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat. (Iqbal 2014, 4-12; Djazuli 2003, 46-50) Prinsip hifz an-nafs menempatkan keselamatan jiwa sebagai nilai yang harus diprioritaskan dalam setiap kebijakan publik, termasuk dalam penegakan hukum tata ruang di kawasan rawan bencana. (Roslan 2024, 8-19) Prinsip normatif tersebut sejalan dengan konsepsi negara hukum, yang juga menegaskan bahwa setiap penyelenggaraan pemerintahan harus berorientasi pada perlindungan dan kesejahteraan warga negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Indonesia dikonstruksikan sebagai negara hukum yang menempatkan setiap tindakan penyelenggara negara, termasuk pemerintah daerah, harus berdasarkan dan tunduk pada hukum yang berlaku, sekaligus diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keselamatan masyarakat. (UUD NRI Tahun 1945, Pembukaan Alinea Keempat jo. Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (2)) Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan penataan ruang dan penegakan hukum atas pelanggaran pemanfaatan ruang merupakan kewenangan konstitusional yang wajib dijalankan oleh kepala daerah demi perlindungan jiwa dan keselamatan warga.

Bunyi ketentuan konstitusional tersebut adalah sebagai berikut: “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...” (UUD NRI Tahun 1945, Pembukaan Alinea Keempat)

“Negara Indonesia adalah negara hukum.” (UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3))

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” (UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2))

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur secara tegas bahwa setiap pemanfaatan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan, dan pelanggaran atasnya dapat dikenakan sanksi administratif, perdata, bahkan pidana. Undang-undang ini juga menegaskan bahwa pemerintah provinsi memiliki kewenangan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di wilayahnya. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 10 ayat (1)) Ketentuan tersebut menjadi landasan hukum yang jelas bagi kepala daerah untuk bertindak tegas terhadap pelanggaran penataan ruang, termasuk yang terjadi di kawasan rawan bencana.

Undang-Undang ini juga menyediakan dasar hukum bagi pengambilalihan penanganan oleh pemerintah daerah provinsi apabila pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. Ketentuan tersebut dirumuskan dalam Pasal 11 ayat (6) sebagai berikut: “Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 11 ayat (6))

Ketentuan tersebut penting bagi penelitian ini karena memberikan landasan pada tataran undang-undang bagi keterlibatan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam menangani pelanggaran pemanfaatan ruang yang semula berada dalam penanganan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada sub-bab 4.1.

Ketentuan-ketentuan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk suatu konstruksi hukum positif, yaitu susunan norma hukum yang berlaku dan saling berkaitan secara hierarkis dalam mengatur satu bidang tertentu. Dalam konteks penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana, konstruksi tersebut tersusun dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai norma tertinggi, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai pengaturan sektoral, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032 sebagai pengaturan pelaksana di tingkat daerah, serta Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai dasar pengawasan eksternal atas penyelenggaraan pelayanan publik. Perlu dicatat bahwa Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 144 huruf a Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2025-2045 yang ditetapkan pada tanggal 5 Juni 2025. Dengan demikian, rangkaian peristiwa dalam penelitian ini berlangsung melintasi dua rezim rencana tata ruang, sehingga penilaian atas setiap tindakan hukum harus dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku pada saat tindakan tersebut dilakukan.

Pemetaan terhadap konstruksi hukum positif ini diperlukan karena penilaian atas pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah hanya dapat dilakukan setelah terlebih dahulu ditetapkan secara jelas apa yang sesungguhnya diwajibkan oleh hukum yang berlaku. Tanpa pemetaan tersebut, penilaian terhadap ada atau tidaknya penyimpangan dalam pelaksanaan kewenangan tidak memiliki tolok ukur normatif yang memadai. Oleh sebab itu, konstruksi hukum positif dalam penelitian ini berkedudukan sebagai kerangka rujukan yang kemudian dihadapkan pada dokumen dan fakta hukum mengenai pelaksanaan kewenangan.

