

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, Undang-Undang tentang Penataan Ruang ini menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

Secara geografis, letak Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut, penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

Unsur terbentuknya suatu negara terdiri dari dua bagian, yaitu unsur pokok (konstitutif) dan unsur deklaratif. Unsur pokok adalah unsur yang paling penting, karena merupakan syarat wajib yang harus dimiliki oleh calon negara. Unsur deklaratif adalah unsur tambahan yang boleh-boleh saja tidak dimiliki oleh suatu negara. Terkait unsur negara, pada tahun 1933 terdapat suatu konvensi yang mengatur tentang apa-apa yang harus dimiliki untuk membentuk suatu negara, disebut Konvensi Montevideo. Menurut konvensi ini, unsur-unsur berdirinya sebuah negara adalah sebagai berikut:

1. Rakyat
2. Wilayah yang permanen
3. Penguasa yang berdaulat
4. Kesanggupan berhubungan dengan negara lain.
5. Pengakuan.

Unsur wilayah adalah hal yang sangat penting untuk menunjang pembentukan suatu negara. Tanpa adanya wilayah, mustahil sebuah negara bisa terbentuk. Wilayah inilah yang akan ditempati oleh rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan. Wilayah suatu negara adalah kesatuan ruang yang meliputi daratan, lautan, udara, dan wilayah ekstrateritorial.

Kenyataan ini sesuai yang disebutkan pada Undang Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 25 yang berbunyi:

“ Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang – Undang.”

Wilayah Indonesia ini dapat dimanfaatkan oleh negara sebagaimana pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

“ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pemanfaatan atas bumi yang dimaksudkan pada pasal tersebut dapat juga diambil berupa bagian lahan atau wilayah serta kawasan di bumi yang mana berupa kawasan hutan, kawasan kelautan, dan lain-lain. Tujuan dari pemanfaatan bumi bagi di negara Indonesia pada pasal diatas mengutamakan keuntungan bagi masyarakat baik dari peruntukan maupun keuntungan lain. Pemanfaatan atas tanah yang mana bagian dari bumi ini dapat dinyatakan sebagai hak menguasai negara.

Hak tersebut tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2.<sup>1</sup> Salahsatu bentuk dari pemanfaatan adalah pemanfaatan daratan berupa penggunaan lahan pertanahan untuk pengembangan masyarakat. Tata guna lahan pertanahan terbagi atas 2 macam yaitu ; (1) tata guna tanah sebagai suatu keadaan mengenai penggunaan tanah, (2) tata guna tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan.<sup>2</sup> Wilayah yang ada terbagi atas daratan dan lautan yang mana masing-masing berada dalam proses pengembangan. Proses pengembangan terjadi dalam berbagai sektor seperti pertanian, pendidikan, kesehatan, dan lain-

---

<sup>1</sup>Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.23

<sup>2</sup>Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, PT.RajaGrafindo Persada, Depok, 2008, hlm. 28.

lain. Pengembangan dalam berbagai sektor ini membuktikan bahwa Negara Indonesia yang terdiri atas beberapa wilayah kepulauan menjadi salah satu negara yang dikategorikan negara berkembang di dunia.

Pengembangan atas masing-masing sektor memerlukan penunjang berupa pembangunan aspek fisik. Adapun yang dapat dikategorikan sebagai salahsatu aspek fisik adalah pembangunan kawasan perkantoran, pemukiman, jalan, dan pelayanan publik lain. Pengembangan yang dilaksanakan atas aspek tersebut melalui tahapan-tahapan yaitu dalam pengembangan wilayah di Indonesia pemfokusan dilakukan pada masing-masing wilayah melalui penataan ruang. Penataan ruang itu sendiri adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Masing-masing unsur yang terdapat dalam penataan ruang dimaksudkan agar tercapainya kejelasan dalam pemanfaatan tanah bagi kesejahteraan umum. Tahapan dalam penataan ruang awalnya berupa perencanaan tata ruang yang mana pada tahap ini akan menghasilkan suatu rencana tata ruang yang terbagi atas dua macam yaitu (1) Rencana Umum Tata Ruang, (2) Rencana Rinci Tata Ruang. Acuan secara nasional tata ruang di Indonesia dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Adapun pembagian atas Rencana Umum Tata Ruang dapat dilihat dalam Pasal 14 ayat (2) menyatakan :

“Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) huruf a secara hierarki terdiri atas :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.“

Tahap berikutnya setelah perencanaan ruang berupa pemanfaatan ruang. Pada tahap pemanfaatan ruang yang mana merupakan pelaksanaan atas rencana tata ruang yang telah dibentuk dalam perencanaan tata ruang guna tercapainya struktur ruang dan pola ruang. Pelaksanaan atas rencana tata ruang tersebut

dimaksudkan sesuai dengan tingkatan wilayah daerah dan fungsi ruang tersebut. Selanjutnya tahapan akhir berupa pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya dalam pencapaian tertib tata ruang yang dilakukan dengan beberapa cara yaitu penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disentif, serta pengenaan sanksi.

Pemanfaatan ruang berupa pelaksanaan rencana umum tata ruang dilaksanakan sesuai tingkat wilayah. Dimana bagi kabupaten/kota rencana tata ruang wilayah yang selanjutnya disebut RTRW dibagi lagi dalam Rencana Detail Tata Ruang selanjutnya disebut RDTR dan Peraturan Zonasi selanjutnya disebut Perzon. Hal tersebut dapat dilakukan secara jelas dalam Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2011 menyatakan, “Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang selanjutnya disingkat RTRW kabupaten/kota adalah rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kabupaten/kota, yang merupakan penjabaran dari RTRW provinsi, dan yang berisi tujuan, kebijakan, strategi penataan ruang wilayah kabupaten/kota, rencana struktur ruang wilayah kabupaten/kota, rencana pola ruang wilayah kabupaten/kota, penetapan kawasan strategis kabupaten/kota, arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.” Sedangkan RDTR sendiri adalah rencana terperinci atas kabupaten/kota yang terdapat peraturan zonasi didalamnya.

Pada penataan ruang kawasan Aia Pacah di berlakukan Peraturan Daerah Nomor. 4 tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah kota padang tahun 2010-2030 (selanjutnya disebut Peraturan Daerah RTRW Kota Padang) disesuaikan atas adanya otonomi daerah. Dimana pada pelaksanaan atas Peraturan daerah yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah di Kota Padang atas penggantian pemanfaatan ruang tidaklah lepas dari Undang-Undang Pokok Agraria sebagai pedoman nasional dan peraturan terkait lainnya. Adapun acuan lain dalam

pemindahan kawasan pusat pemerintahan dikarenakan faktor bencana alam yang telah terjadi, hal ini mengakibatkan dikeluarkannya Peraturan pemerintah daerah. Didalam Peraturan Daerah RTRW Kota Padang tersebut diatur pemindahan kawasan pemerintahan yang awalnya dari Kecamatan Padang Barat ke Kecamatan Koto Tengah. Pemindahan dilakukan dengan adanya kawasan pemerintahan dijadikan di Kecamatan Koto Tengah dengan lokasi pasti di daerah Aia Pacah sebagai pusat pemeritahan. Pemindahan lokasi ini disesuaikan dengan Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dan Kota Padang Tahun 2010-2030. Akan tetapi hal ini tidak sesuai dengan pemanfaatan di lapangan. Pada pelaksanaannya di lapangan terkandala atas kawasan yang diperuntukan secara jelas pada Peraturan Daerah RTRW Kota Padang tersebut masih terjadi penyimpangan berupa adanya sebidang bangunan milik swasta guna usaha yang merupakan bidang industri. Di lain hal adanya beberapa bangunan yang mana masih merupakan kawasan pemerintahan tetapi masih ada bangunan guna industri, pemukiman dan lain-lain.

Oleh karena permasalahan yang terjadi tidak terselesaikan, maka saya mengangkat permasalahan tersebut menjadi suatu bahan ilmiah dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul **“PEMANFAATAN RUANG PADA KAWASAN AIA PACAH SEBAGAI KAWASAN PERKANTORAN DAERAH KOTA PADANG”**