Secara sistematis, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 terdiri atas 14 (empat belas) BAB dan 145 (seratus empat puluh lima) Pasal, yaitu BAB I Ketentuan Umum (Pasal 1–Pasal 3), BAB II Tujuan, Kebijakan, dan Strategi Penataan Ruang Wilayah Provinsi (Pasal 4–Pasal 15), BAB III Rencana Struktur Ruang Wilayah Provinsi (Pasal 16–Pasal 31), BAB IV Rencana Pola Ruang Wilayah Provinsi (Pasal 32–Pasal 51), BAB V Kawasan Strategis Provinsi (Pasal 52–Pasal 63), BAB VI Arahan Pemanfaatan Ruang Wilayah Provinsi (Pasal 64–Pasal 71), BAB VII Arahan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Provinsi (Pasal 72–Pasal 125), BAB VIII Kelembagaan (Pasal 126), BAB IX Hak, Kewajiban, dan Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (Pasal 127–Pasal 135), BAB X Ketentuan Lain-Lain (Pasal 136), BAB XII Ketentuan Penyidikan (Pasal 137), BAB XI Ketentuan Pidana (Pasal 138–Pasal 140), BAB XIII Ketentuan Peralihan (Pasal 141–Pasal 143), dan BAB XIV Ketentuan Penutup (Pasal 144–Pasal 145).

Perlu dicatat bahwa dalam naskah Peraturan Daerah tersebut terdapat ketidakkonsistenan penomoran bab, yaitu BAB XII tentang Ketentuan Penyidikan ditempatkan mendahului BAB XI tentang Ketentuan

Pidana. Ketidakkonsistenan tersebut bersifat teknis penulisan dan tidak memengaruhi keberlakuan norma di dalamnya, namun dikemukakan di sini demi ketepatan pengutipan. Adapun bagian yang paling berkaitan dengan penelitian ini adalah BAB IV mengenai rencana pola ruang, yang memuat penetapan kawasan konservasi, serta BAB VII mengenai arahan pengendalian pemanfaatan ruang, yang memuat ketentuan khusus bagi kawasan rawan bencana.

Kawasan Lembah Anai di perbatasan Kota Padang Panjang dan Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat, merupakan kawasan lindung yang secara historis dikenal sangat rawan bencana banjir bandang dan tanah longsor. Meskipun demikian, pada kawasan sempadan Sungai Batang Anai berdiri bangunan hotel, masjid, dan fasilitas rest area milik PT Hidayah Syariah Hotel (selanjutnya disebut PT HSH) yang teridentifikasi tidak memiliki dokumen perizinan yang lengkap. Pelanggaran pemanfaatan ruang tersebut kemudian ditetapkan secara resmi melalui Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif. (Berita Acara No. 776/BA/TR-BMCKTR/XII/2024, 6 Desember 2024) Sebelum penetapan resmi tersebut, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sumatera Barat telah melaporkan dugaan maladministrasi atas penundaan pembongkaran kepada Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat pada awal Oktober 2024. (Sumbarkita.id, 1 Oktober 2024)

Proses penindakan administratif terhadap pelanggaran tersebut berjalan lamban. Berita Acara sebagaimana dimaksud di atas baru ditetapkan pada 6 Desember 2024, dan Keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang pengenaan sanksi administratif berupa pembongkaran seluruh bangunan baru diterbitkan pada 6 Agustus 2025, dengan memberikan tenggat waktu pembongkaran mandiri selama lima bulan kepada PT HSH. (SK Gubernur

Sumbar No. 640-445-2025, 6 Agustus 2025) Rangkaian waktu ini menunjukkan jarak yang panjang antara ditetapkan pelanggaran dengan tindakan administratif yang seharusnya segera diambil oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

Sebelum tenggat waktu pembongkaran mandiri tersebut berakhir, pada Kamis, 27 November 2025, banjir bandang dan tanah longsor kembali melanda kawasan Lembah Anai. Bencana ini menyebabkan 39 korban jiwa teridentifikasi meninggal dunia dan 33 orang lainnya dinyatakan hilang, (Kabasurau.co.id, 9 Desember 2025) serta memutus total akses jalan nasional Padang–Bukittinggi selama beberapa hari. (Kompas.id, 30 November 2025) Peristiwa ini merupakan kejadian kedua yang melanda titik yang berdekatan, setelah galodo yang terjadi pada Mei 2024. Rangkaian kejadian ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya dalam praktik.

Kesenjangan tersebut kemudian menjadi objek pengawasan kelembagaan negara. Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) pada 6 Februari 2026, yang menyimpulkan adanya maladministrasi berupa penundaan berlarut serta dugaan pengabaian kewajiban hukum oleh Gubernur Sumatera Barat dalam melaksanakan fungsi pengawasan penataan ruang. (Ombudsman RI Perwakilan Sumbar, LHP 6 Februari 2026) Secara paralel, PT HSH turut mengajukan gugatan terhadap Keputusan Gubernur tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang, yang menerbitkan putusan sela pada 30 Januari 2026 yang menunda pelaksanaan pembongkaran. (Putusan Sela PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, 30 Januari 2026)

Proses hukum atas sengketa tersebut terus berlanjut. Pada 18 Juni 2026, PTUN Padang menjatuhkan putusan akhir yang menolak seluruh gugatan PT HSH

sekaligus mencabut penetapan penundaan pelaksanaan objek sengketa. (Putusan PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, 18 Juni 2026) Namun demikian, PT HSH kembali mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan pada 1 Juli 2026, sehingga proses hukum atas pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam kasus ini belum memperoleh kekuatan hukum tetap. (Langgam.id, 1 Juli 2026; Harian Haluan, 2 Juli 2026) Rangkaian proses hukum ini menegaskan bahwa persoalan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan hukum penataan ruang di kawasan Lembah Anai merupakan persoalan hukum yang nyata, aktual, dan memerlukan kajian akademis yang mendalam, bukan semata-mata persoalan kebencanaan.

Kajian-kajian mengenai Lembah Anai selama ini lebih banyak membahas aspek kebencanaan, kondisi geologi, mitigasi bencana, dan pengelolaan lingkungan hidup. Sebagaimana akan diuraikan lebih rinci pada sub-bab Studi Literatur, kajian yang secara khusus menelaah pelaksanaan kewenangan pemerintah provinsi dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana, dengan mengintegrasikan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen resmi Ombudsman RI, dan putusan PTUN, masih sangat terbatas.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini tidak diarahkan untuk meneliti bencana alam Lembah Anai sebagai fenomena alam semata, melainkan untuk meneliti pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana tersebut. Fokus kajian adalah apakah kewenangan pemerintah daerah telah dilaksanakan secara efektif, akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, bukan sekadar terjadinya bencana itu sendiri. Data penelitian bersumber pada dokumen resmi lembaga negara, berupa peraturan perundang-undangan, Laporan Hasil

Pemeriksaan Ombudsman, Keputusan Gubernur, dan putusan pengadilan, tanpa membutuhkan wawancara.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan mengenai kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana Lembah Anai, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana Lembah Anai perspektif Siyasah Dusturiyah?

1.3 Pertanyaan Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut secara sistematis, penelitian ini dirumuskan ke dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana Lembah Anai menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, ditinjau dari prinsip akuntabilitas, kepastian hukum, dan perlindungan masyarakat?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tersebut ditinjau dari perspektif Siyasah Dusturiyah?

Kedua pertanyaan penelitian tersebut akan dijawab secara berurutan pada Bab IV. Pertanyaan penelitian pertama dijawab pada sub-bab 4.1, sedangkan pertanyaan penelitian kedua dijawab pada sub-bab 4.2.

1.4 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian di atas, tujuan penelitian ini dirinci sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana Lembah Anai berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta prinsip akuntabilitas, kepastian hukum, dan perlindungan masyarakat.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan tersebut dari perspektif Siyasah Dusturiyah.

1.5 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baik secara teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Secara Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan Hukum Tata Negara, khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana. Kajian ini juga diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan pemikiran Siyasah Dusturiyah dalam konteks pengawasan penyelenggaraan pemerintahan modern, khususnya mengenai legitimasi dan batas tanggung jawab ulil amri dalam menjamin hifz an-nafs sebagai bagian dari maqashid syariah.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan lembaga pengawas

terkait dalam memperkuat pengawasan penataan ruang di kawasan rawan bencana. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi rujukan bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lain dalam memahami mekanisme akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam kasus-kasus yang bersinggungan dengan keselamatan publik.

1.6 Studi Literatur

Studi literatur pada bagian ini diarahkan secara khusus untuk memetakan penelitian terdahulu (prior research) yang relevan dengan tema pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan hukum penataan ruang, guna menunjukkan posisi dan kebaruan (novelty) penelitian ini. Bagian ini dibedakan dari sub-bab Kerangka Teori (1.7), yang memuat konsep dan teori umum yang akan digunakan sebagai pisau analisis, bukan penelitian empirik terdahulu.

Studi literatur berikut memetakan penelitian terdahulu yang relevan dengan tema pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penegakan hukum penataan ruang pada kawasan rawan bencana, guna menunjukkan posisi dan kebaruan (novelty) penelitian ini dalam peta keilmuan. Penelusuran dilakukan melalui basis data jurnal daring Garuda Kemdikbud dan Google Scholar dengan kata kunci "penegakan hukum penataan ruang", "kewenangan pemerintah daerah", "kawasan rawan bencana", "Ombudsman", dan "Siyasah Dusturiyah". Ditemukan enam penelitian terdahulu yang relevan dan teridentifikasi sebagai berikut.

Pertama, Jazuli (2017) dalam artikel jurnal berjudul "Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan". Artikel ini diterbitkan di Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 6, No. 2, Tahun 2017, hlm. 263-282, yang diterbitkan oleh Badan

Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Artikel ini mengkaji penegakan hukum penataan ruang sebagai instrumen mewujudkan pembangunan berkelanjutan, mencakup penegakan sanksi administratif, perdata, dan pidana atas pelanggaran pemanfaatan ruang.

Persamaan: penelitian Jazuli dan penelitian ini sama-sama merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji penegakan hukum di bidang penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, serta sama-sama menempatkan sanksi administratif sebagai instrumen utama penegakan hukum.

Perbedaan: Jazuli mengkaji penegakan hukum penataan ruang secara umum tanpa terikat pada kasus konkret dan tanpa menyoroti kewenangan pemerintah provinsi pada kawasan rawan bencana tertentu. Penelitian ini justru berfokus pada satu studi kasus, yaitu kawasan Lembah Anai, dengan menjadikan Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang sebagai bahan hukum primer, serta menambahkan perspektif Siyash Dusturiyah yang tidak digunakan oleh Jazuli.

Kedua, Akib (2014) dalam artikel jurnal berjudul "Pergeseran Paradigma Penegakan Hukum Lingkungan: Dari Mekanistik-Reduksionis ke Holistik-Ekologi". Artikel ini diterbitkan di Masalah-Masalah Hukum (MMH), Jilid 43, Nomor 1, Januari 2014, hlm. 125-131, yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Artikel ini mengkaji sebab kegagalan penegakan hukum lingkungan dari sudut pandang paradigmatic, dengan menilai bahwa cara pandang legalistik-positivistik mereduksi penegakan hukum menjadi sekadar pemenuhan prosedur formal. Akib menegaskan bahwa pengawasan merupakan tugas utama pejabat yang berwenang memberikan izin, namun kewenangan pengawasan tersebut kerap tersebar

pada beberapa instansi sehingga pelanggaran tidak dapat ditangani secara cepat. Sebagai jalan keluar, Akib menawarkan paradigma holistik-ekologi yang menuntut penggunaan seluruh instrumen hukum secara komprehensif, pengutamaan keberlanjutan ekologi di atas kepentingan lain, serta penegakan nilai kebenaran dan keadilan, bukan sekadar penegakan bunyi peraturan.

Persamaan: artikel Akib dan penelitian ini sama-sama menyoroti kelemahan penegakan hukum administrasi dalam melindungi kepentingan lingkungan dan keselamatan masyarakat, serta sama-sama menempatkan pengawasan oleh pejabat berwenang sebagai titik lemah yang menyebabkan pelanggaran tidak tertangani secara cepat. Temuan Akib mengenai tersebarnya kewenangan pengawasan antarinstansi sejalan dengan persoalan yang muncul dalam kasus Lembah Anai, yaitu tidak jelasnya pembagian tanggung jawab penertiban antara Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar. Keduanya juga sama-sama menempatkan kepentingan masyarakat dan lingkungan sebagai hal yang harus diutamakan di atas kepentingan pelaku usaha.

Perbedaan: Akib membahas persoalan tersebut pada tataran paradigmatis dan filosofis yang berlaku umum bagi penegakan hukum lingkungan di Indonesia, tanpa menguji penerapannya pada kasus tertentu dan tanpa menggunakan dokumen resmi lembaga pengawas sebagai bahan hukum. Penelitian ini menguji secara konkret pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada satu kawasan rawan bencana, dengan menjadikan Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang sebagai bahan hukum primer. Selain itu, penelitian ini menambahkan perspektif Siyash Dusturiyah sebagai kerangka evaluatif kedua, yang tidak digunakan oleh Akib.

Ketiga, Sinaga, Yarti, dan Putri (2026) dalam artikel jurnal berjudul "Perlindungan Hukum Hutan Lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong". Artikel ini diterbitkan di Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Vol. 4, No. 3, Tahun 2026, hlm. 4650-4657. Artikel ini mengkaji inkonsistensi zonasi kawasan hutan lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebong, di mana sebagian kawasan lindung dialokasikan untuk fungsi non-lindung seperti pertanian dan permukiman.

Persamaan: penelitian tersebut dan penelitian ini sama-sama mengkaji perlindungan hukum kawasan lindung dalam kerangka Rencana Tata Ruang Wilayah, serta sama-sama menyoroti persoalan inkonsistensi antara status normatif kawasan lindung dan pemanfaatan ruang yang terjadi dalam praktik.

Perbedaan: penelitian tersebut mengambil objek kawasan hutan lindung pada tingkat kabupaten dan berhenti pada analisis inkonsistensi zonasi. Penelitian ini mengambil objek kawasan rawan bencana pada tingkat provinsi, menekankan pelaksanaan kewenangan penegakan hukum oleh Gubernur, serta menilai akuntabilitasnya melalui dokumen resmi pengawasan lembaga negara dan perspektif Siyash Dusturiyah.

Keempat, Meidina dan Fitri (2026) dalam artikel jurnal berjudul "Akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana Hidrometeorologi di Sumatera". Artikel ini diterbitkan di Equality Before The Law, Vol. 5, No. 2, E-ISSN 2808-0998, yang diterbitkan oleh Universitas Pendidikan Muhammadiyah Sorong dan dipublikasikan pada 12 Januari 2026. Artikel ini menganalisis akuntabilitas pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana hidrometeorologi di Sumatera, termasuk peristiwa banjir bandang akhir tahun 2025 yang turut melanda Sumatera Barat, dan menemukan adanya

keterlambatan respons, lemahnya koordinasi kelembagaan, serta rendahnya transparansi.

Persamaan: penelitian tersebut dan penelitian ini sama-sama menggunakan prinsip akuntabilitas sebagai tolok ukur untuk menilai tindakan pemerintah daerah, serta sama-sama berangkat dari konteks kebencanaan di wilayah Sumatera Barat.

Perbedaan: penelitian tersebut berfokus pada tahap tanggap darurat dan pengelolaan bantuan bencana secara umum. Penelitian ini berfokus pada tahap sebelum bencana, yaitu penegakan hukum atas pelanggaran pemanfaatan ruang di kawasan rawan bencana, dengan menganalisis dokumen resmi pengawasan kelembagaan berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, serta menggunakan perspektif Siyash Dusturiyah.

Kelima, Roslan (2024) dalam artikel jurnal berjudul "Hifz Al-Nafs dalam Maqasid Syariah: Analisis Teoritikal". Artikel ini diterbitkan di Al-Takamul Al-Ma'rifi, Vol. 7, No. 1, Tahun 2024, hlm. 1-15, yang diterbitkan oleh Universiti Islam Selangor, Malaysia. Artikel ini mengkaji kedudukan hifz an-nafs sebagai salah satu tujuan pokok maqashid syariah melalui kajian pustaka terhadap literatur fikih klasik dan kontemporer.

Persamaan: penelitian tersebut dan penelitian ini sama-sama menjadikan prinsip hifz an-nafs sebagai landasan normatif untuk menilai kewajiban penguasa dalam menjamin keselamatan jiwa rakyat, serta sama-sama menggunakan pendekatan konseptual terhadap sumber-sumber hukum Islam.

Perbedaan: kajian Roslan bersifat murni teoretis dan tidak diterapkan pada kasus konkret. Penelitian ini mengoperasionalkan prinsip hifz an-nafs

sebagai pisau analisis terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam satu kasus nyata, yaitu penegakan hukum penataan ruang di kawasan rawan bencana Lembah Anai.

Keenam, Aziza, Shaleh, dan Alamsyah (2025) dalam artikel jurnal berjudul "The Role of West Java Ombudsman Representative in Supervising Public Service as Viewed from Siyasah Dusturiyah". Artikel ini diterbitkan di Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol. 13, No. 1, Tahun 2025, hlm. 16-31, yang diterbitkan oleh Universitas Labuhanbatu. Artikel ini menganalisis tahapan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Barat serta kendala yang dihadapinya, ditinjau dari perspektif Siyasah Dusturiyah, dengan pendekatan yuridis empiris berbasis wawancara, studi dokumen, dan observasi.

Persamaan: penelitian tersebut dan penelitian ini sama-sama menjadikan fungsi pengawasan lembaga Ombudsman sebagai objek kajian yang dinilai dari perspektif Siyasah Dusturiyah.

Perbedaan: Aziza, Shaleh, dan Alamsyah mengkaji pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Jawa Barat secara umum lintas sektor, tanpa terikat pada kasus atau kawasan tertentu, dan menggunakan data primer berupa wawancara dengan pendekatan yuridis empiris. Penelitian ini berfokus pada satu kasus konkret, yaitu penegakan hukum penataan ruang di kawasan rawan bencana Lembah Anai, dengan pendekatan hukum normatif yang menjadikan Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai bahan hukum primer, tanpa wawancara.

Berdasarkan penelusuran terhadap keenam penelitian terdahulu di atas, dapat dipetakan bahwa kajian-kajian yang ada telah membahas

penegakan hukum penataan ruang secara umum (Jazuli 2017, 263-282), instrumen sanksi administratif dalam hukum lingkungan (Akib 2014, 125-131), perlindungan kawasan lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (Sinaga, Yarti dan Putri 2026, 4650-4657), akuntabilitas pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana (Meidina, Fitri 2026, 55-76), konsep hifz an-nafs dalam maqashid syariah (Roslan 2024, 8-19), dan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman perspektif Siyasah Dusturiyah secara umum (Aziza, Shaleh dan Alamsyah 2025, 16-31). Namun, belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengintegrasikan tiga unsur sekaligus, yaitu: (a) pelaksanaan kewenangan pemerintah provinsi pada kawasan rawan bencana tertentu; (b) analisis terhadap dokumen resmi pengawasan kelembagaan negara berupa LHP Ombudsman dan putusan PTUN sebagai bahan hukum primer; serta (c) perspektif Siyasah Dusturiyah, khususnya prinsip hifz an-nafs dan masalahah 'ammah. Penelitian Aziza, Shaleh, dan Alamsyah (2025) memang telah mempertemukan fungsi pengawasan Ombudsman dengan perspektif Siyasah Dusturiyah, namun dilakukan secara umum lintas sektor pelayanan publik di Jawa Barat dengan pendekatan yuridis empiris berbasis wawancara, tanpa terikat pada kawasan rawan bencana tertentu maupun dokumen resmi LHP dan putusan PTUN sebagai bahan hukum primer. Kekosongan inilah yang menjadi celah (research gap) yang diisi oleh penelitian ini. Sejauh penelusuran penulis, belum ditemukan penelitian di Program Studi Hukum Tata Negara UIN Imam Bonjol Padang yang mengkaji persoalan ini secara terintegrasi.

1.7 Kerangka Teori

Berbeda dengan sub-bab Studi Literatur yang memetakan penelitian terdahulu, kerangka teori berikut ini berfungsi sebagai pisau analisis (analytical tools), yaitu seperangkat konsep yang akan digunakan secara

langsung untuk membedah data dan menjawab pertanyaan penelitian pada Bab IV. Uraian pada sub-bab ini bersifat ringkas dan memuat pokok setiap teori, sedangkan pendalaman setiap teori beserta penjelasan mengenai cara pengoperasiannya disajikan pada Bab II.

1. Teori Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah merupakan cabang fikih siyasah yang membahas prinsip-prinsip ketatanegaraan dan tata kelola kekuasaan dalam perspektif Islam. Muhammad Iqbal dan A. Djazuli menjelaskan bahwa otoritas negara dalam Siyasah Dusturiyah bertumpu pada prinsip kemaslahatan umum (masalah 'ammah), sebagaimana ditegaskan dalam kaidah tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyyah manuthun bi al-maslahah. (Iqbal 2014, 4-12; Djazuli 2003, 46-50) Prinsip ini diperkuat dengan konsep hifz an-nafs sebagai salah satu tujuan pokok maqashid syariah, yang menempatkan perlindungan jiwa sebagai kewajiban mendasar ulil amri. (Roslan 2024, 8-19)

2. Teori Negara Hukum (Rechtsstaat)

Konsep negara hukum menegaskan bahwa segala tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan diarahkan untuk melindungi hak-hak warga negara. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa negara hukum modern tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga menuntut peran aktif negara dalam mewujudkan keadilan dan kemanfaatan sosial. (Asshiddiqie 2010, 17-21)

3. Teori Kewenangan

Ridwan HR menjelaskan bahwa kewenangan pemerintah bersumber dari atribusi, delegasi, dan mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan administratif harus memiliki dasar

hukum yang jelas agar tidak bertentangan dengan prinsip legalitas. (Ridwan HR 2018, 101-110)

1.8 Metode Penelitian

Penyusunan bab pendahuluan ini secara struktural mengacu pada kerangka penulisan proposal penelitian sebagaimana dikemukakan oleh Creswell, yang menempatkan rumusan masalah, pertanyaan penelitian, dan signifikansi penelitian sebagai satu kesatuan yang saling berkaitan secara logis, sekalipun penelitian ini sendiri menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. (Creswell, Creswell 2023, 71-88)

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang mengkaji permasalahan hukum berdasarkan analisis terhadap norma hukum positif, dokumen resmi lembaga negara, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. (Marzuki 2016, 55-60)

Penelitian ini tidak membutuhkan wawancara karena sumber datanya adalah bahan hukum, sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian hukum normatif. (Soekanto, Mamudji 2015, 13-20)

Berkaitan dengan ketersediaan bahan hukum primer tersebut, perlu dikemukakan secara terbuka perbedaan tingkat akses terhadap masing-masing dokumen. Naskah lengkap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg dan naskah lengkap Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 diperoleh dan ditelaah secara langsung, masing-masing melalui Direktori Putusan Mahkamah Agung

Republik Indonesia dan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Kedua dokumen tersebut dilampirkan dalam penelitian ini.

Adapun naskah lengkap Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025, Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif Nomor 776/BA/TR-BMCKTR/XII/2024, serta Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat tanggal 6 Februari 2026 tidak diterbitkan untuk umum, karena ketiganya merupakan keputusan dan dokumen administratif yang bersifat individual sehingga tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang wajib diundangkan. Isi ketiga dokumen tersebut ditelaah melalui kutipan dan uraian yang termuat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, yang di dalamnya ketiga dokumen itu diajukan sebagai alat bukti, serta melalui rilis resmi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat. (Ombudsman RI Perwakilan Sumbar, 9 Februari 2026)

Penggunaan sumber demikian dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis, karena kutipan yang termuat dalam putusan pengadilan merupakan bagian dari pertimbangan hakim atas alat bukti yang telah diperiksa dalam persidangan, sehingga memiliki keandalan yang setara dengan naskah aslinya. Setiap pengutipan atas isi ketiga dokumen tersebut dalam penelitian ini disertai penunjukan sumbernya, sehingga dapat ditelusuri kembali.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach), digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, serta Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 dan Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. (UU No. 26 Tahun 2007; UU No. 23 Tahun 2014; UU No. 30 Tahun 2014; UU No. 37 Tahun 2008; PP No. 21 Tahun 2021; PP No. 38 Tahun 2011; Perda Sumbar No. 13 Tahun 2012; Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025)

Pendekatan Kasus (Case Approach), digunakan untuk menelaah Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat tanggal 6 Februari 2026, Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025, serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg. (Ombudsman RI Perwakilan Sumbar, LHP 6 Februari 2026; SK Gubernur No. 640-445-2025; Putusan PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg)

Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach), digunakan untuk menelaah konsep Siyasah Dusturiyah, khususnya prinsip masalahah 'ammah, tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah, dan hifz an-nafs dalam tata kelola pemerintahan Islam. (Iqbal 2014, 4-12; Djazuli 2003, 46-50; Pulungan 1994, 39-45)

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun

2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang menjadi dasar hukum umum kewenangan penataan ruang dan penegakan sanksi atas pelanggaran pemanfaatan ruang;

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan penataan ruang;

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memuat pengertian diskresi dan keputusan tata usaha negara serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang digunakan sebagai tolok ukur penilaian tindakan pemerintahan dalam penelitian ini;

4. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang menjadi dasar kewenangan Ombudsman RI dalam mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan menilai ada tidaknya maladministrasi oleh pemerintah daerah;

5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang mengatur pengambilalihan pengenaan sanksi administratif oleh gubernur serta jangka waktu pengenaan sanksi administratif atas pelanggaran pemanfaatan ruang;

6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yang mengatur garis sempadan sungai, status bangunan yang berdiri di dalam sempadan sungai, serta kewenangan gubernur atas sungai pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota;

7. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012 Nomor 13,

Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 79), yang menetapkan status dan fungsi kawasan Lembah Anai dalam struktur tata ruang provinsi. Peraturan Daerah ini merupakan rencana tata ruang wilayah yang berlaku pada saat pelanggaran pemanfaatan ruang terjadi dan pada saat Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif tanggal 6 Desember 2024 diterbitkan, sehingga menjadi dasar penilaian atas keabsahan pemanfaatan ruang dalam penelitian ini;

8. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2025-2045 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2025 Nomor 2), yang ditetapkan dan diundangkan di Padang pada tanggal 5 Juni 2025. Berdasarkan Pasal 144 huruf a Peraturan Daerah ini, Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sedangkan Pasal 145 menentukan bahwa Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Peraturan Daerah ini digunakan dalam penelitian ini karena telah berlaku pada saat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025 tanggal 6 Agustus 2025 diterbitkan, sehingga menjadi dasar penilaian atas tahap penegakan hukum selanjutnya;

9. Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif Nomor 776/BA/TR-BMCKTR/XII/2024, 6 Desember 2024, sebagai bukti awal tindakan penegakan hukum oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat atas pelanggaran pemanfaatan ruang di Lembah Anai;

10. Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025 tanggal 6 Agustus 2025, sebagai dokumen tindak lanjut kewenangan Gubernur dalam penanganan kasus tersebut;

11. Putusan Sela dan Putusan Akhir Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, sebagai objek analisis untuk menilai

keabsahan tindakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dari perspektif peradilan tata usaha negara;

12. Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat tanggal 6 Februari 2026, sebagai dasar penilaian ada tidaknya maladministrasi dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Buku, jurnal, dan literatur ilmu Hukum Tata Negara, hukum administrasi negara, serta Siyasah Dusturiyah yang relevan dengan permasalahan penelitian sebagaimana diuraikan pada sub-bab Studi Literatur dan Kerangka Teori. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diutamakan berasal dari publikasi terbaru yang relevan. Adapun sejumlah rujukan yang terbit pada tahun-tahun sebelumnya tetap digunakan karena berkedudukan sebagai karya otoritatif (*authoritative works*) yang menjadi rujukan baku dalam bidangnya dan hingga kini belum tergantikan, yaitu Pulungan (1994) dan Djazuli (2003) mengenai fiqh siyasah, Asshiddiqie (2010) mengenai hukum tata negara, serta Marzuki (2016) mengenai metode penelitian hukum normatif. Penggunaan rujukan tersebut sejalan dengan kelaziman penelitian hukum yang menempatkan karya pendiri suatu ajaran atau doktrin sebagai sumber primer keilmuan, bukan semata-mata berdasarkan tahun terbit.

c. Bahan Hukum Tersier

Kamus hukum dan ensiklopedia hukum, serta pemberitaan media resmi yang digunakan secara terbatas untuk melengkapi kronologi peristiwa dan perkembangan kasus yang belum tersedia dalam dokumen

resmi yang dipublikasikan, dan tidak digunakan sebagai dasar argumentasi hukum.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen (library and document research), yaitu dengan menelaah dan mengkaji peraturan perundang-undangan, dokumen resmi lembaga negara, putusan pengadilan, serta literatur ilmiah yang relevan dengan permasalahan penelitian.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis normatif, melalui tahapan inventarisasi peraturan dan dokumen, klasifikasi norma, interpretasi hukum, serta penarikan kesimpulan secara deduktif untuk menjawab rumusan masalah. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam penegakan hukum penataan ruang di kawasan rawan bencana Lembah Anai, serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum dan Siyasah Dusturiyah sebagaimana telah dioperasionalkan pada sub-bab Kerangka Teori.